



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Wegleitung zur Typologie von Kompetenzen und Aufgaben von Bund und Kantonen

Im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

August 2016

ANGELIKA SPIESS (MLaw, Rechtsanwältin)

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Teil I: Allgemeines	3
Teil II: Typologie von Kompetenzen und Aufgaben	6
A Zuständigkeitsbereich des Bundes	6
1. Begriff und Arten von Kompetenz- und Aufgabenzuweisungen	6
a) Kompetenzzuweisung nach Staatsfunktionen	6
b) Unterschiedlicher Umfang von Gesetzgebungskompetenzen	6
c) Rechtswirkungen der Bundeskompetenzen auf die kantonale Zuständigkeit	8
d) Subsidiäre Bundeskompetenz	10
2. Umsetzung und Finanzierung von Bundesaufgaben	11
a) Umsetzung einer Bundesaufgabe	11
b) Finanzierung der Umsetzung einer Bundesaufgabe	12
B Zuständigkeitsbereich der Kantone	15
1. Begriff und Abgrenzungen der kantonalen Zuständigkeit und Aufgaben	15
a) Subsidiäre Generalkompetenz der Kantone	15
b) Kantonale Zuständigkeit bei konkurrierender Bundeskompetenz	16
c) Kantonale Zuständigkeit aufgrund eines «echten Vorbehalts»	17
d) Umsetzung von Bundesaufgaben	17
2. Rechtliche Vorgaben und Schranken für die kantonale Aufgabenerfüllung	18
3. Umsetzung und Finanzierung von Kantonsaufgaben	20
a) Umsetzung von Kantonsaufgaben	20
b) Finanzierung der Umsetzung von kantonalen Aufgaben	20
C Gemeinsame Zuständigkeitsbereiche von Bund und Kantonen	24
1. «Echte» Gemeinschaftsaufgaben	24
2. Zusammenarbeit im Rahmen bestehender Zuständigkeiten	25
a) «Einfache» Koordinations- und Kooperationspflichten	25
b) Koordinations- und Kooperationspflichten mit Ziel- und Programmvorgaben	26
3. Gemeinsame Finanzierung («Verbundfinanzierung»)	27
a) Ursprung und Bedeutung der «Verbundaufgabe»	27
b) Bundesbeiträge zur Umsetzung von Bundesaufgaben	29
c) Bundesbeiträge im Bereich der Umsetzung von Kantonsaufgaben	30
Teil III: Kompetenz- und Aufgabenzuordnung einzelner Sachbereiche (Anhang)	32

Einleitung

- 1 Gegenstand der vorliegenden Wegleitung bildet die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Wegleitung versteht sich einerseits als Arbeitshilfe für das Föderalismus-Monitoring (insbesondere mit Blick auf die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit neuer Bundesvorhaben) und andererseits als Grundraster für die laufende Aufgabenprüfung bei Bund und Kantonen¹.
- 2 Sie richtet sich in erster Linie an Nichtjuristinnen und Nichtjuristen in den Kantonsverwaltungen und in den interkantonalen Organen. Die Wegleitung versteht sich nicht als eine wissenschaftliche Untersuchung, sondern als eine wissenschaftsbasierte² Darstellung des Systems der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.
- 3 Die Wegleitung ist wie folgt aufgebaut:
 - In einem ersten Teil werden die wichtigsten Grundlagen für die bundesstaatliche Aufgaben- und Kompetenzverteilung umschrieben.
 - Im *zweiten Teil* wird die staatsrechtliche Typologie von Aufgaben und Kompetenzen des Bundes und der Kantone dargestellt und mit Tabellen und Beispielen unterlegt. Dabei werden zuerst die verschiedenen Arten von Aufgaben und Kompetenzen im Zuständigkeitsbereich des Bundes umschrieben sowie deren Umsetzung und Finanzierung näher beleuchtet (A). Daran anschliessend folgt eine Übersicht über die Aufgaben und Kompetenzen im Zuständigkeitsbereich der Kantone sowie die massgebenden rechtlichen Vorgaben, die für die kantonale Aufgabenerfüllung zu beachten sind. Wie bereits bei den Bundesaufgaben wird auch die Umsetzung und Finanzierung der Kantonsaufgaben einer genaueren Betrachtung unterzogen (B). Zum Schluss werden die Frage nach allfälligen gemeinsamen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen geklärt und in Abgrenzung dazu die Zusammenarbeitsformen für diejenigen Bereiche aufgezeigt, in denen beide Staatsebenen Zuständigkeiten besitzen und Aufgaben wahrnehmen. Als letzter Punkt kommt die gemeinsame Finanzierung von Bundes- und Kantonsaufgaben zur Sprache, in deren Kontext die Begriffe der «Verbundfinanzierung» und «Verbundaufgaben» erörtert werden (C).
 - Im *dritten Teil* werden die wichtigsten Sach- und Aufgabenbereiche den einzelnen Kompetenz- und Aufgabentypen zugeordnet (Anhang).

¹ Die KdK hat ein Projekt zur „Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone“ lanciert. Ausschlaggebend dafür waren einerseits die im Monitoringbericht Föderalismus 2011-2013 identifizierten Probleme der zunehmenden Verflechtungen und die damit verbundenen Risiken für die Kantone. Andererseits verlangt eine Motion auf Bundesebene „Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen“ (13.3363) eine vollständige Analyse aller Verbundaufgaben (vgl. Newsletter KdK 2/2015 vom 18.12.2015).

² Vgl. INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS (IFF), Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Freiburg, Dezember 2015.

Teil I: Allgemeines

- 4 In einem Bundesstaat sind die Zuständigkeiten zur Rechtsetzung und anderen Formen der politischen Steuerung auf verschiedene Staatsebenen aufgeteilt. Wie und nach welchen Kriterien Zuständigkeiten und Aufgaben den verschiedenen Staatsebenen zugeordnet werden, bestimmt die jeweilige Verfassung.
- 5 Die schweizerische Bundesverfassung³ weist dem Bund in abschliessender Weise Zuständigkeiten (Kompetenzen) und Aufgaben zu. Gemäss dem in Art. 42 BV verankerten Prinzip der Einzelermächtigung bedarf der **Bund** für die Rechtsetzung (oder andere Formen der regulatorischen Einflussnahme) einer entsprechenden Kompetenzgrundlage in der Bundesverfassung (vgl. Rz. 14 ff.).
- Die Bestimmungen, welche dem Bund Kompetenzen und Aufgaben zuweisen, finden sich mehrheitlich im 2. und 3. Kapitel des 3. Titels der Bundesverfassung (Art. 54–135 BV). Des Weiteren implizieren auch die den Bundesbehörden zugewiesenen Kompetenzen (sog. Organkompetenzen; vgl. Art. 148 ff. BV) eine Zuständigkeit des Bundes (vgl. z.B. die Rechtsprechungskompetenz des Bundes für interkantonale Streitigkeiten, Art. 189 Abs. 2 BV).
- Nicht kompetenzbegründend sind hingegen die Grundrechte (Art. 7 ff. BV), die rechtsstaatlichen Garantien (Art. 5 BV), Zweck- und Zielbestimmungen (z.B. Art. 2, 41, 89 Abs. 1 BV) oder andere Vorgaben der Bundesverfassung für die Aufgabenerfüllung der Kantone in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich (z.B. Art. 62 Abs. 2–3, Art. 67 Abs. 1 BV).
- 6 Für alle nicht dem Bund zugewiesenen Bereiche bleiben die **Kantone** zuständig (Art. 3 und Art. 43 BV). Es handelt sich dabei um eine sog. originäre Zuständigkeit, die nicht auf einer Kompetenzdelegation durch den Bund beruht (vgl. Rz. 39 ff.).
- 7 Die Bundesverfassung sieht demnach eine **Zweiteilung der Zuständigkeiten** vor, die dazu führt, dass eine bestimmte Aufgabe – im Prinzip – stets entweder dem Zuständigkeitsbereich des Bundes oder demjenigen der Kantone zugeordnet werden kann. So einfach diese Zuständigkeitsordnung auf den ersten Blick erscheint, desto komplizierter wird sie bei näherem Hinsehen.
- 8 In vielen Sach- und Lebensbereichen finden sich historisch und politisch bedingte **Überschneidungen und Verflechtungen** zwischen Bundes- und Kantonskompetenzen. So ist beispielsweise im Bereich des Lärmschutzes der Bund befugt, die Lärmbegrenzung beim Bau und Betrieb von Anlagen zu regeln⁴, während andere Lärmquellen, z.B. im Zusammenhang mit der Störung der öffentlichen Ruhe, vom kantonalen Polizeigesetz⁵ oder durch kommunale Regelungen⁶ erfasst werden.

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁴ Vgl. Art. 1, Art. 7 Abs. 1, Art. 11 ff., Art. 19 ff. Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01); vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 7 ff. Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41).

⁵ Vgl. z.B. Art. 36g Polizeigesetz des Kantons Graubünden vom 20.10.2004 (PoIG; BR 613.000).

⁶ Vgl. z.B. das Reglement zur Bekämpfung des Betriebs- und Wohnlärms der Einwohnergemeinde der Stadt Bern vom 4. Juni 1961 (BSG 824.1).

- 9 Trotz der Zweiteilung der Zuständigkeitsordnung sind in gewissen Konstellationen **kantonale Regelungen innerhalb der Bundeszuständigkeit** anzutreffen:
- Im Falle von sog. «*konkurrierenden*» *Bundeskompetenzen* bleiben die Kantone für den entsprechenden Bereich weiterhin zuständig, solange und soweit der Bund von seinen verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen keinen Gebrauch gemacht hat (vgl. Rz. 21 f., 42 f.). Als Beispiel für eine noch kaum ausgeschöpfte konkurrierende Bundeskompetenz kann der Straf- und Massnahmenvollzug nach Art. 123 Abs. 3 BV angeführt werden (vgl. Rz. 43, 85 f.)
 - Des Weiteren kann der Bundesgesetzgeber den Kantonen auch in abschliessend geregelten Bereichen Regelungskompetenzen übertragen (sog. «*echte*» *Vorbehalte*) (vgl. Rz. 44). Zu denken ist hier beispielsweise an den Vorbehalt im schweizerischen Zivilgesetzbuch zugunsten kantonaler Regelungen für Allmendgenossenschaften und ähnliche Körperschaften⁷.
 - Schliesslich werden Bundesregelungen und Bundesaufgaben regelmässig – d.h. soweit Bundesverfassung oder Bundesgesetz nichts anderes vorsehen – in den Kantonen umgesetzt (Art. 46 Abs. 1 BV, sog. «*abgeleitete*» oder «*übertragene*» Kantonszuständigkeit). Im Rahmen dieser Umsetzung (teilweise auch als «*Vollzug*» bezeichnet) werden die Kantone in *Erfüllung einer Bundesaufgabe* tätig (vgl. Rz. 28 ff., 45).
- 10 Innerhalb ihrer eigenen Zuständigkeiten sind die Kantone bei der **Erfüllung von Kantonsaufgaben** an übergeordnetes Recht gebunden. Sie haben sich an die *Schranken und Vorgaben* des für die Schweiz verbindlichen Völkerrechts sowie an die Bundesverfassung zu halten. Letztere statuiert neben rechtstaatlichen Grundsätzen (z.B. dem Legalitäts- oder Verhältnismässigkeitsprinzip, Art. 5 BV) auch die Bindung an Grundrechte (vgl. Art. 7 ff. BV) und Zweck- und Zielnormen (z.B. Art. 2, 41, 89 Abs. 1 BV) (vgl. Rz. 47, 51).
- 11 Weitere Verfassungsbestimmungen konkretisieren in Bezug auf einen spezifischen Sachbereich die *Art und Weise der kantonalen Aufgabenerfüllung* (vgl. Rz. 48 ff.). Zum Teil werden den Kantonen dadurch nicht nur inhaltliche Vorgaben gemacht, sondern Pflichten zur Umsetzung gewisser Aufgaben auferlegt. So können die Kantone zum Beispiel im Bereich der inneren Sicherheit und des Bevölkerungsschutzes nicht untätig bleiben (Art. 57 Abs. 1 BV), sondern haben eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, ihre Polizeihöhe umzusetzen (vgl. Rz. 51).
- 12 Im Falle von **parallelen Zuständigkeiten** sowie in Bereichen mit Überschneidungen und Verflechtungen der Kompetenzen von Bund und Kantonen sieht die Bundesverfassung bisweilen eine *Koordinations- oder Kooperationspflicht zwischen den Staatsebenen* vor (vgl. Rz. 24, 66 ff.). Diese Einschränkung der eigenständigen und separaten Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone soll Widersprüchen und Doppelspurigkeiten vorbeugen. So haben beispielsweise Bund und Kantone ihre Massnahmen zur inneren Sicherheit zu koordinieren (Art. 57 Abs. 2 BV). In der Raumplanung wird neben einer Koordinationspflicht auch die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen verfassungsrechtlich vorgegeben (Art. 75 Abs. 2 BV) (vgl. Rz. 67).

⁷ Art. 59 Abs. 3 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

- 13 Die Zweiteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen, wie sie derzeit in der Bundesverfassung angelegt ist, schliesst nicht aus, dass für gewisse Bereiche künftig eine gemeinsame Zuständigkeit vorgesehen werden kann. Derzeit macht die Bundesverfassung von dieser Möglichkeit einer dritten, gemeinsamen Zuständigkeitsebene für bestimmte Sach- oder Rechtsbereiche aber keinen Gebrauch. Es existieren demnach **keine «echten» gemeinsamen Zuständigkeitsbereiche** (vgl. Rz. 62 ff.).

Teil II: Typologie von Kompetenzen und Aufgaben

A Zuständigkeitsbereich des Bundes

1. Begriff und Arten von Kompetenz- und Aufgabenzuweisungen

- 14 Gemäss dem in Art. 42 BV verankerten Prinzip der **Einzelmächtigung** bedarf der Bund für seine Staatstätigkeit einer entsprechenden Kompetenzgrundlage in der Bundesverfassung. Eine *Zuständigkeit* oder *Kompetenz* des Bundes bedeutet, dass er in einem bestimmten Bereich tätig werden darf. Wird dem Bund durch die Verfassung eine *Aufgabe* zugewiesen, dann beinhaltet dieser Handlungsauftrag auch eine entsprechende Bundeskompetenz.

Art. 42 Abs. 1 BV:

«Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.»

- 15 Die einzelnen Kompetenz- und Aufgabenzuweisungen lassen sich nach den darin bezeichneten *Staatsfunktionen* (a), dem *Umfang* einer zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz (b) sowie den *Rechtswirkungen* auf die kantonale Zuständigkeit (c) gliedern. Als neuartige Erscheinung kann die *subsidiäre Bundeskompetenz* anhand dieser Gliederungskriterien umschrieben werden (d).

a) Kompetenzzuweisung nach Staatsfunktionen

- 16 Die Kompetenzzuweisungen in der Bundesverfassung können alle *Staatsfunktionen* (Rechtsetzung, Vollzug, Rechtsprechung) einschliessen oder die Bundeskompetenz auf bestimmte Funktionen beschränken. Im Vordergrund steht dabei die Verankerung von Gesetzgebungskompetenzen.

b) Unterschiedlicher Umfang von Gesetzgebungskompetenzen

- 17 Falls dem Bund für eine bestimmte Aufgabe eine *Gesetzgebungskompetenz* zukommt, kann diese vom Umfang her entweder
- *umfassend* (Bund kann abschliessend regeln),
 - *fragmentarisch* (Bund kann nur punktuelle Teilbereiche umfassend regeln) oder
 - auf *Grundsätze* beschränkt sein (Bund kann nur Kernprobleme regeln).
- 18 Charakteristisch für die *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*⁸ ist, dass den Kantonen im entsprechenden Bereich ein substanzieller eigener Regelungsspielraum verbleibt, während die Bundeskompetenzen auf die Vorgabe eines *Rahmens*, die Regelung von *Grundzügen*, *Kernproblemen* und *Schlüsselementen* oder auf die Statuierung eines *gesamtstaatlichen Mindeststandards* beschränkt bleiben. Zu den Grundsatzgesetzgebungskompetenzen gehören auch bundesrechtliche *Mindestvorschriften* (z.B. Art. 38 Abs. 2 BV, ordentliche Einbürgerung) oder Vorschriften zur *Harmonisierung* (z.B. Art. 65 Abs. 2 BV [amtliche Register] oder Art. 129 Abs. 1 BV [Steuerharmonisierung]). Umfang und

⁸ Früher wurde dieser Typus der Kompetenzzuweisung auch Rahmengesetzgebungskompetenz genannt.

Schranken von Grundsatzgesetzgebungskompetenzen lassen sich nicht schematisch und allgemein festlegen; sie müssen letztlich bei jeder Kompetenznorm durch Auslegung ermittelt werden. Im Rahmen der zu regelnden Grundsätze ist es dem Bund aber erlaubt, eine hohe Normdichte durch Detailregelungen oder die Begründung von unmittelbaren Rechten und Pflichten für den Einzelnen vorzusehen.

- 19 In der Lehre wird zum Teil eine vierte Art von Gesetzgebungskompetenz erwähnt: die *Förderungskompetenz*. Diese entspricht von ihrem Umfang her einer fragmentarischen Kompetenz. Sie ist aber nicht nur vom Umfang her, sondern auch inhaltlich begrenzt. So sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes im entsprechenden Aufgabenbereich auf eine finanzielle Förderung oder Unterstützung und die damit verbundenen Regelungen beschränkt (weitere Ausführungen dazu unter Rz. 54 ff.).

Beispiel einer umfassenden Bundeskompetenz:

Auf dem Gebiet der Energiepolitik (Art. 89 BV) verfügt der Bund für Regelungen zum energetischen Verbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz (Art. 89 Abs. 3 Satz 1 BV). Der Bund hat den Energieverbrauch in diesem Bereich fast abschliessend geregelt⁹.

Beispiel einer fragmentarischen Bundeskompetenz:

Im Gesundheitswesen – und im speziellen im Gesundheitsschutz – ist der Bund nur punktuell befugt, Regelungen zu treffen. Innerhalb dieser fragmentarischen Kompetenz, also in Bezug auf die drei aufgezählten Teilbereiche des Gesundheitsschutzes gemäss Art. 118 Abs. 2 BV, ist er hingegen umfassend zuständig. In Wahrnehmung seines Gesetzgebungsauftrages hat er den Gesundheitsschutz in diesen Teilbereichen (fast) abschliessend geregelt.

Beispiel einer auf Grundsätze beschränkten Bundeskompetenz:

In der Energiepolitik (Art. 89 BV) kommt dem Bund – neben der umfassenden Kompetenz für energetische Verbrauchsvorschriften zu Anlagen, Fahrzeugen und Geräten (Abs. 3) – auch eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz in Bezug auf die Energienutzung, den Energieverbrauch und die Energieeffizienz zu (Abs. 2).

Beispiel einer Grundsatzgesetzgebung mit Rahmen- und Detailbestimmungen:

Im Bereich der Raumplanung, die den Kantonen obliegt und für die der Bund nur Grundsätze festlegen darf (Art. 75 Abs. 1 BV), unterscheidet das Bundesgericht zwischen blossen Rahmenbestimmungen des Bundes (z.B. zur Nutzungsplanung oder im Baubewilligungsverfahren) und abschliessenden, detaillierten bundesrechtlichen Regelungen (z.B. zum Bauen ausserhalb der Bauzone).

⁹ Vgl. dazu insbesondere die Regelungen im Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (EnG; SR 730.0) sowie in den zugehörigen Verordnungen.

Die Rahmenbestimmungen belassen den Kantonen Spielraum, eigene kantonale Regelungen zur Nutzungsplanung und Baubewilligung zu erlassen. Entsprechend handeln die Kantone in diesem Bereich erst dann in Erfüllung einer Bundesaufgabe, wenn weitere bundesrechtliche Regelungen berührt sind (wie z.B. im Bereich des Biotopschutzes¹⁰ oder des Zweitwohnungsbaus¹¹).

Teilweise hat der Bund seine Grundsatzgesetzgebungskompetenz mit detaillierten Regelungen umgesetzt. Demnach ist z.B. die Erteilung von Ausnahmbewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone bundesrechtlich abschliessend geregelt. Als Folge davon handeln die Kantone beim Vollzug dieser Bestimmung in Erfüllung einer Bundesaufgabe¹².

c) Rechtswirkungen der Bundeskompetenzen auf die kantonale Zuständigkeit

- 20 Sobald der Bund eine ihm zustehende Gesetzgebungskompetenz wahrnimmt und ein entsprechendes Bundesgesetz und zugehörige Verordnungen erlässt, hat dies je nach Ausgestaltung der zugrundeliegenden Bundeskompetenz unterschiedliche Auswirkungen auf die kantonale Zuständigkeit.
- 21 In der Regel ist eine Zuständigkeit des Bundes als **konkurrierende Bundeskompetenz** ausgestaltet. Das bedeutet, dass die Kantone solange und soweit zuständig bleiben, bis der Bund Regelungen erlässt. Durch diesen Mechanismus wird verhindert, dass bei Untätigkeit des Bundes ein Regelungsvakuum entsteht (vgl. auch Rz. 42 f.).

Beispiel einer konkurrierenden Bundeskompetenz, die nur teilweise ausgeschöpft wurde:
Die Bundeskompetenz zur Regelung des Straf- und Massnahmenvollzugs (Art. 123 Abs. 3 BV) wurde bislang vom Bund nur rudimentär wahrgenommen (vgl. z.B. die Vollzugsvorschriften im Strafgesetzbuch¹³ und die entsprechenden Verordnungen). Somit verbleibt die Regelung des Straf- und Massnahmenvollzug noch weitgehend in der Kompetenz der Kantone.

- 22 Sobald der Bund jedoch von einer ihm zustehenden Kompetenz Gebrauch macht, geht die kantonale Zuständigkeit in diesem Umfang unter. Das neu erlassene Bundesrecht hat auf das bereits bestehende kantonale Recht eine *nachträglich derogatorische Wirkung*. Das bedeutet, dass infolge des verfassungsrechtlich statuierten Vorrangs von Bundesrecht¹⁴ das kantonale Recht seine Rechtswirkung grundsätzlich verliert¹⁵.

¹⁰ BGE 139 II 271 E. 9.2; 133 II 220 E. 2.2; 121 II 161 E. 2b/bb S. 164 (Schutz regionaler und lokaler Biotope als Bundesaufgabe).

¹¹ BGE 139 II 271 E. 11.

¹² BGE 139 II 271 E. 9.2; grundlegend BGE 112 Ib 70 E. 4b.

¹³ Vgl. Art. 372 ff. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

¹⁴ Art. 49 Abs. 1 BV scheint vom Wortlaut her nur einen Normenkonflikt zwischen Bundesrecht und «entgegenstehendem» kantonalem Recht zu regeln. Diese Verfassungsbestimmung wird aber auch auf Kompetenzkonflikte zwischen den Staatsebenen angewendet.

¹⁵ Eine Ausnahme der derogatorischen Wirkung ist dann gegeben, wenn kantonales Recht andere Ziele als die Bundesregelung verfolgt und letztere durch die kantonalen Vorschriften nicht vereitelt oder umgangen werden. Weiter ist kantonales Recht auch dann zulässig, wenn es als Ergänzung oder Verstärkung der Bundesregelung wirkt.

Beispiel konkurrierender Kompetenzen, die der Bund ausgeschöpft hat:

Im Jahre 2012 hob das Bundesgericht¹⁶ das Westschweizer Konkordat über Anbau und Handel von Hanf auf (sog. Hanfkonkordat), da den Konkordatskantonen auf diesem Gebiet keine Regelungskompetenz zukommt.

Tatsächlich hat der Bund seine Kompetenz im Gesundheitsschutz (Art. 118 Abs. 2 lit. a BV) mit Erlass des Betäubungsmittelgesetzes¹⁷ wahrgenommen, das unter anderem auch den Umgang mit Hanf abschliessend regelt.

Zudem kommt dem Bund in der Landwirtschaft eine umfassende, konkurrierende Kompetenz zu (Art. 104 BV). Mit dem Erlass des Landwirtschaftsgesetzes¹⁸ hat er den landwirtschaftlichen Anbau – und damit auch den Hanfanbau – gesetzlich abschliessend festgelegt. Es verbleiben den Kantonen deshalb beim Anbau und Handel mit Hanf keine originären Regelungskompetenzen mehr. Sie verfügen nur noch über «abgeleitete» Kompetenzen zur Umsetzung des Bundesrechts in diesem Bereich (vgl. Rz. 28 ff., 45).

- 23 Sehr selten ist sodann die **ausschliessliche Bundeskompetenz**: Die Kantone verfügen in diesem Fall von Anfang an über keine Zuständigkeit in den entsprechenden Sach- und Rechtsbereichen. Diese Art der Bundeskompetenz entfaltet eine *ursprünglich derogatorische* Wirkung auf kantonales Recht. Daraus folgt, dass kantonales Recht in diesem Bereich zu keinem Zeitpunkt eine Rechtswirkung entfalten kann. Dies gilt selbst dann, wenn der Bund dazu noch nicht legiferiert hat.

Beispiel einer ausschliesslichen Bundeskompetenz:

Im Bereich des Geld- und Währungswesens besteht eine ausschliessliche Bundeskompetenz, die vom Umfang her umfassend ausgestaltet ist (Art. 99 Abs. 1 BV).

- 24 Bisweilen bestehen für bestimmte Aufgabenbereiche auch **parallele Kompetenzen**, die sowohl Bund als auch Kantone erlauben, im betreffenden Bereich gleichzeitig und unabhängig voneinander zu legiferieren. Die Wahrnehmung der Bundeskompetenz verdrängt daher die parallele kantonale Kompetenz nicht. Einen Einfluss auf die kantonale Aufgabenerfüllung hat die Bundeskompetenz allenfalls dort, wo die Bundesverfassung *Koordinations- und Kooperationspflichten* vorgibt (vgl. Rz. 66 ff.). Sofern der Bund in einem kantonalen Zuständigkeitsbereich über eine Förderungs- oder Unterstützungskompetenz verfügt, handelt es sich dabei um eine *partielle parallele Kompetenz* (vgl. Rz. 54 ff.).

Beispiel einer parallelen Kompetenz mit Koordinations- und Kooperationspflicht:

Sowohl der Bund wie auch die Kantone verfügen über eigene – und damit parallele – Kompetenzen im Hochschulbereich (Art. 63a Abs. 1–2 BV). Sie sind bei der Aufgabenerfüllung zur Koordination und Kooperation verpflichtet (Art. 63a Abs. 3–5 BV)¹⁹.

¹⁶ BGE 138 I 435.

¹⁷ Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121).

¹⁸ Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1).

¹⁹ Weitere parallele Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bestehen etwa bei der öffentlichen Sicherheit (Art. 57 Abs. 1 BV), bei den direkten Steuern (Art. 128 BV) oder bei Förderungsmassnahmen (wie z.B. für die Forschung [Art. 64 BV], die Weiterbildung [Art. 64a BV], die Ausbildung [Art. 66 BV], die musikalische Bildung [Art. 67a Abs. 1 BV], den Sport [Art. 68 Abs. 1 BV], die Kultur [Art. 69 Abs. 2 BV] oder für den Film [Art. 71 BV]).

d) Subsidiäre Bundeskompetenz

25 Die subsidiäre Bundeskompetenz ist eine *neuartige Erscheinung* in der Bundesverfassung. Sie ermächtigt den Bund in bestimmten Bereichen und unter gewissen Voraussetzungen, in kantonalen Zuständigkeitsbereichen Regelungen zu treffen²⁰. Diese Art von Bundeskompetenz ist vom Umfang her als *fragmentarische Gesetzgebungskompetenz* ausgestaltet und wirkt auf die kantonalen Zuständigkeiten *konkurrierend*. Da die Bundeskompetenz zusätzlich vom Eintreten eines künftigen, ungewissen Ereignisses abhängt (Antrag interessierter Kantone bzw. Scheitern der Harmonisierung oder der Zielerreichung), ist sie auch *suspensiv bedingt*.

26 In der Bundesverfassung sind **zwei Arten** der subsidiären Bundeskompetenz vorgesehen:

- Zum einen stehen dem Bund auf Antrag interessierter Kantone zwei Instrumente zur Verfügung, um die **Kantone zur vertraglichen Zusammenarbeit zu verpflichten** (sog. Vertragszwang). Für einzelne renitente Kantone kann eine Beitrittspflicht zu Konkordaten angeordnet werden, während die Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten eine Wirkung für alle Kantone zeitigt (Art. 48a BV).

Die subsidiäre Bundeskompetenz gemäss Art. 48a BV kommt allerdings nur zum Tragen, sofern ein Antrag interessierter Kantone vorliegt und der Bund diesem Antrag folgen will (Kann-Bestimmung) (Abs. 1).

Die beiden Instrumente – Beitrittspflicht und Allgemeinverbindlicherklärung – sind anwendbar, wenn es sich um ein Konkordat in einem der neun Aufgabenbereiche handelt, die in der Bundesverfassung abschliessend aufgezählt werden (Abs. 1 lit. a–i). Der Bund bzw. die antragsstellenden Kantone können die Zusammenarbeitspflicht somit nicht für weitere Aufgabenbereiche ins Auge fassen oder ohne vorbestehendes Konkordat durchsetzen. Daraus folgt, dass der Bund lediglich den bestehenden interkantonalen Verträgen aus den neun Aufgabenbereichen zu einer breiteren Anwendung verhelfen kann. Seine subsidiäre Kompetenz verleiht ihm hingegen *keine eigene materielle Regelungskompetenz* für die betreffenden Aufgabenbereiche.

Da die Verfassungsbestimmung von Art. 48a BV nicht direkt anwendbar ist, hat der Bund die Modalitäten einer Beitrittspflicht oder Allgemeinverbindlicherklärung in einer entsprechenden *Ausführungsgesetzgebung* zu regeln (Abs. 3). Darin wäre insbesondere das Quorum der antragsstellenden Kantone festzulegen, das in Anbetracht der erheblichen Tragweite einer Zwangskooperation hoch anzusetzen wäre. Zurzeit besteht eine solche gesetzliche Grundlage nur im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (vgl. Art. 10 ff. FiLaG²¹). Im Hochschulbereich wird in Bezug auf die Allgemeinverbindlicherklärung interkantionaler Verträge auf die einschlägige Bestimmung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich verwiesen²² und diese als anwendbar erklärt²³. Für weitere Konkordate ausserhalb des Lastenausgleichs wurde bisher jedoch noch keine gesetzliche Grundlage zur Umsetzung von Art. 48a BV geschaffen.

- Zum anderen verfügt der Bund über eine subsidiäre Kompetenz im **Bildungsbereich**, sofern die *Harmonisierung bestimmter Werte* oder die festgelegte *Zielerreichung scheitern* sollte.

Die subsidiäre Bundeskompetenz kommt in drei Konstellationen zum Einsatz, nämlich wenn:

- die Kantone auf dem Koordinationsweg keine *Harmonisierung der Eckwerte des Schulwesens* zu Stande bringen (Art. 62 Abs. 4 BV);
- der Bund und die Kantone auf dem Koordinationsweg die *gemeinsamen Ziele im Hochschulwesen* nicht erreichen (Art. 63a Abs. 5 BV);

²⁰ Deshalb wird diese Kompetenzart bisweilen «*kompensatorische*» oder «*nachträgliche*» Bundeskompetenz genannt.
²¹ Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG; SR 613.2).

²² Vgl. Art. 14 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG; SR 613.2).

²³ Vgl. Art. 68 Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG; SR 414.20).

- die Kantone auf dem Koordinationsweg keine *Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts* bewerkstelligen können (Art. 67a Abs. 2 BV).

Bevor der Bund seine subsidiäre Bundeskompetenz wahrnehmen kann, ist von der *Bundesversammlung* zu klären, ob die Harmonisierung bzw. Zielerreichung in den betreffenden Aufgabenbereichen gescheitert ist. Diese Feststellung dürfte sich nicht nur als politisch heikel erweisen, sondern mangels klarer Anhaltspunkte auch schwer begründbar sein. Denn derzeit ist nirgends festgeschrieben, wieviel Zeit den Kantonen für die Harmonisierung bzw. Zielerreichung zur Verfügung steht, in welcher Form die Koordination erfolgen muss und welches Mass an Harmonisierung bzw. Zielerreichung gefordert wird.

Für den Fall, dass die Bundesversammlung trotz dieser ungeklärten Voraussetzungen das Scheitern der Harmonisierung bzw. Zielerreichung feststellen sollte, kommt dem Bund eine Gesetzgebungspflicht zu. Diese ist vom Umfang her beschränkt: So darf der Bund nur die *notwendigen Regelungen* zur Harmonisierung bzw. Zielerreichung treffen und nicht darüber hinausgehen.

- 27 Keine der beiden Formen der subsidiären Bundeskompetenz kam bislang zur Anwendung. Zahlreiche Fragen der Umsetzung wie auch das Verhältnis der beiden Arten zueinander werden in der Lehre kontrovers diskutiert²⁴. Dessen ungeachtet haben die subsidiären Bundeskompetenzen als Druckmittel bereits Eingang in die politische Diskussion gefunden²⁵. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass alleine die Ausstrahlungskraft dieser Bundeskompetenzen die gewünschte Harmonisierung oder Zielerreichung herbeiführt.

2. Umsetzung und Finanzierung von Bundesaufgaben

a) Umsetzung einer Bundesaufgabe

- 28 Die Umsetzung²⁶ einer Bundesaufgabe sowie auch deren Finanzierung erfolgt in der Regel durch die Kantone (Art. 46 Abs. 1 BV, sog. «**Vollzugsföderalismus**»). Nur in seltenen Fällen übertragen die Bundesverfassung oder ein Bundesgesetz die Umsetzung und Finanzierung einer Bundesaufgabe dem Bund (vgl. Rz. 31).

Art. 46 Abs. 1 BV:
«Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um.»

- 29 Im Rahmen der Umsetzung von Bundesrecht werden die **Kantone in eigenem Namen** tätig. Ihr Handeln ist deshalb nicht dem Bund zurechenbar.

Bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone wird folglich für Verfahrenshandlungen kantonales Verwaltungsverfahrenrecht (und nicht das VwVG), für Bedarfsdeckungsgeschäfte das kantonale (bzw. interkantonale) Beschaffungsrecht (und nicht das BöB), für die Bearbeitung von Personendaten das kantonale Datenschutzrecht (und nicht das DSG) oder für die Verantwortlichkeit das kantonale Staatshaftungsgesetz (und nicht das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes, VG) angewandt.

²⁴ So wird zum Beispiel von einem Teil der Lehre angenommen, dass die subsidiären Bundeskompetenzen im Bildungsbereich den Instrumenten nach Art. 48a BV nachgehen.

²⁵ Die Einführung von subsidiären Bundeskompetenzen wurde auch in anderen Bereichen (etwa in der Sozialhilfe oder der Familienpolitik) in Betracht gezogen.

²⁶ Unter dem Begriff «Umsetzung» sind alle staatlichen Massnahmen zu verstehen, die der Verwirklichung einer bestimmten Aufgabe dienen. Zur Umsetzung zählen neben der Verwaltungstätigkeit (Vollzug) auch der Erlass von Ausführungsvorschriften, die Einrichtung und Bezeichnung der zuständigen Behörden, die Bereitstellung von Finanz- und Sachmitteln sowie die Einführung von Durchsetzungsinstrumenten.

- 30 Der Bund darf den Kantonen auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe **konkrete Umsetzungsvorgaben** machen. Diese haben jedoch stets den Gestaltungsspielraum der Kantone zu wahren (vgl. Art. 46 Abs. 3, Art. 47 BV).
- 31 Tabelle 1: Darstellung des Zusammenspiels von Bund und Kantonen bei der Umsetzung einer Bundesaufgabe

Zuständigkeit	Umsetzung	Beispiele
Bund	Kantone (Regelfall)	Direkte Bundessteuer (Art. 128 Abs. 4 BV): – Veranlagung und Einzug der direkten Bundessteuer durch Kantone
	Bund und Kantone (je Teilbereiche)	Umweltschutz (Art. 74 BV): – Umsetzung durch Kantone (Art. 36 f. USG ²⁷) – Umsetzung durch Bund (Art. 41 USG)
	Bund	Post- und Fernmeldewesen (Art. 92 Abs. 1 BV): – Umsetzung durch PostCom bzw. Bundesrat (Art. 20 ff., 34 PG ²⁸) – Umsetzung durch Comcom bzw. Bundesrat (Art. 56 f., 62 FMG ²⁹)

b) Finanzierung der Umsetzung einer Bundesaufgabe

- 32 Der Vollzugsföderalismus führt dazu, dass die **Kantone** die Kosten für die Umsetzung des Bundesrechts selber zu tragen haben. Denn aus Art. 46 BV lässt sich *kein Anspruch auf finanzielle Abgeltung* dieser Kosten ableiten. Der Bund kann jedoch bei Vorliegen einer umfassenden Bundeskompetenz³⁰ im entsprechenden Sacherlass **Abgeltungen**³¹ für die kantonale Umsetzung vorsehen und dabei formelle und materielle *Voraussetzungen* für deren Ausrichtung festlegen. Ob die Kantone die Kosten der Umsetzung selber zu tragen haben oder ob sich der Bund daran beteiligt, ändert nichts daran, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht im Rahmen einer Bundesaufgabe³² tätig werden (vgl. Rz. 45).

²⁷ Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

²⁸ Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0).

²⁹ Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10).

³⁰ Falls der Bund in einem Aufgabenbereich nur über eine Grundsatz- oder fragmentarische Gesetzgebungskompetenz verfügt, muss er sich für Bundesbeiträge, die den ganzen Aufgabenbereich betreffen, auf eine Förderungskompetenz stützen können.

³¹ «Abgeltungen» sind Bundesbeiträge, die für die Erfüllung von Bundesaufgaben ausgerichtet werden (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 [Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1]).

³² Nach der Terminologie der NFA-Reform sind Vollzugsaufgaben «kantonale» Aufgaben, sofern die Umsetzung des Bundesrechts ausschliesslich durch die Kantone finanziert wird (vgl. Botschaft NFA I, BBl 2002 2341). Diese rein finanzielle Perspektive ist hier nicht massgebend. Vorliegend wird die Aufgabenzuordnung entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung vorgenommen.

- 33 Allfällige Abgeltungen des Bundes können in **Form** eines staats- oder verwaltungsrechtlichen *Vertrages* oder durch eine hoheitliche *Verfügung* festgelegt werden³³. Während die Verfügungsform zunächst die Regel bildete, wurden anlässlich der verfassungsrechtlichen Verankerung der Programmvereinbarung (Art. 46 Abs. 2 BV) die Vor- und Nachteile von Vertrags- und Verfügungsform sowie mögliche Kombinationen diskutiert³⁴.
- 34 Als spezifische Zusammenarbeits- und Finanzierungsform zur Umsetzung einer Bundesaufgabe wurde im Zuge der NFA-Reform im Jahre 2008 die sog. **Programmvereinbarung**³⁵ in die Bundesverfassung aufgenommen. Sie wurde als Konzept zur partnerschaftlichen Umsetzung und Finanzierung von Bundesrecht eingeführt. Der Bund übernimmt dabei die strategische Führung der Mehrjahresprogramme im Gegenzug zu einer finanziellen Beteiligung an den Umsetzungskosten, während die Kantone auf operativer Ebene die Art und Weise der Zielerreichung dieser Programme bestimmen³⁶. Die Programmvereinbarung stellt eine von mehreren Möglichkeiten dar, wie die kantonale Umsetzung und Finanzierung einer Bundesaufgabe gesteuert werden kann.

Art. 46 Abs. 2 BV:

«Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.»

Der Abschluss einer Programmvereinbarung wird insbesondere dann in Betracht gezogen, wenn die Umsetzung einer Bundesaufgabe das Erbringen einer konkreten kantonalen Leistung beinhaltet, die von Bund und Kantonen plan- und aushandelbar ist. Nicht anwendbar ist die Programmvereinbarung hingegen auf Aufgabenbereiche, die bereits weitgehend interkantonal geregelt sind. In diesen Fällen ist dem Bund eine strategische Führung mit gesamtschweizerischer Steuerung nicht mehr möglich³⁷.

Beispiel einer Programmvereinbarung zur Finanzierung einer Bundesaufgabe:

Dem Bund kommt im Bereich des Schutzes der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Moorschutzes eine Gesetzgebungskompetenz zu (Art. 78 Abs. 4–5 BV), die er im Rahmen des Natur- und Heimatschutzgesetzes³⁸ wahrgenommen hat. Die Kantone erhalten für die Umsetzung dieser Bundesaufgabe teilweise Abgeltungen für ihre Aufwendungen. Für den Unterhalt und Schutz von Biotopen und Mooren sind diese Bundesbeiträge an Programmvereinbarungen geknüpft³⁹.

³³ Vgl. Art. 16 Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1).

³⁴ Vgl. Botschaft NFA I, BBI 2002 2346 f.

³⁵ «Als Programmvereinbarungen werden die Verträge zwischen Bund und Kanton über die finanziellen Leistungen des Bundes und die zu erbringenden Leistungen im Kanton bezeichnet. [...]» (Handbuch «Programmvereinbarungen im Umweltbereich», Glossar zu «Programmvereinbarung», herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern, 2011, S. 17).

³⁶ Vgl. die Ausführungen zur Programmvereinbarung in Art. 20a Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1).

³⁷ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement, Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015, März 2014, S. 8 f.

³⁸ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451).

³⁹ Vgl. Art. 18d Abs. 1 sowie Art. 23c Abs. 3 NHG.

- 35 Seit der Einführung von Programmvereinbarungen sind in gewissen Bereichen zunehmend *engmaschige, detaillierte Programmvorgaben* seitens des Bundes zu beobachten. Im Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich der Jahre 2012–2015 wurden daher zwei *Verbesserungen* in Bezug auf die Programmvereinbarungen als prioritär eingestuft: eine Beschränkung der Einflussnahme des Bundes auf die Zielebene sowie eine Reduktion der Regelungsdichte bei Programmvereinbarungen und dazugehörigen Weisungen⁴⁰.
- 36 Während das Instrument der Programmvereinbarung für die Erfüllung von Bundesaufgaben konzipiert wurde, kommt es auch bei Aufgaben zur Anwendung, deren Finanzierung anlässlich der NFA-Reform nicht vollständig entflechtet werden konnte (sog. «*Verbundaufgaben*», vgl. Rz. 73 ff.).
- 37 Tabelle 2: Darstellung des Zusammenspiels von Bund und Kantonen bei der Finanzierung der Umsetzung einer Bundesaufgabe

Zuständigkeit	Umsetzung	Finanzierung	Beispiele
Bund	Kantone (Regelfall)	Kantone (Regelfall)	Rein kantonale Finanzierung: Die Umsetzung des Raumplanungsrechts ⁴¹ wird grundsätzlich von den Kantonen finanziert ⁴² .
		Kantone und Bund	Bundesbeiträge in Vertragsform: Im Rahmen der Förderkompetenz des Bundes zum Waldschutz (Art. 77 BV) sind Bundesbeiträge an die Kantone für den Schutz vor Naturereignissen auf der Grundlage einer Programmvereinbarung vorgesehen ⁴³ . Bundesbeiträge durch Verfügung: Aufgrund seiner Förderkompetenz im Straf- und Massnahmenvollzug (Art. 123 BV) leistet der Bund Beiträge an Bau, Betrieb und Modellversuche im Straf- und Massnahmenvollzug. Über die Beiträge wird mit Verfügung entschieden ⁴⁴ .
	Bund	Bund	Finanzierung durch den Bund: Das Zollwesen ist eine Bundesaufgabe (Art. 133 BV), dessen Umsetzung und Finanzierung dem Bund vorbehalten wird (vgl. dazu ZG ⁴⁵ , ZTG ⁴⁶).

⁴⁰ EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT (Fn. 37), S. 27.

⁴¹ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

⁴² Als Ausnahme zur grundsätzlich kantonalen Finanzierung der Raumplanung ist auf Art. 29 f. RPG hinzuweisen.

⁴³ Art. 36 Abs. 1 Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG; SR 921.0).

⁴⁴ Art. 14 Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984 (LSMG; SR 341).

⁴⁵ Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0).

⁴⁶ Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZTG; SR 632.10).

B Zuständigkeitsbereich der Kantone

1. Begriff und Abgrenzungen der kantonalen Zuständigkeit und Aufgaben

- 38 Gemäss der verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Aufgabenteilung liegen diejenigen Aufgabenbereiche in kantonaler Zuständigkeit, die *nicht ausdrücklich dem Bund vorbehalten* sind (a) oder die der Bund trotz konkurrierender Bundeskompetenz *nicht abschliessend geregelt* hat (b). Dazu kommen sog. «übertragene» oder «abgeleitete» Zuständigkeiten, die den Kantonen durch die Bundesverfassung und darauf abgestütztes Bundesrecht verliehen werden. Dazu zählen die sog. «echten» Vorbehalte *innerhalb von Bundeserlassen*, mit denen der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Regelung von Bundesaufgaben gewisse Fragen der kantonalen Gesetzgebung überlässt (c). Bei der *Umsetzung einer Bundesaufgabe* handeln die Kantone ebenfalls gestützt auf eine «übertragene» Zuständigkeit (d).

a) Subsidiäre Generalkompetenz der Kantone

- 39 Die Kantone sind in all jenen Bereichen zuständig, die von der Bundesverfassung nicht dem Bund zugewiesen werden. Die Kantone brauchen im Gegensatz zum Bund *keine ausdrückliche Einzelermächtigung* in der Bundesverfassung, denn sie verfügen über eine subsidiäre Generalkompetenz.

Art. 3 BV:

«Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.»

Beispiel einer impliziten kantonalen Zuständigkeit:

Die Bundesverfassung hält die kantonale Strassenhoheit, also die Zuständigkeit der Kantone für ihre Strassen, nicht explizit fest. Diese ergibt sich aus der subsidiären Generalkompetenz der Kantone. Die Bundeskompetenzen im Verkehrsbereich hingegen sind als Einzelermächtigungen aufgeführt, so z.B. die Nationalstrassen (Art. 83 BV) oder die Vorschriften über den Strassenverkehr (Art. 82 Abs. 1 BV).

- 40 Sofern die Bundesverfassung **Zuständigkeitsvorbehalte** zugunsten der Kantone macht, sind diese rein *deklaratorischer Natur*. Sie dienen nicht selten dazu, allfällige Vorgaben für die kantonale Aufgabenerfüllung einzuleiten (z.B. Art. 62 Abs. 2 BV). Sodann verdeutlichen diese Vorbehalte die grundsätzlich kantonale Zuständigkeit für Aufgabenbereiche, in denen der Bund über partielle Kompetenzen (fragmentarische oder Förderungskompetenzen) verfügt (z.B. Art. 69 Abs. 2 BV).

Von diesen deklaratorischen Zuständigkeitsvorbehalten abzugrenzen sind *punktuelle Zuständigkeitsvorbehalte der Kantone innerhalb umfassender Bundeskompetenzen*. Diese dienen dazu, gewisse Bereiche oder Gegenstände von der umfassenden Bundeskompetenz auszuklammern und der kantonalen Regelungskompetenz zu unterstellen. So kommt beispielsweise den Kantonen dank dem Vorbehalt in Art. 56 Abs. 1 BV eine Vertragsabschlusskompetenz mit dem Ausland zu. Dieser Vorbehalt begründet einen punktuellen kantonalen Zuständigkeitsbereich innerhalb der umfassenden Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV).

Beispiele explizit erwähnter kantonalen Zuständigkeiten:

Kantonale Zuständigkeitsvorbehalte deklaratorischer Natur sind beispielsweise Art. 72 Abs. 1 BV: «Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat sind die Kantone zuständig» oder Art. 62 Abs. 1 BV: «Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig».

- 41 Infolge der subsidiären kantonalen Generalkompetenz fallen alle nicht erwähnten sowie allfällig neu entstehende Aufgabenbereiche automatisch in die Zuständigkeit der Kantone. Es handelt sich dabei um **originäre Kantonskompetenzen**. Als solche werden sie den Kantonen nicht vom Bund übertragen – dies im Gegensatz zu den sog. «abgeleiteten» oder «übertragenen» Zuständigkeiten (vgl. Rz. 44 f.).

b) Kantonale Zuständigkeit bei konkurrierender Bundeskompetenz

- 42 Neben der subsidiären Generalkompetenz bleiben die Kantone auch in Bereichen mit konkurrierender Bundeskompetenz solange und soweit zuständig, bis der Bund seine Kompetenz mit einem entsprechenden Bundesgesetz wahrnimmt. Das Inkrafttreten von Bundesrecht hat auf die kantonale Zuständigkeit eine *nachträglich derogatorische Wirkung* (Art. 49 Abs. 1 BV); das erlassene kantonale Recht verliert grundsätzlich seine Rechtswirkung (siehe dazu Rz. 22).

Beispiel einer konkurrierenden Kompetenz mit abschliessender Bundesregelung:

Der Bund hat mit dem Erlass des Umweltschutzgesetzes⁴⁷ und den zugehörigen Verordnungen seine konkurrierende, umfassende Kompetenz im Umweltschutz (Art. 74 BV) abschliessend wahrgenommen. Den Kantonen kommt hier (fast) keine originäre Regelungszuständigkeit mehr zu. Im Rahmen der Umsetzung des Bundesrechts hingegen sind sie befugt, kantonale Ausführungsbestimmungen zu erlassen (vgl. Rz. 45).

- 43 Die kantonale Zuständigkeit im Bereich einer konkurrierenden Bundeskompetenz geht mit Inkrafttreten eines Bundesgesetzes aber nur im Umfang der entsprechenden Bundesregelung unter. Es kommt vor, dass der Bund seine Kompetenz nur teilweise ausschöpft und *keine abschliessende Regelung* erlässt. In diesem Fall können die Kantone in den verbleibenden, nicht bundesrechtlich geregelten Teilbereichen weiterhin gesetzgeberisch tätig sein. Allenfalls bereits vorbestehende kantonale Regelungen für nicht bundesrechtlich geregelte Aspekte bleiben weiterhin gültig (vgl. Rz. 21).

Beispiel einer konkurrierenden Bundeskompetenz, die nur teilweise ausgeschöpft wurde:

Die Bundeskompetenz zur Regelung des Straf- und Massnahmenvollzugs (Art. 123 Abs. 3 BV) wurde bislang vom Bund nur sehr beschränkt wahrgenommen (vgl. die Vollzugsvorschriften im Strafgesetzbuch⁴⁸ und den entsprechenden Verordnungen). Deshalb verbleibt dieser Aufgabenbereich noch weitgehend in der Kompetenz der Kantone. Diese haben neben dem Erlass von kantonalen Regelungen auch drei Strafvollzugskonkordate abgeschlossen.

⁴⁷ Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

⁴⁸ Vgl. Art. 372 ff. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

c) Kantonale Zuständigkeit aufgrund eines «echten Vorbehalts»

- 44 Der Bundesgesetzgeber kann den Kantonen allerdings auch in Zuständigkeitsbereichen, in denen er *abschliessend legiferiert* hat, Regelungskompetenzen übertragen. Dazu werden in den entsprechenden Bundesgesetzen Vorbehalte zugunsten kantonaler Regelungen eingefügt. Diese sog. «echten» Vorbehalte verleihen den Kantonen eine punktuelle, aus dem entsprechenden Bundesgesetz «abgeleitete» Zuständigkeit.

Beispiel eines echten Vorbehalts im Zivilprozessrecht:

Die Bundesverfassung sieht für das Zivilprozessrecht eine konkurrierende Bundeskompetenz vor (Art. 122 Abs. 1 BV). Erst anfangs 2011 hat der Bund diese Kompetenz mit Inkraftsetzung der schweizerischen Zivilprozessordnung wahrgenommen; vor diesem Zeitpunkt galten 26 unterschiedliche kantonale Zivilprozessordnungen.

Aus Rücksicht auf die langjährigen kantonalen Gepflogenheiten bei der Parteivertretung wurde in der schweizerischen Zivilprozessordnung ein entsprechender Vorbehalt zugunsten kantonaler Regelungen verankert. So ist für diejenigen Kantone, die bislang patentierte Sachwalter oder Rechtsagentinnen vor ihren Instanzen zugelassen hatten, diese Form der Vertretung – wenn auch nur für gewisse Verfahrensarten – weiterhin zulässig⁴⁹.

Beispiel eines echten (und unechten) Vorbehalts im Strafrecht:

Bereits Ende des 19. Jahrhunderts hatte der Bund erste Schritte eingeleitet, um seine Kompetenz im Bereich des Strafrechts wahrzunehmen (Art. 123 Abs. 1 BV). Gleichwohl wurde das schweizerische Strafgesetzbuch⁵⁰ erst Jahrzehnte später in Kraft gesetzt (1942). Mit dessen Erlass hat der Bund seine konkurrierende, umfassende Gesetzgebungskompetenz im Strafrecht ausgeschöpft und das Kernstrafrecht abschliessend bundesrechtlich geregelt. Durch die derogatorische Wirkung des Strafgesetzbuches auf die vorbestehenden kantonalen Regelungen verloren diese in der Folge ihre Rechtswirkung.

Dank dem echten Vorbehalt in Art. 335 Abs. 1 StGB verbleibt den Kantonen auf dem Gebiet des Übertretungsstrafrechts gleichwohl ein beschränkter Spielraum für kantonale Regelungen.

Darüber hinaus sind die Kantone befugt, Regelungen in ihren originären Zuständigkeitsbereichen durch strafrechtliche Normen zu schützen (vgl. Art. 335 Abs. 2 StGB). Diese kantonale Befugnis ergibt sich jedoch bereits aus der Verfassung (unechter Vorbehalt).

d) Umsetzung von Bundesaufgaben

- 45 Bei der *Umsetzung einer Bundesaufgabe* (Art. 46 Abs. 1 BV) handeln die Kantone ebenfalls im Rahmen einer «übertragenen» bzw. «abgeleiteten» Zuständigkeit, die ihnen durch die Bundesverfassung und darauf abgestütztes Bundesrecht verliehen wird. Auf Verfassungsebene werden sie zum Beispiel mit der Veranlagung und dem Einzug der direkten Bundessteuer und der Militäersatzabgabe betraut⁵¹ oder mit dem Vollzug von Umweltschutz- und Tierschutzvorschriften beauftragt⁵². Für die

⁴⁹ Vgl. Art. 68 Abs. 2 lit. b Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272).

⁵⁰ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

⁵¹ Vgl. Art. 128 Abs. 4 Satz 1 BV und Art. 59 Abs. 3 Satz 2 BV.

⁵² Vgl. Art. 80 Abs. 3 BV und Art. 74 Abs. 3 BV.

Umsetzung der jeweiligen Bundesaufgaben sind die Kantone kraft der ihnen «übertragenen» Zuständigkeit ermächtigt, das entsprechende Bundesgesetz durch kantonale Ausführungsbestimmungen zu konkretisieren, die zuständigen Behörden einzusetzen und die damit verbundene Verwaltungstätigkeit auszuüben (vgl. Rz. 28 ff.). Der Bund hat ihnen bei dieser Ausführungsaufgabe einen möglichst grossen *Gestaltungsspielraum* zu belassen (Art. 46 Abs. 3 BV).

2. Rechtliche Vorgaben und Schranken für die kantonale Aufgabenerfüllung

- 46 Grundsätzlich können die Kantone selber wählen, ob, wann und wie sie die Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich erfüllen wollen (Art. 43 BV). Zur Wahrung ihrer Eigenständigkeit wird ihnen in der Bundesverfassung neben einer **Aufgabenautonomie** auch eine Finanz- und Organisationsautonomie zugestanden (Art. 47 BV). Mit Blick auf kantonsübergreifende Bereiche haben sie zudem die Freiheit, im Rahmen von Konkordaten Aufgaben interkantonal zu regeln (Art. 48 BV).
- Art. 43 BV:
«Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen.»
- 47 Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sind die Kantone jedoch stets an die Vorgaben und **Schranken aus übergeordnetem Recht**, wie die Bundesverfassung und das verbindliche Völkerrecht, gebunden. Namentlich die Einhaltung von *rechtstaatlichen Grundsätzen* (z.B. Legalitätsprinzip, Verhältnismässigkeitsprinzip [Art. 5 BV] oder Verfahrensfairness [Art. 29 BV]) sowie die *Bindung an Grundrechte* (vgl. Art. 7 ff. BV) und *Zielbestimmungen* (z.B. Art. 2, 41, 89 Abs. 1 BV) sind bei der kantonalen Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen.
- 48 In Bezug auf eine bestimmte kantonale Aufgabe können die jeweiligen Verfassungsbestimmungen konkrete **Vorgaben zur Aufgabenerfüllung** enthalten. So wird zum Beispiel für einige Sachbereiche vorgeschrieben, dass Kantone eine Aufgabe wahrnehmen müssen (*Pflichtaufgabe*). Für andere Bereiche wird festgehalten, auf *welche Art und Weise* die Aufgabenerfüllung zu erfolgen hat (z.B. mittels Koordination oder Kooperation) oder *welches Ziel* zu erreichen ist (z.B. sparsamer Energieverbrauch, interkantonale Harmonisierung oder ein bestimmtes Qualitätsniveau).
- 49 Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben und Schranken verkleinern den Spielraum der Kantone bei ihrer Aufgabenerfüllung; sie führen zu einer sog. **materiellen Kompetenzbeschränkung**. Gleichwohl ändern diese Handlungs- und Zielvorgaben nichts an der kantonalen Zuständigkeit für die jeweilige Aufgabe. So führen beispielsweise die Vorgaben für den Grundschulunterricht (z.B. Art. 62 Abs. 2–3 BV) nicht dazu, dass die Kantone in Erfüllung einer Bundesaufgabe tätig werden.
- 50 Umgekehrt darf der Bund derartige verfassungsrechtliche Umsetzungsvorgaben für die kantonale Aufgabenerfüllung nicht als Anlass für eine bundesgesetzliche Regelung nehmen. Dazu muss er sich in kantonalen Zuständigkeitsbereichen auf eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz stützen

können. Eine solche lag zum Beispiel nicht vor, als er im Behindertengleichstellungsgesetz die Grundschulung für behinderte Kinder und Jugendliche bundesrechtlich regelte⁵³.

51 Tabelle 3: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die kantonale Aufgabenerfüllung

Vorgaben	Beispiele
Grundrechte	<p>Die Kantone sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Grundrechte gebunden (Art. 7 ff. BV).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beispiel Justizvollzug: Die Menschenwürde des Gefangenen ist zu achten. Seine Rechte dürfen nicht weiter eingeschränkt werden, als der Straf- oder Massnahmenvollzug und das Zusammenleben in der Anstalt es erfordern (vgl. Art. 7 BV sowie Art. 74 StGB⁵⁴). – Beispiel politische Rechte: Die Behörden haben auch in kantonalen und kommunalen Abstimmungen die Pflicht, den Stimmberechtigten sachlich objektive Abstimmungsunterlagen frühzeitig zuzustellen (vgl. Art. 34 BV). – Beispiel Verfahrensrecht: Die Behörden gewähren unter bestimmten Voraussetzungen einen unentgeltlichen Rechtsbeistand (Art. 29 Abs. 3 BV).
Rechtsstaatliche Grundsätze	<p>Bei ihrer Aufgabenerfüllung sind die Kantone – unter anderem – zum rechtsstaatlichen Handeln verpflichtet (Art. 5 BV). Dazu zählen zum Beispiel die Einhaltung des Legalitätsprinzips, ein Mindestmass an Gewaltenteilung, die Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips, das Verbot der echten Rückwirkung von Erlassen, die Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben und des Völkerrechts.</p>
Pflichtaufgaben	<ul style="list-style-type: none"> – öffentliche Sicherheit und Bevölkerungsschutz (Art. 57 Abs. 1 BV) – ausreichender Grundschulunterricht bzw. Sonderschulung für behinderte Kinder und Jugendliche (Art. 62 Abs. 2–3 BV) – Förderung musikalischer Bildung (Art. 67a Abs. 1–2 BV) – Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV) – Raumplanung (Art. 75 Abs. 1 BV) – Günstige Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft (Art. 94 Abs. 3 BV) – Opferhilfe (Art. 124 BV).
Ziel-/Programmbestimmungen	<ul style="list-style-type: none"> – Sozialziele, insbesondere soziale Sicherheit (Art. 41 BV) – hohe Qualität und Durchlässigkeit im Bildungsraum Schweiz sowie die gleichwertige Anerkennung der Bildungswege (Art. 61a Abs. 1 und 3 BV) – Qualitätssicherung im Hochschulbereich (Art. 63a Abs. 3–4 BV) – Energiepolitische Ziele, insbesondere umweltverträgliche Energieversorgung und sparsamer Energieverbrauch (Art. 89 Abs. 1 BV)

⁵³ Vgl. Art. 20 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3). Im Ergebnis geht die Regelung von Art. 20 BehiG allerdings nicht über die verfassungsrechtlichen Vorgaben hinaus (vgl. BGE 140 I 153 E. 2.3.4; 138 I 162 E. 3.1).

⁵⁴ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

Berücksichtigungs-/ Förderungspflichten	<ul style="list-style-type: none"> – Kinder- und Jugendförderung (Art. 67 Abs. 1 BV) – Interessenwahrung der Gesamtwirtschaft sowie Wohlfahrtssicherung der Bevölkerung (Art. 94 Abs. 2 BV)
Koordinations-/ Kooperationspflichten	<ul style="list-style-type: none"> – ... zur Wahrung der inneren Sicherheit (Art. 57 Abs. 2 BV) – ... zwecks Erreichen einer hohen Qualität und Durchlässigkeit im Bildungsraum Schweiz (Art. 61a Abs. 1–2 BV) – ... zur Qualitätssicherung im Hochschulbereich (Art. 63a Abs. 3 BV)
Harmonisierungspflichten	<ul style="list-style-type: none"> – ... für die Eckwerte des Schulwesens (Art. 62 Abs. 4 BV) – ... für die Ziele des schulischen Musikunterrichts (Art. 67a Abs. 2 BV)

3. Umsetzung und Finanzierung von Kantonsaufgaben

- 52 Sobald die Kantone bestimmte Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich wahrnehmen, sorgen sie auch für deren Umsetzung und Finanzierung. Je nach Ausgestaltung des kantonalen Sachverlasses werden auch die Gemeinden mit Umsetzungs- oder Finanzierungsaufgaben betraut. Der Bund seinerseits sorgt dafür, den Kantonen für ihre Aufgabenerfüllung genügend finanzielle Mittel zu belassen (Art. 47 Abs. 2 Satz 2 BV)⁵⁵.

Art. 47 Abs. 2 Satz 2 BV:

«[Der Bund] belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.»

a) Umsetzung von Kantonsaufgaben

- 53 Die Kantone sind neben der Umsetzung von Bundesaufgaben auch mit der Umsetzung ihrer selbst gewählten kantonalen Aufgaben beschäftigt, sofern diese nicht teilweise oder vollständig von den Gemeinden übernommen werden. Die Ausgestaltung der kantonalen Umsetzung ihrer Aufgaben können die Kantone – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Schranken – frei bestimmen. Denn im Gegensatz zur Umsetzung von Bundesrecht dürfen der Bundesgesetzgeber oder die Bundesverwaltung für Aufgaben im kantonalen Zuständigkeitsbereich *keine Umsetzungsvorgaben* (z.B. Ziele, Programme) machen.

b) Finanzierung der Umsetzung von kantonalen Aufgaben

- 54 Während die Kantone bei der Umsetzung von Bundesaufgaben zuweilen in den Genuss von Bundesbeiträgen kommen, obliegt die Finanzierung von kantonalen Aufgaben grundsätzlich den Kantonen – und allenfalls auch den Gemeinden. Allerdings kann der Bund auch für Aufgaben im kantonalen Zuständigkeitsbereich **Finanzhilfen**⁵⁶ leisten, sofern die Bundesverfassung eine entsprechende *Förderungs- oder Unterstützungskompetenz* zugunsten des Bundes vorsieht (vgl. Rz. 19).

⁵⁵ Dies erfolgt unter anderem dadurch, dass der Bund seine Besteuerung zurückhaltend ausübt, um den Kantonen genügend Steuersubstrat zu überlassen (vgl. Art. 128 Abs. 2 BV).

⁵⁶ «Finanzhilfen» sind Bundesbeiträge, die u.a. für die Erfüllung von Kantonsaufgaben ausgerichtet werden (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 [Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1]).

Die beiden Arten von Finanzhilfen des Bundes – Förderung bzw. Unterstützung – sind je unterschiedlich ausgestaltet. Finanzhilfen zur *Unterstützung* sind stets an kantonale Leistungen geknüpft. So kann der Bund zum Beispiel Beiträge an die kantonalen Ausgaben für Stipendien im tertiären Bildungsbereich gewähren (Art. 66 Abs. 1 BV). Die *Förderung* bestimmter Aufgabenbereiche mit Bundesgeldern hingegen erfolgt unabhängig von Eigenleistungen des Kantons. Demnach kann der Bund die musikalische Bildung von Kindern und Jugendlichen durch Musiklager und Musikkurse fördern (Art. 67a Abs. 1 BV, Art. 12 Abs. 2 KFG⁵⁷), während die Kantone auf andere Bereiche der musikalischen Förderung fokussieren.

- 55 Neben einer verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage ist aus rechtsstaatlichen Gründen sodann auch eine *gesetzliche Grundlage* (Bundesgesetz) zur Ausrichtung der Finanzhilfen notwendig (Legalitätsprinzip). Im entsprechenden Sacherlass kann der Bund **Voraussetzungen** und **Bedingungen** für die Ausrichtung von Finanzhilfen festlegen und damit einen beschränkten Einfluss auf die Umsetzung der jeweiligen Kantonsaufgabe ausüben. Den Kantonen ist es allerdings freigestellt, auf die entsprechenden Finanzhilfen des Bundes zu verzichten, wenn die damit verbundenen Bundesvorgaben dem kantonalen Umsetzungskonzept zuwiderlaufen oder aus anderen Gründen nicht erfüllt werden können. Allfällige Bundesvorgaben zur Ausrichtung von Finanzhilfen derogieren daher entgegenstehendes kantonales Recht nicht (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV).
- 56 Die Ausrichtung der Finanzhilfen kann in der **Rechtsform** eines staats- oder verwaltungsrechtlichen *Vertrages* oder einer *Verfügung* erfolgen. Im Subventionsgesetz (SuG) – als Verfahrensgesetz zur Ausrichtung von Bundessubventionen – wird ausgeführt, dass Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone in der Regel im Rahmen von *Programmvereinbarungen* gewährt werden⁵⁸. Das SuG scheint demnach einer Anwendung der Programmvereinbarung zur Ausrichtung von Bundesfinanzhilfen im Bereich kantonalen Aufgaben nicht entgegenzustehen.
- 57 Es ist jedoch zu beachten, dass das Instrument der **Programmvereinbarung** primär zur Umsetzung und Finanzierung von *Bundesaufgaben* vorgesehen wurde (vgl. Rz. 34 f.). Es bezweckt die partnerschaftliche Umsetzung von Bundesrecht, indem die strategische Führung durch den Bund und die operative Umsetzung durch die Kantone erfolgen. Dieses Konzept, insbesondere die Führungsrolle des Bundes mit dem Ziel einer landesweiten Steuerung, ist auf Aufgaben im kantonalen Zuständigkeitsbereich kaum übertragbar und steht im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung.
- 58 Von Programmvereinbarungen abzugrenzen sind **kantonale Programme** im Sinne von *Planungsinstrumenten*, deren Erstellung eine Voraussetzung zur Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes bilden kann. So werden zum Beispiel Finanzhilfen des Bundes im Bereich des Agglomerationsverkehrs⁵⁹ nur ausgerichtet, wenn ein entsprechendes *Agglomerationsprogramm* durch den Kanton bzw. die Trägerschaften erstellt wurde und dieses den bundesrechtlichen Mindestanforderungen Rechnung trägt⁶⁰. Die Bundesfinanzhilfen für den Agglomerationsverkehr werden jedoch basierend auf einer

⁵⁷ Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (Kulturförderungsgesetz, KFG; SR 442.1).

⁵⁸ Vgl. Art. 16 Abs. 3 Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1).

⁵⁹ Vgl. Art. 86 Abs. 3 lit. b^{bis} BV.

⁶⁰ Vgl. Art. 17c Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe vom 22. März 1985 (MinVG; SR 725.116.22).

Leistungsvereinbarung als öffentlich-rechtlichem Vertrag (Art. 16 Abs. 2 SuG) – und nicht im Rahmen einer Programmvereinbarung (Art. 16 Abs. 3 SuG) – ausgerichtet⁶¹.

- 59 Aus den Bundesfinanzhilfen im Agglomerationsverkehr wird auch ersichtlich, dass Programmvereinbarungen nicht mit **Leistungsvereinbarungen** als *öffentlich-rechtliche Verträge*⁶² zur Ausrichtung von Finanzhilfen gleichzusetzen sind. Solche Leistungsvereinbarungen sind namentlich zur Ausrichtung von Bundesbeiträgen im Straf- und Massnahmenvollzug vorgesehen⁶³. Für diesen Aufgabenbereich in kantonaler Zuständigkeit verfügt der Bund über eine freiwillige Unterstützungskompetenz (Art. 123 Abs. 3 Satz 2 BV). Aufgrund der daraus resultierenden gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Kantone gilt der Straf- und Massnahmenvollzug als «Verbundaufgabe» (vgl. Rz. 74, 85 f.).
- 60 In der Praxis wird im Bereich von kantonalen Aufgaben zuweilen von einer **Umsetzung mittels Programmvereinbarung** gesprochen. Dies dürfte auf einen unpräzisen Sprachgebrauch oder eine begriffliche Verwechslung zurückzuführen sein (z.B. mit Agglomerationsprogrammen oder Leistungsvereinbarungen, vgl. Rz. 58 f.). Denn in den einschlägigen Rechtsgrundlagen zur Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes wird der Terminus «Programmvereinbarung» soweit ersichtlich nur ausnahmsweise verwendet (vgl. nachfolgendes Beispiel).

Der Bund verfügt im Bereich der Strukturpolitik über eine Förderungskompetenz für wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden, Wirtschaftszweige und Berufe (Art. 103 BV). Im darauf basierenden Bundesgesetz über Regionalpolitik wird festgehalten, dass die Bundesfinanzhilfen zur Unterstützung von regionalen Massnahmen im Rahmen von Programmvereinbarungen ausgerichtet werden⁶⁴.

- 61 Tabelle 4: Umsetzung und Finanzierung von kantonalen Aufgaben

Zuständigkeit	Umsetzung	Finanzierung
Kantonsaufgabe	Kantone/Gemeinden	Kantone/Gemeinden
		Kantone/Gemeinden und Bund (Unterstützungs-/Förderungskompetenz)

⁶¹ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVE, Erläuterungen der Leistungsvereinbarung für das Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Siedlung, 2. Generation, 18.11.2014, S. 15.

⁶² Siehe zu den klassischen Anwendungsfällen von Leistungsvereinbarungen Art. 16 Abs. 2 SuG.

⁶³ Eine andere Meinung vertritt WIGET, die Programm- und Leistungsvereinbarungen im Straf- und Massnahmenvollzug gleichzusetzen scheint, obschon der Begriff der Programmvereinbarung weder im einschlägigen Gesetz (LSMG) noch in der zugehörigen Verordnung (LSMV) erwähnt wird (WIGET STEFANIE, Die Programmvereinbarung, Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Diss. Freiburg, Bern 2012, S. 106).

⁶⁴ Vgl. Art. 11 i.V.m. Art. 4–6 Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (SR 901.0); vgl. auch Rz. 75 sowie Fn. 77.

Beispiel einer Förderungskompetenz des Bundes:

Im Bereich der kantonalen Kulturhoheit (Art. 69 Abs. 1 BV) wird dem Bund eine beschränkte Kompetenz zur Förderung von Kulturprojekten von gesamtschweizerischem Interesse sowie der Ausbildungsförderung auf dem Gebiet der Kunst und Musik eingeräumt (Art. 69 Abs. 2 BV).

Beispiel einer parallelen Förderungskompetenz:

«Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften» (Art. 70 Abs. 3 BV). Diese parallele Förderungskompetenz räumt dem Bund die Möglichkeit ein, nicht nur in seinem Zuständigkeitsbereich die sprachliche Verständigung zu fördern, sondern auch kantonale oder private Vorhaben zu unterstützen. Daher kann der Bund zum Beispiel Finanzhilfen für den schulischen Austausch unter den Sprachgemeinschaften gewähren⁶⁵.

Beispiel einer Unterstützungskompetenz des Bundes:

«Der Bund unterstützt mehrsprachige Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben» (Art. 70 Abs. 4 BV). Die Finanzhilfen des Bundes werden auf Gesuch hin und bei Vorlage der geplanten kantonalen Massnahmen gewährt⁶⁶.

⁶⁵ Art. 14 Abs. 2 Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (Sprachengesetz, SpG; SR 441.1).

⁶⁶ Art. 23 Abs. 1 SpG.

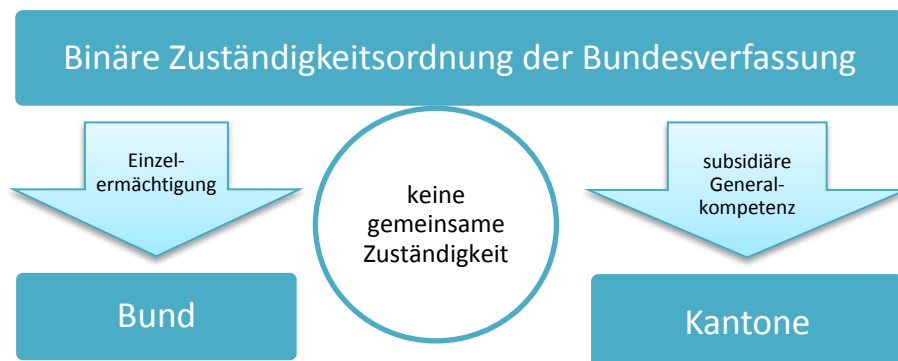
C Gemeinsame Zuständigkeitsbereiche von Bund und Kantonen

1. «Echte» Gemeinschaftsaufgaben

- 62 Die **Zweiteilung der Zuständigkeiten** zwischen Bund und Kantonen, wie sie derzeit in der Bundesverfassung angelegt ist, schliesst nicht aus, dass den beiden Staatsebenen künftig für gewisse Bereiche eine gemeinsame Zuständigkeit zugewiesen werden könnte. Das würde aber auch bedeuten, dass Bund und Kantone im jeweiligen Aufgabenbereich zum gesamthandschaftlichen Handeln verpflichtet wären. Die dafür notwendige Gesetzgebungskompetenz würde folglich weder dem Bund noch den Kantonen, sondern Bund und Kantonen gemeinsam obliegen.
- 63 Die Bundesverfassung statuiert derzeit **keine gemeinsame Zuständigkeit** für Bund und Kantone. Vielmehr basiert die geltende bundesstaatliche Aufgaben- und Kompetenzteilung auf einer *binären Zuständigkeitsordnung*, die jeden Sach- oder Rechtsbereich zwingend entweder der Zuständigkeit des Bundes oder derjenigen der Kantone zuweist.
- 64 Diese *binäre Zuständigkeitsordnung* gilt auch für die *Aufgabenteilung* zwischen den Staatsebenen. Die einzelnen Aufgabenbereiche – oder Teilbereiche – werden durch die Bundesverfassung daher stets entweder dem Bund oder den Kantonen zugewiesen, aber nicht in deren gemeinsame Verantwortung gestellt. Aus diesem Grunde sind in der aktuellen Bundesverfassung **keine «echten» Gemeinschaftsaufgaben** zu verorten.

Für die Wahrnehmung von «echten» Gemeinschaftsaufgaben wäre nicht nur die Zuständigkeitsordnung der Bundesverfassung anzupassen und eine entsprechende Verfassungsgrundlage für die Gemeinschaftsaufgabe einzufügen; darüber hinaus wären auch der Erlass von gemeinsamen Rechtsakten, das Verfahren für gemeinsame Entscheide sowie die Ernennung der entsprechenden gemeinsamen Entscheid- und Vollzugsorgane auf Verfassungsebene zu regeln.

- 65 Grafik 1: Darstellung des binären Systems der Zuständigkeitsordnung gemäss Bundesverfassung



2. Zusammenarbeit im Rahmen bestehender Zuständigkeiten

- 66 Für Aufgabenbereiche, in denen eine **parallele Zuständigkeit** von Bund und Kantone besteht oder für die sie je in Teilbereichen⁶⁷ zuständig sind, sieht die Bundesverfassung bisweilen die Pflicht zur *Koordination* bzw. *Kooperation* zwischen den Staatsebenen vor (vgl. Rz. 24). Durch derartige verfassungsrechtliche Vorgaben sollen Doppelspurigkeiten und Widersprüche durch eine separate Aufgabenerfüllung auf Bundes- und Kantonsebene vermieden werden.

a) «Einfache» Koordinations- und Kooperationspflichten

- 67 Von sog. «*einfachen*» *Koordinations- und Kooperationspflichten* wird dann gesprochen, wenn für eine bestimmte Aufgabe neben der Koordination bzw. Kooperation *keine weiteren Pflichten* oder Ziele für die Aufgabenerfüllung vorgegeben werden.

Beispiel einer Koordinations- und Kooperationspflicht (Raumplanung):

«Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen» (Art. 75 Abs. 2 BV).

Neben dieser verfassungsrechtlich verankerten Koordinations- und Kooperationspflicht von Bund und Kantonen statuiert das Raumplanungsgesetz⁶⁸ gleich zu Beginn eine Koordinationspflicht zwischen allen drei Staatsebenen: «Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt [...] wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab [...]». Eine wichtige Orientierungshilfe bildet dabei das «Raumkonzept Schweiz», das von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden als gemeinsames Strategiekonzept entwickelt wurde.

Beispiel einer parallelen Kompetenz mit Koordinationspflicht:

Der Bevölkerungsschutz und die innere Sicherheit des Landes fällt in die parallele Zuständigkeit von Bund und Kantonen (Art. 57 Abs. 1 BV). Zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen gilt eine Koordinationspflicht (Abs. 2). Diese Koordination wird durch die institutionalisierte Kooperation im sogenannten «Sicherheitsverbund Schweiz» in vertikaler (Bund – Kantone) und horizontaler Hinsicht (Kantone untereinander) umgesetzt.

⁶⁷ Z.B. infolge einer fragmentarischen oder Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes innerhalb eines kantonalen Aufgabenbereichs.

⁶⁸ Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

- 68 Grafik 2: Darstellung «einfacher» Koordinations- bzw. Kooperationspflichten zwischen Bund und Kantonen



b) Koordinations- und Kooperationspflichten mit Ziel- und Programmvorgaben

- 69 Neben den «einfachen» Koordinations- und Kooperationspflichten sieht die Bundesverfassung auch vereinzelt *Koordinations- und Kooperationspflichten mit Ziel- und Programmvorgaben* vor. Diese spezifische Form der zielorientierten Zusammenarbeit wurde im Zuge der Verfassungsrevision im Bildungsbereich im Jahre 2006 erstmals eingeführt. Sie verfolgt das Ziel, bei der Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen durch Koordination und Kooperation bestimmte Ziel- und Programmnormen zu erfüllen. Dadurch sollen nicht nur Doppelspurigkeiten und Widersprüche in der Aufgabenerfüllung vermieden werden, sondern darüber hinaus eine *schweizweite Gesamtsteuerung* ermöglicht werden.
- 70 Dieser **Gesamtsteuerungsansatz** hat aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung einen klar *begrenzten Anwendungsbereich*. Zum einen ist eine Gesamtsteuerung nur für jene Bereiche der kantonalen Schulhoheit möglich, für die auch der Bund über Kompetenzen verfügt (so z.B. im Bereich der Hochschulen, der Forschung und der Weiterbildung). Zum andern besteht die Koordinations- und Kooperationspflicht nur im Hinblick auf die Zielvorgabe, einen Bildungs- bzw. Hochschulraum von hoher Qualität und Durchlässigkeit zu schaffen.

Beispiel von Koordinations- und Kooperationspflichten mit Ziel- und Programmvorgabe:

«Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz» (Art. 61a Abs. 1 BV, Zielvorgabe: Durchlässigkeit und hohe Qualität).

«Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher» (Art. 61a Abs. 2 BV, Koordinations- und Kooperationspflicht mit Programmvorgabe).

Beispiel einer Koordinationspflicht mit Zielvorgabe:

«Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen» (Art. 63a Abs. 3 BV, Koordinationspflicht mit Ziel der Qualitätssicherung).

- 71 Grafik 3: Darstellung von Koordinations- bzw. Kooperationspflichten mit Ziel- und Programmvorgaben für Bund und Kantone



3. Gemeinsame Finanzierung («Verbundfinanzierung»)

- 72 In zahlreichen Aufgabenbereichen beteiligt sich der Bund an den finanziellen Aufwendungen der Kantone, die im Rahmen der Umsetzung einer bestimmten Aufgabe anfallen. Diese gemeinsame Aufgabenfinanzierung wurde anlässlich der NFA-Reform kritisch überprüft; für gewisse, weiterhin gemeinsam zu finanzierende Aufgabenbereiche wurde die Kategorie «*Verbundaufgaben*» geschaffen (a). Je nach Zuständigkeit für den jeweiligen Aufgabenbereich richtet sich die *gemeinsame Aufgabenfinanzierung* nach unterschiedlichen Grundsätzen: Die Gewährung von Bundesbeiträgen zur Umsetzung von Aufgaben in *Bundeszuständigkeit* (b) erfolgt in einem anderen Kontext als die Mitfinanzierung des Bundes im Bereich der *kantonalen Zuständigkeit* (c).

a) Ursprung und Bedeutung der «Verbundaufgabe»

- 73 Der Begriff der «Verbundaufgabe» wurde im Rahmen der **NFA-Reform** im Jahre 2008 erstmals eingeführt und dort für Aufgabenbereiche verwendet, die sich im Zuge der *Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung* weder eindeutig dem Bund noch den Kantonen zuweisen liessen.

«Verbundaufgabe» bezeichnet einen von Bund und Kantonen gemeinsam finanzierten Aufgabenbereich.
(vgl. Glossar Botschaft NFA I, S. 2545)

Die in der NFA-Reform vorgenommene Dreiteilung in «Bundesaufgaben», «kantonalen Aufgaben» und «Verbundaufgaben» war nicht auf das bestehende verfassungsrechtliche System der Aufgaben- und Kompetenzverteilung von Art. 3 und Art. 42 f. BV, sondern auf das Kriterium der Finanzierung der Aufgabenerfüllung gestützt.

- 74 Bei den Verbundaufgaben handelt es sich um eine sehr **heterogene Kategorie von Aufgaben**, die sowohl den Zuständigkeitsbereich des Bundes als auch denjenigen der Kantone betreffen können. Daher zählen zu den Verbundaufgaben – übersetzt auf die verfassungsrechtliche Kompetenzterminologie – einerseits *Bundesaufgaben* gemäss Art. 42 BV, deren Vollzug den Kantonen übertragen ist (wie z.B. die amtliche Vermessung). Andererseits fallen darunter auch *Kantonsaufgaben* gemäss Art. 43 BV, für die der Bund lediglich eine Förderungskompetenz besitzt (z.B. der Agglomerationsverkehr) oder seine Zuständigkeit nicht voll ausgeschöpft hat (z.B. der Straf- und Massnahmenvollzug).

Im Einzelnen wurden zunächst 12, später 16⁶⁹ Verbundaufgaben ausgewiesen: Amtliche Vermessung (Art. 75a BV), Straf- und Massnahmenvollzug (Art. 123 Abs. 3 BV), Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Art. 66 BV), Natur- und Heimatschutz (Art. 78 Abs. 3 BV), Hauptstrassen (Art. 86 Abs. 3 lit. c BV), Hochwasserschutz (Art. 76 Abs. 1 und 3, 86 Abs. 3 lit. d BV), Agglomerationsverkehr (Art. 86 Abs. 3 lit. b^{bis} BV), öffentlicher Regionalverkehr (Art. 87 BV), Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen (ohne National- und Hauptstrassen, Art. 86 Abs. 3 lit. d BV), Gewässerschutz (Art. 76 BV), Ergänzungsleistungen (Art. 112a BV), Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (Art. 117 BV), landwirtschaftliche Strukturverbesserungen (Art. 104 BV), Wald (Art. 77 BV), Jagd (Art. 79 BV) und Fischerei (Art. 79 BV).

- 75 Allen Verbundaufgaben ist jedoch gemein, dass sie sich durch eine **gemeinsame Finanzierung** der Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone auszeichnen. Es war daher alleine der Finanzierungsaspekt, der zur Kategorisierung als Verbundaufgaben führte.

Seit der Annahme der NFA-Reform hat der Bundesgesetzgeber in weiteren Bereichen eine gemeinsame Finanzierung durch Bund und Kantone nach dem Konzept der «Verbundaufgabe» vorgesehen, so z.B. für den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen⁷⁰ oder im Bereich der Regionalpolitik⁷¹.

- 76 Im Zuge der NFA-Reform wurde auch versucht, die Umsetzung von Bundesrecht kooperativer und wirkungsorientierter zu gestalten, um eine Verwaltungsführung im Sinne des New Public Management zu ermöglichen. Mit den sogenannten *Programmvereinbarungen* wurde deshalb eine neue Art der Umsetzung für Bundesaufgaben in die Verfassung aufgenommen (vgl. Rz. 34 ff.). Dieses neuartige Konzept der Umsetzung und Finanzierung von Bundesrecht wurde z.T. ebenfalls als «Verbundaufgabe» bezeichnet. In diesem Lichte steht der Begriff «Verbund» für ein **partnerschaftliches Zusammenwirken** von Bund und Kantonen bei der Umsetzung und Finanzierung von Aufgaben.
- 77 In den letzten Jahren wurden aber auch vermehrt *Aufgabenbereiche mit Koordinations- und Kooperationsbedarf*, wie z.B. die Bildung, als «Verbundaufgaben» oder gar «Gemeinschaftsaufgaben» bezeichnet. Tatsächlich ist gerade in diesen Bereichen paralleler Zuständigkeiten eine verstärkte Zusammenarbeit der Staatsebenen angezeigt (vgl. Rz. 66 ff.). Diese Zusammenarbeit führt aber nicht zu einer gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen im entsprechenden Bereich im Sinne einer «echten» Gemeinschaftsaufgabe (vgl. Rz. 63 f.). Sodann ist ein Zusammenwirken der Staatsebenen bei der Aufgabenerfüllung nicht mit einer gemeinsamen Aufgabenfinanzierung – als Merkmal einer Verbundaufgabe – zu verwechseln.
- 78 Der Begriff der «Verbundaufgabe» ist schliesslich nicht nur aufgrund seiner unpräzisen Verwendung missverständlich, sondern ist an sich eine unglückliche Wortschöpfung. Im Gegensatz zur Terminologie der Bundesverfassung, wo der Begriff «Aufgabe» untrennbar mit der jeweiligen Zuständigkeit einer Staatsebene verbunden ist, wird mit «Verbundaufgabe» gerade *keine gemeinsame Zuständig-*

⁶⁹ Botschaft NFA II, BBl 2005 6075. Je nach Zählweise (im Bereich des Natur- und Heimatschutz) gelangt man auch auf 17 Verbundaufgaben (vgl. WIGET [Fn. 63], S. 101 f.). Unter Einschluss der Hochschul- und Fachhochschulförderung sowie der Berufsbildung sind es 20 Verbundaufgaben, die nach Inkrafttreten der NFA-Reform um drei weitere Bereiche auf 23 Verbundaufgaben erweitert wurden (vgl. EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT [Fn. 37], S. 6).

⁷⁰ Vgl. Art. 39 Bundesgesetz über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 (Geoinformationsgesetz, GeoIG; SR 510.6) sowie Art. 20 ff. Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen vom 2. September 2009 (ÖREBKV; SR 510.622.4).

⁷¹ Vgl. Art. 11 Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (SR 901.0); siehe auch Rz. 60 sowie Fn. 77.

keit von Bund und Kantonen umschrieben. Eine solche gemeinsame Zuständigkeit als Grundlage für eine «echte» Gemeinschaftsaufgabe sieht die Bundesverfassung derzeit nicht vor (vgl. Rz. 64).

b) Bundesbeiträge zur Umsetzung von Bundesaufgaben

- 79 Der Bund kann sich an den kantonalen Aufwendungen zur Umsetzung von Bundesrecht finanziell beteiligen (vgl. Rz. 32 ff.). Die daraus resultierende *gemeinsame Finanzierung von Bundesaufgaben* – sei es mit oder ohne Programmvereinbarung – kann mit dem Begriff «**Verbundfinanzierung**» treffend beschrieben werden. Die Verwendung dieses Begriffs ist daher dem unscharfen und mehrdeutigen Begriff «Verbundaufgabe» vorzuziehen.
- «Verbundfinanzierung» bezeichnet die gemeinsame Finanzierung der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 BV).
- 80 Wird der Begriff «**Verbundaufgabe**» dennoch verwendet, ist er auf den Kontext der *Bundesaufgaben* zu beschränken, die von den Kantonen umgesetzt und vom Bund mitfinanziert werden. Verbundaufgaben stellen mit anderen Worten «eine Kategorie der Umsetzung des Bundesrechts nach Art. 46 BV»⁷² dar. In welchen Bereichen des Bundesrechts das Instrument der *Programmvereinbarung* zur Regelung der gemeinsamen Finanzierung eingesetzt werden soll (Art. 46 Abs. 2 BV), liegt dabei im politischen Ermessen des Gesetzgebers (vgl. Rz. 34).
- «Verbundaufgabe» ist nur zur Bezeichnung der gemeinsamen Finanzierung von Bundesaufgaben im Rahmen von *Programmvereinbarungen* zu verwenden (Art. 46 Abs. 2 BV).
- 81 Von denjenigen gemeinsam finanzierten Aufgabenbereichen, die im Zuge der NFA-Reform der **Kategorie «Verbundaufgaben»** zugewiesen wurden, ist die Mehrheit dem *Zuständigkeitsgebiet des Bundes* zuzuordnen. Daher erfolgt die gemeinsame Finanzierung dieser Aufgaben im Kontext der *Umsetzung von Bundesrecht* nach Art. 46 BV (vgl. Rz. 32 ff.). Zu dieser Gruppe von «Verbundaufgaben» zählen:
- Amtliche Vermessung (Art. 75a BV, Art. 38 GeolG);
 - Gewässerschutz (Art. 76 Abs. 3 BV, Art. 61, 62a Abs. 2 und 4, 64 Abs. 1 und 3, 65 Abs. 1 GSchG);
 - Hochwasserschutz (Art. 76 Abs. 1 und 3 sowie Art. 86 Abs. 3 lit. d BV, Art. 6 ff. WBG);
 - Wald (Art. 77 BV, Art. 35 ff. WaG);
 - Natur- und Heimatschutz⁷³ (Art. 78 BV, Art. 18d, 23c NHG);
 - Jagd (Art. 79 BV, Art. 11 Abs. 6 und Art. 13 Abs. 3 JSG);
 - Fischerei (Art. 79 BV, Art. 12 BGF);

⁷² Botschaft NFA I, BBl 2002 2341.

⁷³ Obschon der Natur- und Heimatschutz eine kantonale Zuständigkeit und Aufgabe darstellt (Art. 78 Abs. 1 BV), kommt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den Naturschutz zu (Art. 78 Abs. 4–5 BV). Im Heimatschutz und der Denkmalpflege hingegen verfügt er nur über eine Unterstützungskompetenz (vgl. Art. 78 Abs. 3 BV). Im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) wird bei den Bundesbeiträgen denn auch zwischen *Finanzhilfen* für kantonale Aufgaben (vgl. Art. 13, 14a, 23k) und *Abgeltungen* für Bundesaufgaben (vgl. Art. 18d Abs. 1, 23c Abs. 3) unterschieden (zur Begriffsdefinition von «Abgeltungen» und «Finanzhilfen» vgl. Rz. 32 und 54).

- Massnahmen zum Umwelt- und Landschaftsschutz, die der Strassenbau notwendig macht (Art. 86 Abs. 3 lit. d BV, Art. 50 USG);
- Öffentlicher Regionalverkehr (Art. 87 BV, Art. 49 ff. EBG);
- Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen (Art. 104 BV, Art. 97a LwG);
- Ergänzungsleistungen (Art. 112a BV, Art. 13 ELG);
- Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (Art. 117 BV, Art. 65 f. KVG).

82 Für diese im «Verbund» finanzierten Aufgabenbereiche war eine Anwendung von **Programmvereinbarungen** bereits während NFA-Reform in Betracht gezogen worden. Allerdings erwies sich nur rund die Hälfte dieser «Verbundaufgaben» als geeignet, um mittels Programmvereinbarung umgesetzt und finanziert zu werden. Dazu zählen insbesondere die *amtliche Vermessung*, der *Natur- und Landschaftsschutz*, der *Wald*, die *Jagd*, der *Heimatschutz* und die *Denkmalpflege*⁷⁴, der *Hochwasserschutz* sowie der *Lärmschutz*⁷⁵.

83 Tabelle 5: Darstellung des Zusammenspiels der Staatsebenen bei der Umsetzung und Finanzierung von Aufgaben in der Zuständigkeit des Bundes (Regelfall)

Zuständigkeit	Umsetzung	Finanzierung	Einfluss des Bundes auf die Umsetzung
Bund	Kantone	Kantone	Bundesvorgaben für die kantonale Umsetzung
		Kantone und Bund	Bundesbeiträge und Bundesvorgaben für die kantonale Umsetzung Bundesbeiträge und strategische Führung des Bundes durch Programmvereinbarung

c) Bundesbeiträge im Bereich der Umsetzung von Kantonsaufgaben

84 Der Bund kann die Kantone bei der Umsetzung ihrer eigenen kantonalen Aufgaben durch **Finanzhilfen** unterstützen. Obschon die Ausrichtung dieser Finanzhilfen an gesetzlich festgelegte Voraussetzungen und Bedingungen geknüpft ist, sind die entsprechenden bundesrechtlichen Vorgaben für die Kantone nicht kompetenzmindernd; sie bilden lediglich die Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung des Bundes (vgl. Rz. 55). Im Bereich von kantonalen Aufgaben kann der Bund durch seine Mitfinanzierung weder die strategische Führung in der kantonalen Umsetzung übernehmen noch darf er Umsetzungsvorgaben zur kantonalen Aufgabenerfüllung machen (vgl. Rz. 53, 57 ff.). Der Bund hat folglich auf die Umsetzung von Kantonsaufgaben – trotz Ausrichtung von

Finanzhilfen des Bundes zur gemeinsamen Finanzierung von Kantonsaufgaben stellen *keine Verbundaufgaben* dar.

⁷⁴ Der Heimatschutz und die Denkmalpflege als Aufgaben in grundsätzlich kantonalen Zuständigkeit werden hier gleichwohl unter den Aufgaben in Bundeszuständigkeit aufgeführt, weil Art. 78 BV den Heimat- und Naturschutz zusammenfasst und der Bund für letzteren eine umfassende Gesetzgebungskompetenz hat (vgl. Art. 78 Abs. 4–5 BV).

⁷⁵ Vgl. dazu die Aufzählungen beim Eidgenössischen Finanzdepartement (Fn. 37), S. 7 sowie bei WIGET (Fn. 63), S. 106.

Finanzhilfen – nur einen *marginalen Einfluss*. Die gemeinsame Finanzierung von Kantonsaufgaben bildet daher **keine Verbundaufgabe** im Sinne einer partnerschaftlichen Ausgestaltung der kantonalen Umsetzung.

85 Dies gilt auch für die wenigen kantonalen Aufgabenbereiche, die im Zuge der NFA-Reform infolge der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Kantone der **Kategorie «Verbundaufgaben»** zugewiesen wurden. Dem Bund kommt durch seine Mitfinanzierung bei diesen Aufgaben nur ein sehr beschränktes Mitspracherecht bei der kantonalen Aufgabenerfüllung zu. Durch die bundesrechtlichen Vorgaben für die Finanzhilfen wird auch die Aufgabenzuständigkeit nicht beeinflusst; die betreffenden Sachbereiche verbleiben weiterhin in der kantonalen Regelungszuständigkeit. Aus diesen Gründen handelt es sich bei diesen Aufgabenbereichen höchstens *de facto* um «Verbundaufgaben». Deshalb ist die gemeinsame Finanzierung dieser «Verbundaufgaben» im Kontext der Ausrichtung von *Finanzhilfen des Bundes für Kantonsaufgaben* nach Art. 43 BV zu sehen (vgl. Rz. 54 ff.). Zu dieser Gruppe von «Verbundaufgaben» gehören:

- Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungsbereich (Art. 66 BV, Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich [Ausbildungsbeitragsgesetz]);
- Agglomerationsverkehr (Art. 86 Abs. 3 lit. b^{bis} BV, Art. 17a–d Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe [MinVG]);
- Hauptstrassen (Art. 86 Abs. 3 lit. c BV, Art. 12 ff. MinVG);
- Straf- und Massnahmenvollzug (Art. 123 Abs. 3 BV, Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug [LSMG]).

86 In diesen kantonalen Aufgabenbereichen sind bislang – von Ausnahmen abgesehen^{76,77} – **keine Programmvereinbarungen** zur Regelung der gemeinsamen Finanzierung und Umsetzung geschlossen worden. Es werden je nach Sachbereich unterschiedliche Gründe dafür angeführt:

- Für die Aufgabenbereiche *Agglomerationsverkehr* und *Straf- und Massnahmenvollzug*⁷⁸ war die Umsetzung durch Programmvereinbarung aufgrund der interkantonalen Zusammenarbeit nicht sinnvoll; Programmvorgaben des Bundes hätten angesichts der bestehenden Regelungen keine strategische Führung mehr erlaubt und zu einer Überregulierung geführt.
- Im Falle der *Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungsbereich* ist die Höhe und Voraussetzung zur Ausrichtung der Finanzhilfen bundesrechtlich abschliessend festgelegt worden und somit nicht mehr im Rahmen einer Programmvereinbarung aushandelbar.

⁷⁶ Eine Ausnahme bilden die Bundesfinanzhilfen im Heimatschutz und der Denkmalpflege als grundsätzlich kantonalen Aufgabe, deren Ausrichtung an Programmvereinbarungen geknüpft ist (vgl. Art. 13 Abs. 1, Art. 23k Abs. 1 NHG). Der Natur- und Heimatschutz nach Art. 78 BV gilt ebenfalls als «Verbundaufgabe». Da der Naturschutz überwiegend in Bundeszuständigkeit liegt, wurde auch die gemeinsame Finanzierung von Heimatschutz und Denkmalpflege dort erwähnt (vgl. Rz. 81 ff.).

⁷⁷ Eine weitere Ausnahme ist in der Regionalpolitik zu finden, die erst nach der NFA-Reform als Verbundaufgabe ausgeschrieben wurde (vgl. Rz. 60, 75).

⁷⁸ A.M. WIGET (Fn. 63), S. 106.

- Schliesslich wurde die Programmvereinbarung auch nicht zur gemeinsamen Finanzierung der *Hauptstrassen* in Betracht gezogen. Die Steuerung des Bundes ist in diesem Bereich auf die Festlegung des Netzes beschränkt und seine Mitfinanzierung bereits durch einen Verteilschlüssel festgelegt. Es bestand daher kein Bedarf, den Umfang der Bundesbeiträge oder die Ziele der Aufgabenerfüllung mittels Programmvereinbarung auszuhandeln⁷⁹.

87 Tabelle 6: Darstellung des Zusammenspiels der Staatsebenen bei der Umsetzung und Finanzierung von Aufgaben im kantonalen Zuständigkeitsbereich

Zuständigkeit	Umsetzung	Finanzierung	Einfluss des Bundes auf die Umsetzung
Kantone	Kantone	Kantone	Umsetzungsvorgaben durch Bundesverfassung (nicht durch Bundesgesetzgeber/-verwaltung)
		Kantone und Bund	Umsetzungsvorgaben durch Bundesverfassung (nicht durch Bundesgesetzgeber/-verwaltung) Bundesvorgaben für Finanzhilfen nicht verpflichtend; Kantone können auf Finanzhilfen verzichten Finanzhilfen erlauben keine strategische Führung des Bundes mittels Programmvereinbarung

Teil III: Kompetenz- und Aufgabenzuordnung einzelner Sachbereiche (Anhang)

⁷⁹ Vgl. zum Ganzen EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT (Fn. 37), S. 6 ff.