

**Botschaft
zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung
des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
zwischen Bund und Kantonen (NFA)**

vom 7. September 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen im Rahmen der zweiten Phase der Föderalismusreform, mit dem Antrag auf Zustimmung, die Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die Ausführungsgesetzgebung ist in einem Mantelerlass, dem Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), zusammengefasst. Dieser ändert dreissig bestehende Bundesgesetze und enthält als Anhänge drei neue oder total revidierte Bundesgesetze:

- Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich,
- Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen,
- Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

Gegenstand der Botschaft ist überdies ein Entwurf einer Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

7. September 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit der Annahme des Bundesbeschlusses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sprachen sich Volk und Stände am 28. November 2004 mit eindrucklichem Mehr für das Reformprojekt zur Stärkung und Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Schweiz aus.

Der Bundesrat wertet den hohen Ja-Anteil zur Vorlage (64%) als Signal dafür, dass die Folgearbeiten im Hinblick auf die Einführung der NFA zügig und konsequent voranzutreiben sind.

Gegenstand der vorliegenden Botschaft ist die Ausführungsgesetzgebung. Die Anpassungen von aufgaben- und querschnittsbezogenen Bundesgesetzen sind einerseits Folge des NFA-Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003, andererseits sind weitere Gesetzesmodifikationen vorzunehmen, die keiner Verfassungsänderung bedurften. In diesen Fällen haben im Rahmen der Verfassungsvorlage folgerichtig keine Beratungen im Parlament stattgefunden.

Die Ausarbeitung der Gesetzesänderungen in den verschiedenen Bereichen erfolgte im Rahmen der NFA-Projektorganisation, welche paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzt ist.

Weil die Bundesgesetze Teil einer kohärenten Föderalismusreform sind und rund die Hälfte davon als gesetzgeberischer Ausfluss der am 3. Oktober 2003 vom Parlament verabschiedeten Verfassungsnormen aufzufassen sind, werden sie in Form eines Mantelerlasses, des Bundesgesetzes über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), zusammengefasst. Dieser Mantelerlass untersteht dem fakultativen Referendum.

Der Mantelerlass sieht Änderungen in folgenden Aufgabengebieten vor: amtliche Vermessung; Straf- und Massnahmenvollzug; Bildung; Natur- und Heimatschutz; Landesverteidigung; öffentliche Finanzen; öffentliche Werke und Verkehr; Umwelt; soziale Sicherheit; Landwirtschaft; Wald, Jagd und Fischerei. Insgesamt werden Änderungen zu dreissig bestehenden Bundesgesetzen und drei neue oder total revidierte Bundesgesetze vorgeschlagen.

Ausserhalb des Mantelerlasses wird überdies eine Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung vorgeschlagen.

Während in einzelnen Bereichen die Änderungen nur punktueller Natur sind, fallen sie in anderen Politikbereichen weit umfassender aus. So wird gemäss der neuen Aufgabenteilung auf dem Gebiet der kollektiven IV-Leistungen ein neues Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vorgelegt. Neu obliegt es den Kantonen, die Eingliederung von invaliden Menschen zu fördern. Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung werden den Kantonen in diesem neuen Gesetz vorgeschrieben.

Ein total revidiertes Gesetz wird auf dem Gebiet der Beiträge des Bundes an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich vorgelegt. Stipendien und Studiendarlehen werden dabei als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen ausgestaltet. Das Gesetz enthält einerseits Förderbestimmungen und andererseits Bestimmungen im Sinne von Subventionsvoraussetzungen.

Im Bereich der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird ein total revidiertes Gesetz vorgelegt. Die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen und die Umgestaltung des heutigen Subventionsgesetzes in ein Leistungsgesetz erforderten eine Neukonzeption des heutigen Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

Gewichtige Änderungen werden auch im Bereich der öffentlichen Werke und des Verkehrs vorgelegt. Davon sind namentlich das Gesetz über die Nationalstrassen und das Gesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer betroffen.

Der Bundesrat hat die skizzierte Vorgehensweise bereits in seiner ersten NFA-Botschaft – zu den Verfassungsänderungen – dargelegt und betont, dass diese erste und die nun vorliegende zweite Botschaft konzeptionell nicht voneinander zu trennen sind. In der ersten Botschaft wurden auch bereits die Leitlinien der notwendigen Gesetzesanpassungen skizziert. Damit stellt die vorliegende Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung die Konkretisierung und Vertiefung der damals in Aussicht gestellten Gesetzesmodifikationen dar.

Nach Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten sind die Ausgleichsgefässe (Ressourcen- und Lastenausgleich des Bundes sowie, als Übergangsinstrument, der Härteaussgleich) mit finanziellen Mitteln auszustatten und die dazugehörigen Verordnungen auszuarbeiten. Die Unterbreitung der dazugehörigen Bundesbeschlüsse wird Gegenstand einer dritten Botschaft sein.

Wie bereits in der ersten Botschaft betont wurde, kann die Einführung der NFA nur integral erfolgen, damit die Verwirklichung der Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen in ihrem sachlichen Zusammenhang sichergestellt wird. Nach Abschluss der parlamentarischen Beratung zum Mantelerlass wird die Frist zur Ergreifung des fakultativen Referendums laufen. Parallel zu den laufenden Beratungen zur vorliegenden Botschaft wird die dritte Botschaft zu den Bundesbeschlüssen vorzubereiten sein. Dieser Parlamentsbeschluss wird ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstehen. In den Kantonen sind die entsprechenden Arbeiten zur Schaffung beziehungsweise Anpassung der erforderlichen Rechtsgrundlagen im Gange.

Laufen alle diese Schritte wie geplant ab, so kann die NFA auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6030
Abkürzungsverzeichnisse	6048
1 Grundzüge der Vorlage	6053
1.1 Die NFA im Überblick	6053
1.1.1 Heutiges System und seine Mängel	6053
1.1.2 Ziele und Mittel der NFA	6055
1.1.3 Grundmechanismen des Übergangs zur NFA	6058
1.2 Die drei Vorlagen der NFA	6061
1.2.1 Die Vorlagen im Überblick	6061
1.2.2 Die Beratungen im Parlament zur ersten Vorlage sowie die Volksabstimmung vom 28. November 2004	6062
1.2.3 Gegenstand der vorliegenden Botschaft (= zweite Vorlage)	6063
1.2.4 Verfahren für die beantragten Gesetzesrevisionen	6063
1.2.5 Ausblick auf die dritte Vorlage	6063
1.3 Ergebnisse der Vernehmlassung	6064
1.3.1 Aufgabenteilung allgemein	6064
1.3.2 Amtliche Vermessung und Strafrecht	6064
1.3.3 Bildung	6064
1.3.4 Natur- und Heimatschutz	6065
1.3.5 Landesverteidigung	6065
1.3.6 Öffentliche Finanzen	6065
1.3.7 Öffentliche Werke und Verkehr	6065
1.3.8 Umwelt	6067
1.3.9 Soziale Sicherheit	6067
1.3.10 Landwirtschaft	6070
1.3.11 Wald, Jagd und Fischerei	6070
1.3.12 Nationalbankgesetz	6071
1.3.13 Übergangsprobleme	6071
1.3.14 Weiteres Vorgehen	6071
1.4 Überarbeitungen und Nachbesserungen	6072
1.5 Beantragte Änderungen in den einzelnen Aufgabenbereichen im Überblick	6072
1.5.1 Bundesaufgaben	6073
1.5.2 Kantonale Aufgaben	6074
1.5.3 Verbundaufgaben	6074
1.5.4 Wegfall der Finanzkraft in Aufgabenbereichen ohne Aufgabenteilung und in weiteren Gesetzen	6075
1.5.4.1 Beantragte Gesetzesänderungen gemäss beiliegendem Mantelerlass und ihre verfassungsmässigen Grundlagen	6077
1.6 Zeitplan bis zur Inkraftsetzung der NFA-Reform (Ziel: 1.1.2008)	6079
1.7 Zu leistende Arbeiten im Hinblick auf die Einführung der NFA	6080
1.7.1 Finanzausgleich im engeren Sinn	6080

1.7.2	Kantonale Vorarbeiten zur Umsetzung der neuen Aufgabenteilung und der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen	6081
1.7.2.1	Anpassungsbedarf bei der Gesetzgebung auf kantonaler Ebene	6081
1.7.2.1.1	Bereiche mit Aufgabenentflechtung	6081
1.7.2.1.2	Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen	6082
1.7.2.2	Interkantonale Zusammenarbeit	6082
1.7.2.3	Anpassungen im innerkantonalen Verhältnis und im Verhältnis zu den Leistungserbringern	6082
1.7.2.4	Budgetanpassungen und finanztechnische Übergangsprobleme	6083
1.7.2.4.1	Budgetanpassungen	6083
1.7.2.4.2	Finanztechnische Übergangsprobleme	6083
2	Erläuterungen zur Ausführungsgesetzgebung in den einzelnen Aufgabengebieten	6084
2.1	Amtliche Vermessung	6084
2.1.1	Ausgangslage	6084
2.1.1.1	Heutige Lösung	6084
2.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6084
2.1.1.3	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6085
2.1.1.4	Ergebnisse der Vernehmlassung	6085
2.1.2	Neue Lösung	6086
2.1.2.1	Übersicht	6086
2.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6086
2.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6086
2.1.2.4	Regelung der Zusammenarbeit und Finanzierung durch Bund und Kantone	6087
2.1.2.5	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6087
2.1.3	Kommentar zu den Änderungen im ZGB und zur neuen Parlamentsverordnung	6087
2.2	Strafrecht	6090
2.2.1	Straf- und Massnahmenvollzug	6090
2.2.1.1	Ausgangslage	6090
2.2.1.1.1	Heutige Lösung	6090
2.2.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6092
2.2.1.1.3	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6093
2.2.1.1.4	Ergebnisse der Vernehmlassung	6093
2.2.1.2	Neue Lösung	6094
2.2.1.2.1	Übersicht	6094
2.2.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6095
2.2.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6095
2.2.1.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6095
2.2.1.3	Kommentar zu den Änderungen im StGB und im LSMG	6095

2.3 Bildung	6098
2.3.1 Berufsbildung	6098
2.3.1.1 Ausgangslage	6098
2.3.1.1.1 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6098
2.3.1.1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung	6098
2.3.1.2 Neue Lösung	6099
2.3.1.2.1 Übersicht	6099
2.3.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe	6099
2.3.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6099
2.3.2 Förderung der Universitäten	6099
2.3.2.1 Ausgangslage	6099
2.3.2.1.1 Umsetzung auf Gesetzesstufe	6099
2.3.2.1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung	6099
2.3.2.2 Neue Lösung	6100
2.3.2.2.1 Übersicht	6100
2.3.2.2.2 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6100
2.3.3 Turnen und Sport	6100
2.3.3.1 Ausgangslage	6100
2.3.3.1.1 Heutige Lösung	6100
2.3.3.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6101
2.3.3.1.3 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6101
2.3.3.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung	6101
2.3.3.2 Neue Lösung	6102
2.3.3.2.1 Übersicht	6102
2.3.3.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe	6102
2.3.3.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6102
2.3.3.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6102
2.3.3.3 Kommentar zu den Änderungen im Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport	6102
2.3.4 Stipendien und Studiendarlehen	6102
2.3.4.1 Ausgangslage	6102
2.3.4.1.1 Heutige Lösung	6102
2.3.4.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6103
2.3.4.1.3 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6103
2.3.4.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung	6104
2.3.4.2 Neue Lösung	6106
2.3.4.2.1 Übersicht	6106
2.3.4.2.2 Grundzüge der neuen Finanzierungsform	6106
2.3.4.2.3 Umsetzung auf Gesetzesstufe	6106
2.3.4.2.4 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6108
2.3.4.2.5 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6108

2.3.4.3	Kommentar zum Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich	6109
2.4	Natur- und Heimatschutz	6113
2.4.1	Natur- und Landschaftsschutz	6113
2.4.1.1	Ausgangslage	6113
2.4.1.1.1	Heutige Lösung	6113
2.4.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6113
2.4.1.1.3	Beratungen im Parlament	6113
2.4.1.1.4	Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen	6114
2.4.1.1.5	Ergebnisse der Vernehmlassung	6114
2.4.1.2	Neue Lösung	6114
2.4.1.2.1	Übersicht	6114
2.4.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6115
2.4.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6115
2.4.1.2.4	Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen	6116
2.4.2	Heimatschutz und Denkmalpflege	6116
2.4.2.1	Ausgangslage	6116
2.4.2.1.1	Heutige Lösung	6116
2.4.2.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6116
2.4.2.1.3	Entwicklungen seit der ersten Botschaft	6117
2.4.2.1.4	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6117
2.4.2.1.5	Ergebnisse der Vernehmlassung	6117
2.4.2.2	Neue Lösung	6118
2.4.2.2.1	Übersicht	6118
2.4.2.2.2	Grundzüge der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsform	6118
2.4.2.2.3	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6118
2.4.2.2.4	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6119
2.4.2.2.5	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6119
2.4.3	Kommentar zu den Änderungen im NHG	6119
2.5	Landesverteidigung	6122
2.5.1	Armeematerial und persönliche Ausrüstung	6122
2.5.1.1	Ausgangslage	6122
2.5.1.1.1	Heutige Lösung	6122
2.5.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6122
2.5.1.1.3	Entwicklungen seit der ersten Botschaft	6122
2.5.1.1.4	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6122
2.5.1.1.5	Ergebnisse der Vernehmlassung	6123
2.5.1.2	Neue Lösung	6123
2.5.1.2.1	Übersicht	6123

2.5.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6123
2.5.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6124
2.5.1.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6124
2.5.1.3	Kommentar zu den Änderungen im MG	6124
2.6	Öffentliche Finanzen	6125
2.6.1	Subventionsgesetz	6125
2.6.1.1	Ausgangslage	6125
2.6.1.1.1	Heutige Lösung	6125
2.6.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6126
2.6.1.1.3	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6127
2.6.1.1.4	Ergebnisse der Vernehmlassung	6127
2.6.1.2	Neue Lösung	6128
2.6.1.2.1	Übersicht	6128
2.6.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6129
2.6.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6129
2.6.1.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6129
2.6.1.3	Kommentar zu den Änderungen im SuG	6130
2.6.2	Direkte Bundessteuer	6132
2.6.2.1	Ausgangslage	6132
2.6.2.1.1	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6132
2.6.2.1.2	Ergebnisse der Vernehmlassung	6133
2.6.2.2	Neue Lösung	6133
2.6.2.2.1	Übersicht	6133
2.6.2.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6133
2.6.3	Verrechnungssteuer	6133
2.6.3.1	Ausgangslage	6133
2.6.3.1.1	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6134
2.6.3.1.2	Ergebnisse der Vernehmlassung	6134
2.6.3.2	Neue Lösung	6134
2.6.3.2.1	Übersicht	6134
2.6.3.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6134
2.7	Öffentliche Werke und Verkehr	6135
2.7.1	Hochwasserschutz	6135
2.7.1.1	Ausgangslage	6135
2.7.1.1.1	Heutige Lösung	6135
2.7.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6135
2.7.1.1.3	Entwicklungen seit der ersten Botschaft	6135
2.7.1.1.4	Beratungen im Parlament	6136
2.7.1.1.5	Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen	6136
2.7.1.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6136
2.7.1.2	Neue Lösung	6136
2.7.1.2.1	Übersicht	6136
2.7.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6138

2.7.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6138
2.7.1.2.4	Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen	6138
2.7.1.3	Kommentar zu den Änderungen im WBG	6138
2.7.2	Nationalstrassen	6140
2.7.2.1	Ausgangslage	6140
2.7.2.1.1	Heutige Lösung	6140
2.7.2.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6140
2.7.2.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6140
2.7.2.1.4	Beratungen im Parlament	6141
2.7.2.2	Übersicht über die Diskussionen der letzten Jahre	6141
2.7.2.2.1	Ergebnisse der Vernehmlassung und Übersicht über die neue Lösung	6143
2.7.2.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6147
2.7.2.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6147
2.7.2.2.4	Hinweis auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6147
2.7.2.3	Kommentar zu den Änderungen im NSG, MinVG und SVG	6148
2.7.2.3.1	Bundesgesetz über die Nationalstrassen	6148
2.7.2.3.2	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer	6154
2.7.2.3.3	Strassenverkehrsgesetz	6155
2.7.3	Hauptstrassen	6157
2.7.3.1	Ausgangslage	6157
2.7.3.1.1	Heutige Lösung	6157
2.7.3.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6157
2.7.3.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6157
2.7.3.1.4	Beratungen im Parlament	6158
2.7.3.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6158
2.7.3.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6158
2.7.3.2	Neue Lösung	6159
2.7.3.2.1	Übersicht	6159
2.7.3.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6159
2.7.3.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6159
2.7.3.2.4	Hinweis auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6159
2.7.3.3	Kommentar zu den Änderungen im MinVG	6160
2.7.4	Übrige werkgebundene Beiträge	6161
2.7.4.1	Ausgangslage	6161
2.7.4.1.1	Heutige Lösung	6161
2.7.4.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6161
2.7.4.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6162
2.7.4.1.4	Ergebnisse der Vernehmlassung	6162
2.7.4.2	Neue Lösung	6162

2.7.4.2.1 Übersicht	6162
2.7.5 Nicht werkgebundene Beiträge	6162
2.7.5.1 Ausgangslage	6162
2.7.5.1.1 Heutige Lösung	6162
2.7.5.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6163
2.7.5.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft	6163
2.7.5.1.4 Beratungen im Parlament	6163
2.7.5.1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung	6163
2.7.5.2 Neue Lösung	6164
2.7.5.2.1 Übersicht	6164
2.7.5.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe	6164
2.7.5.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6164
2.7.5.2.4 Hinweis auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6165
2.7.5.3 Kommentar zu den Änderungen im MinVG	6165
2.7.6 Agglomerationsverkehr	6165
2.7.6.1 Ausgangslage	6165
2.7.6.1.1 Heutige Lösung	6166
2.7.6.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6166
2.7.6.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft	6166
2.7.6.1.4 Beratungen im Parlament	6167
2.7.6.1.5 Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen	6167
2.7.6.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung	6167
2.7.6.2 Neue Lösung	6168
2.7.6.2.1 Übersicht	6168
2.7.6.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe	6169
2.7.6.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6169
2.7.6.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen	6169
2.7.6.3 Kommentar zu den Änderungen im MinVG	6170
2.7.7 Verkehrstrennungsmassnahmen	6173
2.7.7.1 Ausgangslage	6173
2.7.7.1.1 Heutige Lösung	6173
2.7.7.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6173
2.7.7.1.3 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6174
2.7.7.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung	6174
2.7.7.2 Neue Lösung	6174
2.7.7.2.1 Übersicht	6174
2.7.7.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe	6175
2.7.7.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6175
2.7.7.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6175
2.7.7.3 Kommentar zu den Änderungen im MinVG und im Bundesgesetz über die Anschlussgleise	6175

2.7.8	Regionalverkehr	6176
2.7.8.1	Ausgangslage	6176
2.7.8.1.1	Heutige Lösung	6176
2.7.8.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6176
2.7.8.1.3	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6177
2.7.8.1.4	Ergebnisse der Vernehmlassung	6177
2.7.8.2	Neue Lösung	6178
2.7.8.2.1	Übersicht	6178
2.7.8.2.2	Grundzüge der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsform	6179
2.7.8.2.3	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6179
2.7.8.2.4	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6180
2.7.8.2.5	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6180
2.7.8.3	Kommentar zu den Änderungen im EBG	6180
2.7.9	Flugplätze	6181
2.7.9.1	Ausgangslage	6181
2.7.9.1.1	Heutige Lösung	6181
2.7.9.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom Oktober 2003	6181
2.7.9.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6182
2.7.9.1.4	Ergebnisse der Vernehmlassung	6182
2.7.9.2	Neue Lösung	6182
2.7.9.2.1	Übersicht und Umsetzung auf Gesetzesstufe	6182
2.7.9.2.2	Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen	6183
2.8	Umwelt	6183
2.8.1	Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung	6183
2.8.1.1	Ausgangslage	6183
2.8.1.1.1	Heutige Lösung	6183
2.8.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6183
2.8.1.1.3	Entwicklungen seit der ersten Botschaft	6183
2.8.1.1.4	Beratungen im Parlament	6184
2.8.1.1.5	Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen	6184
2.8.1.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6184
2.8.1.2	Neue Lösung	6184
2.8.1.2.1	Übersicht	6184
2.8.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6185
2.8.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6185
2.8.1.2.4	Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen	6186
2.8.1.3	Kommentar zu den Änderungen im USG	6186
2.8.2	Gewässerschutz	6186
2.8.2.1	Ausgangslage	6186
2.8.2.1.1	Heutige Lösung	6186

2.8.2.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6187
2.8.2.1.3	Entwicklungen seit der ersten Botschaft	6187
2.8.2.1.4	Beratungen im Parlament	6188
2.8.2.1.5	Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen	6188
2.8.2.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6188
2.8.2.2	Neue Lösung	6188
2.8.2.2.1	Übersicht	6188
2.8.2.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6188
2.8.2.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6189
2.8.2.2.4	Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen	6189
2.8.2.3	Kommentar zu den Änderungen im GSchG	6189
2.9	Soziale Sicherheit	6191
2.9.1	Individuelle Leistungen AHV	6191
2.9.1.1	Ausgangslage	6191
2.9.1.1.1	Heutige Lösung	6191
2.9.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6191
2.9.1.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6191
2.9.1.1.4	Beratungen im Parlament	6192
2.9.1.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6192
2.9.1.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6192
2.9.1.2	Neue Lösung	6192
2.9.1.2.1	Übersicht	6192
2.9.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6192
2.9.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6193
2.9.1.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6193
2.9.1.3	Kommentar zu den Änderungen im AHVG	6193
2.9.2	Unterstützung der Betagtenhilfe inkl. Hilfe und Pflege zu Hause	6193
2.9.2.1	Ausgangslage	6193
2.9.2.1.1	Heutige Lösung	6193
2.9.2.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6194
2.9.2.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6194
2.9.2.1.4	Beratungen im Parlament	6194
2.9.2.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6194
2.9.2.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6194
2.9.2.2	Neue Lösung	6194
2.9.2.2.1	Übersicht	6194
2.9.2.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6195
2.9.2.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6195
2.9.2.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6195
2.9.2.3	Kommentar zu den Änderungen im AHVG	6195
2.9.3	Individuelle Leistungen IV	6196

2.9.3.1	Ausgangslage	6196
2.9.3.1.1	Heutige Lösung	6196
2.9.3.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6196
2.9.3.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6196
2.9.3.1.4	Beratungen im Parlament	6197
2.9.3.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6197
2.9.3.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6197
2.9.3.2	Neue Lösung	6197
2.9.3.2.1	Übersicht	6197
2.9.3.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6197
2.9.3.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6198
2.9.3.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6198
2.9.3.3	Kommentar zu den Änderungen im IVG	6198
2.9.4	Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	6199
2.9.4.1	Ausgangslage	6199
2.9.4.1.1	Heutige Lösung	6199
2.9.4.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6199
2.9.4.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6199
2.9.4.1.4	Beratungen im Parlament	6199
2.9.4.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6200
2.9.4.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6200
2.9.4.2	Neue Lösung	6201
2.9.4.2.1	Übersicht	6201
2.9.4.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6202
2.9.4.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6202
2.9.4.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6203
2.9.4.3	Kommentar zu den Änderungen im IVG	6203
2.9.4.4	Kommentar zum Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)	6204
2.9.5	Unterstützung der Behindertenhilfe	6211
2.9.5.1	Ausgangslage	6211
2.9.5.1.1	Heutige Lösung	6211
2.9.5.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6211
2.9.5.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6212
2.9.5.1.4	Beratungen im Parlament	6212
2.9.5.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6212
2.9.5.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6212
2.9.5.2	Neue Lösung	6212
2.9.5.2.1	Übersicht	6212
2.9.5.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6212

2.9.5.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6213
2.9.5.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6213
2.9.5.3	Kommentar zu den Änderungen im IVG	6213
2.9.6	Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	6213
2.9.6.1	Ausgangslage	6213
2.9.6.1.1	Heutige Lösung	6213
2.9.6.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6213
2.9.6.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6214
2.9.6.1.4	Beratungen im Parlament	6214
2.9.6.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6214
2.9.6.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6214
2.9.6.2	Neue Lösung	6215
2.9.6.2.1	Übersicht	6215
2.9.6.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6215
2.9.6.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6215
2.9.6.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6215
2.9.6.3	Kommentar zu den Änderungen im IVG	6216
2.9.7	Sonderschulung	6216
2.9.7.1	Ausgangslage	6216
2.9.7.1.1	Heutige Lösung	6216
2.9.7.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6217
2.9.7.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6217
2.9.7.1.4	Beratungen im Parlament	6218
2.9.7.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6218
2.9.7.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6218
2.9.7.2	Neue Lösung	6218
2.9.7.2.1	Übersicht	6218
2.9.7.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6219
2.9.7.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6219
2.9.7.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6219
2.9.7.3	Kommentar zu den Änderungen im IVG	6220
2.9.8	Ergänzungsleistungen	6221
2.9.8.1	Ausgangslage	6221
2.9.8.1.1	Heutige Lösung	6221
2.9.8.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6222
2.9.8.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6222
2.9.8.1.4	Beratungen im Parlament	6222
2.9.8.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6223
2.9.8.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6223
2.9.8.2	Neue Lösung	6223
2.9.8.2.1	Übersicht	6223
2.9.8.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6223

2.9.8.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6225
2.9.8.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6225
2.9.8.3	Kommentar zu den Änderungen im ELG	6225
2.9.9	Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	6234
2.9.9.1	Ausgangslage	6234
2.9.9.1.1	Heutige Lösung	6234
2.9.9.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6235
2.9.9.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6235
2.9.9.1.4	Beratungen im Parlament	6236
2.9.9.1.5	Ergebnisse der Vernehmlassung	6236
2.9.9.2	Neue Lösung	6236
2.9.9.2.1	Übersicht	6236
2.9.9.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6237
2.9.9.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6237
2.9.9.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6237
2.9.9.3	Kommentar zu den Änderungen im KVG	6238
2.9.10	Familienzulagen in der Landwirtschaft	6238
2.9.10.1	Ausgangslage	6238
2.9.10.1.1	Heutige Lösung	6238
2.9.10.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6239
2.9.10.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6239
2.9.10.1.4	Beratungen im Parlament	6240
2.9.10.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6240
2.9.10.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6240
2.9.10.2	Neue Lösung	6240
2.9.10.2.1	Übersicht	6240
2.9.10.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6240
2.9.10.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6240
2.9.10.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6241
2.9.10.3	Kommentar zu den Änderungen im FLG	6241
2.9.11	Obligatorische Arbeitslosenversicherung	6241
2.9.11.1	Ausgangslage	6241
2.9.11.1.1	Ergebnisse der Vernehmlassung	6241
2.9.11.2	Neue Lösung	6241
2.9.11.2.1	Übersicht	6241
2.9.11.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6242
2.9.11.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6242
2.9.12	Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten	6242
2.9.12.1	Ausgangslage	6242
2.9.12.1.1	Heutige Lösung	6242
2.9.12.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6243

2.9.12.1.3	Ergebnisse der Vernehmlassung, Beschlüsse des Parlaments	6243
2.9.12.2	Neue Lösung	6243
2.10	Landwirtschaft	6243
2.10.1	Strukturverbesserungen	6243
2.10.1.1	Ausgangslage	6243
2.10.1.1.1	Heutige Lösung	6243
2.10.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6244
2.10.1.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6245
2.10.1.1.4	Beratungen im Parlament	6245
2.10.1.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6245
2.10.1.1.6	Ergebnisse Vernehmlassung	6245
2.10.1.2	Neue Lösung	6246
2.10.1.2.1	Übersicht	6246
2.10.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6248
2.10.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6248
2.10.1.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6250
2.10.1.3	Kommentar zu den Änderungen im LWG	6250
2.10.2	Tierzucht	6250
2.10.2.1	Ausgangslage	6250
2.10.2.1.1	Heutige Lösung	6250
2.10.2.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6251
2.10.2.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6251
2.10.2.1.4	Beratungen im Parlament	6251
2.10.2.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6251
2.10.2.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6251
2.10.2.2	Neue Lösung	6252
2.10.2.2.1	Übersicht	6252
2.10.2.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6252
2.10.2.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6252
2.10.2.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6252
2.10.2.3	Kommentar zu den Änderungen im LWG	6253
2.10.3	Landwirtschaftliche Beratung	6253
2.10.3.1	Ausgangslage	6253
2.10.3.1.1	Heutige Lösung	6253
2.10.3.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6253
2.10.3.1.3	Entwicklung seit der ersten Botschaft	6254
2.10.3.1.4	Beratungen im Parlament	6254
2.10.3.1.5	Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6254
2.10.3.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6254
2.10.3.2	Neue Lösung	6254
2.10.3.2.1	Übersicht	6254
2.10.3.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6255

2.10.3.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6255
2.10.3.2.4	Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen	6255
2.10.3.3	Kommentar zu den Änderungen im LwG	6255
2.11	Wald, Jagd und Fischerei	6256
2.11.1	Wald	6256
2.11.1.1	Ausgangslage	6256
2.11.1.1.1	Heutige Lösung	6256
2.11.1.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6256
2.11.1.1.3	Entwicklungen seit der ersten Botschaft	6257
2.11.1.1.4	Beratungen im Parlament	6257
2.11.1.1.5	Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen	6257
2.11.1.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6257
2.11.1.2	Neue Lösung	6258
2.11.1.2.1	Übersicht	6258
2.11.1.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6258
2.11.1.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6259
2.11.1.2.4	Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen	6259
2.11.1.3	Kommentar zu den Änderungen im WaG	6260
2.11.2	Jagd	6263
2.11.2.1	Ausgangslage	6263
2.11.2.1.1	Heutige Lösung	6263
2.11.2.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6263
2.11.2.1.3	Entwicklungen seit der ersten Botschaft	6264
2.11.2.1.4	Beratungen im Parlament	6264
2.11.2.1.5	Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen	6264
2.11.2.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6264
2.11.2.2	Neue Lösung	6264
2.11.2.2.1	Übersicht	6264
2.11.2.2.2	Umsetzung auf Gesetzesstufe	6264
2.11.2.2.3	Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6265
2.11.2.2.4	Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen	6265
2.11.2.3	Kommentar zu den Änderungen im JSG	6265
2.11.3	Fischerei	6266
2.11.3.1	Ausgangslage	6266
2.11.3.1.1	Heutige Lösung	6266
2.11.3.1.2	Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003	6266
2.11.3.1.3	Entwicklungen seit der ersten Botschaft	6266
2.11.3.1.4	Beratungen im Parlament	6267
2.11.3.1.5	Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen	6267
2.11.3.1.6	Ergebnisse der Vernehmlassung	6267

2.11.3.2 Neue Lösung	6267
2.11.3.2.1 Übersicht	6267
2.11.3.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe	6267
2.11.3.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6267
2.11.3.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen	6268
2.11.3.3 Kommentar zu den Änderungen im BFG	6268
2.12 Nationalbank	6268
2.12.1 Nationalbankgesetz	6268
2.12.1.1 Ausgangslage	6268
2.12.1.1.1 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen	6268
2.12.1.1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung	6268
2.12.1.2 Neue Lösung	6269
2.12.1.2.1 Übersicht	6269
2.12.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe	6269
2.12.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe	6269
3 Auswirkungen	6269
3.1 Finanzielle Auswirkungen und Globalbilanz	6269
3.1.1 Aufgabenentflechtung	6271
3.1.2 Globalbilanz	6273
3.1.3 Transfers und verfügbare Mittel der Kantone	6275
3.2 Wirtschaftliche Auswirkungen	6282
3.2.1 Effizienz, Effektivität und Anreize aus einzelwirtschaftlicher Sicht	6283
3.2.2 Auswirkungen auf Volkswirtschaft und Finanzpolitik	6285
3.2.3 Schlussfolgerungen	6287
3.3 Personelle Auswirkungen	6288
3.4 Übergangsprobleme und Lösungsansätze	6291
3.4.1 Ausgangslage gemäss erster NFA-Botschaft	6291
3.4.2 Altrechtliche Verpflichtungen in den verbleibenden Verbundaufgaben	6292
3.4.3 Altrechtliche Verpflichtungen in Aufgabenbereichen mit Aufgabenteilung	6292
3.4.4 Offene Verpflichtungen auf Grund eines nachschüssigen Beitragssystems	6293
3.4.5 Behandlung der offenen Verpflichtungen innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr	6293
3.4.6 Auswirkungen des neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM)	6294
3.4.7 Kompensation der Sparprogramme des Bundes (Stabilisierungsprogramm 1998, EP 03 und 04)	6295
3.5 Auswirkungen auf die Gemeinden und Städte	6296
3.5.1 Auswirkungen der Einführung der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen auf die Gemeinden und Städte	6297
3.5.1.1 Stellung der Gemeinden und Städte als Leistungsersteller und interessierte Dritte	6297

3.5.1.2 Stellung der Gemeinden und Städte im kantonalen Verwaltungsverfahren	6298
3.5.2 Finanzielle Auswirkungen auf Grund der Aufgabenteilung	6299
3.6 Weitere Auswirkungen	6299
3.6.1 Auswirkungen in baulicher Hinsicht	6299
3.6.2 Regionalpolitische Auswirkungen	6300
3.6.3 Auswirkungen auf die Informatik	6300
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	6301
5 Rechtliche Aspekte	6301
5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit	6301
5.2 Erlassform	6301
5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	6302
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	6302
5.5 Verhältnis zum europäischen Recht	6304
Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) (Entwurf)	6305
Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Anhang 1 zum Mantelerlass)	6341
Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (Anhang 2 zum Mantelerlass)	6345
Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Anhang 3 zum Mantelerlass)	6349
Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (Entwurf)	6363

Abkürzungsverzeichnisse

Abkürzungen der Gesetze und Verordnungen

AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982
BBG	Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002
BBV	Verordnung vom 19. November 2003 über die Berufsbildung
E-BGG	Entwurfs für ein Bundesgesetz über das Bundesgericht
BehiG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen
BGF	Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957
ELG	Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
ELKV	Verordnung vom 29. Dezember 1997 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen
ELV	Verordnung vom 15. Januar 1971 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
FHG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt
FiLaG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich
FLG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
FLV	Verordnung vom 11. November 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
FVAV	Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung
FWV	Verordnung vom 26. November 1986 über Fuss- und Wanderwege
GeoIG	Bundesgesetz über Geoinformation
GSchG	Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991
IRV	Interkantonale Rahmenvereinbarung
ISEG	Bundesgesetz über die Institutionen für die soziale Eingliederung von invaliden Personen
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung
IVV	Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung
JSG	Jagdgesetz vom 20. Juni 1986
KAV	Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr
KVG	Bundesgesetz vom 18. März über die Krankenversicherung
LFG	Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948

LSMG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug
LSMV	Verordnung vom 29. Oktober 1986 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug
LwG	Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998
MG	Militärgesetz vom 3. Februar 1995
MinVG	Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer
NBG	Nationalbankgesetz vom 3. Oktober 2003
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz
NHV	Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz
NSG	Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen
NSV	Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Nationalstrassen
ÖQV	Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997
SBMV	Verordnung vom 26. November 2003 über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft
StGB	Strafgesetzbuch
SuG	Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958
SVV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft
SZV	Verordnung vom 11. September 1972 über die Zulassung von Sonderschulen in der Invalidenversicherung
UFG	Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999
UFV	Verordnung vom 13. März 2000 zum Universitätsförderungsgesetz
USG	Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983
UVPV	Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VAA	Verordnung vom 25. Oktober 1995 über die Ausrüstung der Armee
VAV	Verordnung vom 18. November 1992 über die amtliche Vermessung
VBGF	Verordnung vom 24. November 1993 zum Bundesgesetz über die Fischerei
VEJ	Verordnung vom 30. September 1991 über die eidgenössischen Jagdbanngebiete
VPAA	Verordnung vom 5. Dezember 2003 über die persönliche Ausrüstung der Armeeingehörigen
VPAA-VBS	Verordnung des VBS vom 9. Dezember 2003 über die persönliche Ausrüstung der Armeeingehörigen
VPVK	Verordnung vom 12. April 1995 über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung
VStG	Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer
WaG	Waldgesetz vom 4. Oktober 1991
WaV	Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald
WBG	Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau
WZVV	Verordnung vom 21. Januar 1991 über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung
ZGB	Zivilgesetzbuch

Abkürzungen der Organisationen

AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAV	Bundesamt für Verkehr
BE	Kanton Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BL	Kanton Basel-Landschaft
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BS	Kanton Basel-Stadt
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CSP	Christlich-soziale Partei Schweiz
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
DOK	Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	European Free Trade Association
ESK	Eidgenössische Sportkommission
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FR	Kanton Freiburg
GE	Kanton Genf
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
IGSF	IG Sozialer Finanzausgleich
IKSK	Interkantonale Stipendien-Konferenz
JU	Kanton Jura
JUSO	JungsozialistInnen Schweiz
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
KV Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
KVS	Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Sportunterricht in der Schule
LU	Kanton Luzern
NE	Kanton Neuchâtel
NW	Kanton Nidwalden
OW	Kanton Obwalden

Pro Senectute	Pro Senectute Schweiz
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SAS	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Sozialpolitik
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SG	Kanton St.Gallen
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SH	Kanton Schaffhausen
SNS	Anstalt Schweizerische Nationalstrassen
SO	Kanton Solothurn
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
STV	Schweizer Tourismus-Verband
SVBL	Schweizerische Vereinigung für Beratung in der Landwirtschaft
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVS	Schweizer Vogelschutz
SZ	Kanton Schwyz
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz Bund, Kantone und Gemeinden
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
UR	Kanton Uri
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
V+D	Eidgenössische Vermessungsdirektion
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Kanton Waadt
VS	Kanton Wallis
VSS	Verband der Schweizer Studierendenschaften
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

Allgemeine Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterlassenerversicherung
AP 2007	Agrarpolitik 2007
ARA	Abwasserreinigungsanlagen
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BV	Bundesverfassung
EL	Ergänzungsleistungen
EP 03/04	Entlastungsprogramme 03 bzw. 04
GLA	geografisch-topografischer Lastenausgleich
GSV	Grundsatzverfügung
HRA	horizontaler Ressourcenausgleich
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien

IV	Invalidenversicherung
KK	Krankenkasse
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MISTRA	Management Informationssystem Strasse und Strassenverkehr
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
N+L	Natur- und Landschaftsschutz
NRP	Neue Regionalpolitik
öV	öffentlicher Verkehr
PV	Programmvereinbarung
SAZ	Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal
SchIT	Schlusstitel
SLA	soziodemografischer Lastenausgleich
SP 98	Sparprogramm 1998
TU	Transportunternehmen
VMP	Verkehrsmanagementpläne
VRA	vertikaler Ressourcenausgleich
WAP-CH	Waldprogramm Schweiz
WEL	Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Die NFA im Überblick

1.1.1 Heutiges System und seine Mängel

Der schweizerische Föderalismus kann in zweierlei Hinsicht als besonders ausgeprägt bezeichnet werden. Zum einen weist die Schweiz mit ihren 26 Kantonen und rund 2700 Gemeinden eine äusserst feingliedrige räumliche Struktur auf. Zum anderen verfügen die Kantone und Gemeinden über weit reichende Kompetenzen, so z.B. die Kantone über die Finanz- und Steuerautonomie sowie die Gemeinden über die Gemeindeautonomie.

Dieser ausgeprägte Föderalismus bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich. So besteht neben der klassischen, horizontalen Gewaltenteilung eine zusätzliche, vertikale Machthemmung. Durch die Delegation von Kompetenzen an die einzelnen Gliedstaaten bietet der Föderalismus ausserdem einen wirksamen Schutz von sprachlichen und kulturellen Minderheiten. Des Weiteren führt der Wettbewerb zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden zu innovativen Lösungen. Oft werden neue, wegweisende Lösungen zunächst in einzelnen Kantonen entwickelt, umgesetzt und auf ihre Tauglichkeit geprüft, bevor sie von anderen Kantonen oder flächendeckend in der gesamten Schweiz eingeführt werden. Föderale Systeme sind ferner besser in der Lage, auf die unterschiedlichen regionalen Bedürfnisse und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger einzugehen, als dies in zentral regierten Systemen der Fall ist. Schliesslich geht von einem funktionierenden Steuerwettbewerb und den Instrumenten der direkten Demokratie auch auf den unteren Staatsebenen eine mässige Wirkung auf staatliche Aktivitäten und Ausgaben aus.

Ein so stark ausgeprägter Föderalismus, wie ihn die Schweiz kennt, ist jedoch auch mit Unterschieden in der Wirtschaftskraft und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten verbunden. So verfügen aus unterschiedlichen Gründen nicht alle Kantone über gleich gute Voraussetzungen im interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb. Insbesondere periphere Regionen weisen auf Grund ihrer geografischen Lage abseits von grossen Zentren eine relativ tiefe Standortattraktivität auf. Hinzu kommt, dass wegen der topografischen Gegebenheiten und der relativ dünnen Besiedlung die Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen höhere Kosten verursacht. Aber auch die grossen Städte sind auf Grund ihrer Bevölkerungsstruktur und ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Aktivität in zahlreichen staatlichen Aufgabenbereichen, wie z.B. der sozialen Wohlfahrt und der öffentlichen Sicherheit, mit höheren Kosten konfrontiert. Aus diesen Gründen ist in einem föderalen Staatswesen ein gut funktionierendes finanzielles Ausgleichssystem unabdingbar.

Das heute geltende Transfersystem zwischen Bund und Kantonen basiert nicht auf einem ausgearbeiteten Konzept, sondern ist seit der Gründung des Bundesstaats allmählich entstanden. Als wesentliche Merkmale dieser Entwicklung können die zunehmende Zentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung sowie der gleichzeitig sich immer stärker breit machende Vollzugsföderalismus bezeichnet werden. Da auf Grund der ausgeprägten Kompetenzen der Kantone die Möglichkeiten des

Bundes, Aufgaben direkt zu vollziehen, sehr beschränkt sind, ging er immer mehr dazu über, Subventionen an die Kantone mit Auflagen und Vorgaben zum Vollzug von Aufgaben zu verknüpfen. Dadurch kam es zu einer zunehmenden Konzentration der Entscheidungskompetenzen und der Finanzierung beim Bund, während die Kantone immer mehr zu Vollzugsorganen herabgestuft wurden.

Mit dem im Jahr 1958 geschaffenen Finanzausgleichsartikel der Bundesverfassung und dem im folgenden Jahr verabschiedeten Finanzausgleichsgesetz wurden die Grundlagen für finanzkraftabhängige Transfers an die Kantone geschaffen. Als Folge davon richten sich heute fast alle Subventionssätze des Bundes in irgendeiner Form nach der Finanzkraft der Kantone. Das bedeutet aber auch, dass sich der geltende Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen auf über 50 Einzelmassnahmen erstreckt. Die Ausgleichswirkung des Systems ist deshalb heute kaum noch überschau- und steuerbar.

Die Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen beliefen sich in den Jahren 2001 und 2002 durchschnittlich auf rund 17,3 Milliarden Franken. Den grössten Anteil daran haben mit 11,4 Milliarden Franken die Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone. Sie sind in der Regel zweckgebunden, d.h. an den Vollzug von bestimmten Aufgaben durch die Kantone gekoppelt und mit entsprechenden finanziellen Eigenleistungen der Kanton verbunden. Rund 3,6 Milliarden Franken fliessen vom Bund an die Kantone in der Form von Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen. Dazu gehören z.B. die Anteile der Kantone von 30 Prozent am Aufkommen der direkten Bundessteuer und von 10 Prozent der Verrechnungssteuer. Die restlichen 2,3 Milliarden Franken an Transfers umfassen die Finanzierungsbeiträge der Kantone an die Sozialwerke des Bundes (AHV und IV).

Trotz des hohen Transfervolumens werden jedoch netto nur rund 2,2 Milliarden Franken gemäss der Finanzkraft zwischen den Kantonen umverteilt. Die Ausgleichswirkung der Transfers zwischen Bund und Kantonen ist deshalb relativ gering. Aus ökonomischer Sicht problematischer ist allerdings der hohe Anteil der zweckgebundenen Subventionen. Sie bewirken für die Kantone indirekt eine Verbilligung der Produktion der entsprechenden staatlichen Leistung, wodurch der Anreiz geschaffen werden soll, eine grössere Menge bereitzustellen oder diese Leistung überhaupt erst anzubieten. In der Realität führen aber zweckgebundene Subventionen häufig zu Fehlanreizen, die sich z.B. in einer übersteuerten Produktion oder einer die Bedürfnisse der regionalen Bevölkerung übersteigenden Mengenausweitung niederschlagen. Dies führt zu einem ineffizienten Einsatz von öffentlichen Mitteln.

Hinzu kommt, dass die zweckgebundenen Transfers in den meisten Fällen an die Finanzkraft der Kantone gekoppelt sind. Das bedeutet, dass finanzschwache Kantone durch die Auszahlung von Finanzkraftzuschlägen von höheren Subventionssätzen profitieren als finanzstarke Kantone. Obwohl gut gemeint, hat diese Praxis aber zur Folge, dass gerade die finanzschwachen Kantone den beschriebenen Fehlanreizen besonders stark unterliegen und folglich besonders stark zu einem ineffizienten Mitteleinsatz neigen. Da heute fast die Hälfte des Finanzausgleichs mit dem Vollzug von Bundesaufgaben verbunden ist und die Subventionen häufig an Eigenleistungen der Kantone gekoppelt werden, sind die Kantone überdies gezwungen, für den Erhalt von mehr Ausgleichszahlungen ihr Budget zu erhöhen. Dies führt insbesondere in den finanzschwachen Kantonen zu einer Ausweitung der Staatstätigkeit und zu einer höheren Steuerbelastung, was wiederum die Standortattraktivität beeinträchtigt.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Berechnung des Finanzkraftindex, welcher heute als Grundlage für die Ausgleichszahlungen des Bundes dient. Der Finanzkraftindex besteht aus folgenden Masszahlen:

- *Volkseinkommen*: Volkseinkommen der Kantone je Einwohner,
- *Steuerkraft*: mit dem Index der Gesamtsteuerbelastung gewichtete Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden je Einwohner,
- *Steuerbelastung*: Index der Belastung durch sämtliche Kantons- und Gemeindesteuern im umgekehrten Verhältnis,
- *Berggebietsindex*: Index, der aus dem Mittel aus dem Prozentanteil der nicht im Berggebiet liegenden Kulturläche an der gesamten Kulturläche und der Einwohnerzahl je Quadratmeter produktive Fläche gebildet wird.

Das Volkseinkommen und die Steuerkraft bilden die Wirtschaftskraft des Kantons ab und werden deshalb auch als Einkommenselemente des Finanzkraftindex bezeichnet. Die Steuerbelastung und der Berggebietsindex figurieren hingegen als so genannte Lastenelemente des Finanzkraftindex.

Anlass zu Kritik gibt der Finanzkraftindex insbesondere auf Grund des darin enthaltenen Steuerbelastungsindex. Dieser Umstand bedeutet, dass Kantone, welche eine relativ hohe Steuerbelastung aufweisen, tendenziell höhere Ausgleichszahlungen erhalten als vergleichbare Kantone mit einer tiefen Steuerbelastung. Gerade die ressourcenschwachen Kantone können dadurch der Versuchung unterliegen, ihre wirtschaftliche und finanzielle Lage primär nicht aus eigener Kraft, sondern mit Hilfe möglichst hoher Bundessubventionen zu verbessern.

Die finanzschwachen Kantone befinden sich somit heute in einem Teufelskreis, wobei sie wenig Anreize haben, sich daraus zu befreien. Es erstaunt deshalb nicht, dass das gegenwärtige Transfer- und Finanzausgleichssystem trotz seines hohen Volumens bis heute nicht in der Lage war, die wirtschaftlichen und finanziellen Disparitäten zwischen den Kantonen entscheidend zu reduzieren.

1.1.2 Ziele und Mittel der NFA

Mit der NFA wird eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz angestrebt. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen so weit wie möglich und sinnvoll entflochten werden. Durch ein vollständig neu konzipiertes Ausgleichssystem sollen die Fehlanreize des heutigen Finanzausgleichs beseitigt werden. Im Vordergrund steht dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Beiträge, wodurch die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone gestärkt und ihr Mitteleinsatz stärker den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung angepasst werden kann. Der Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone soll mittels Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträgen zielgerichteter erfolgen. Des Weiteren sollen durch eine stärkere Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben Grössenvorteile besser ausgeschöpft und unerwünschte räumliche externe Effekte (sog. Spillovers) reduziert werden. Das Konzept der NFA beruht demzufolge auf vier Pfeilern:

1. *Entflechtung der Aufgaben:*

Mit der NFA werden gemäss einer Modellrechnung auf der Grundlage der Jahre 2001/02 Ausgaben im Umfang von rund 5,4 Mrd. Franken entflochten. Das bedeutet, dass heute gemeinsam getragene staatliche Ausgaben im Umfang von 3,3 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung des Bundes und im Umfang von 2,1 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen.

2. *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben:*

Zahlreiche Aufgaben sollen auch weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht werden. Statt Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren, sollen jedoch vermehrt Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen kommen. Dabei obliegt dem Bund die strategische Führung, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Ein verstärktes Controlling sorgt für die Qualitätssicherung. Die Finanzkraftzuschläge entfallen und werden durch Zahlungen ersetzt, die im Rahmen eines neuen Ausgleichssystems zweckfrei an die Kantone fliessen. Somit reduziert sich das Transfervolumen bei den verbleibenden Verbundaufgaben um netto rund 0,9 Milliarden Franken (Modellrechnung 2001/2002).

3. *Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich:*

Auf Grund der wachsenden Mobilität von Unternehmen, Arbeitskräften und Wohnbevölkerung decken sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Kantonsgrenzen. Dadurch besteht die Gefahr, dass bei der staatlichen Aufgabenerfüllung Grössenvorteile nicht genügend stark genutzt werden oder Spillovers entstehen (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr). Die NFA sieht deshalb eine stärkere Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. Auf der Basis einer interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund kommt hier lediglich eine Schiedsrichterrolle zu: auf Antrag interessierter Kantone kann er in den neun in der BV abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten.

4. *Neues Ausgleichssystem:*

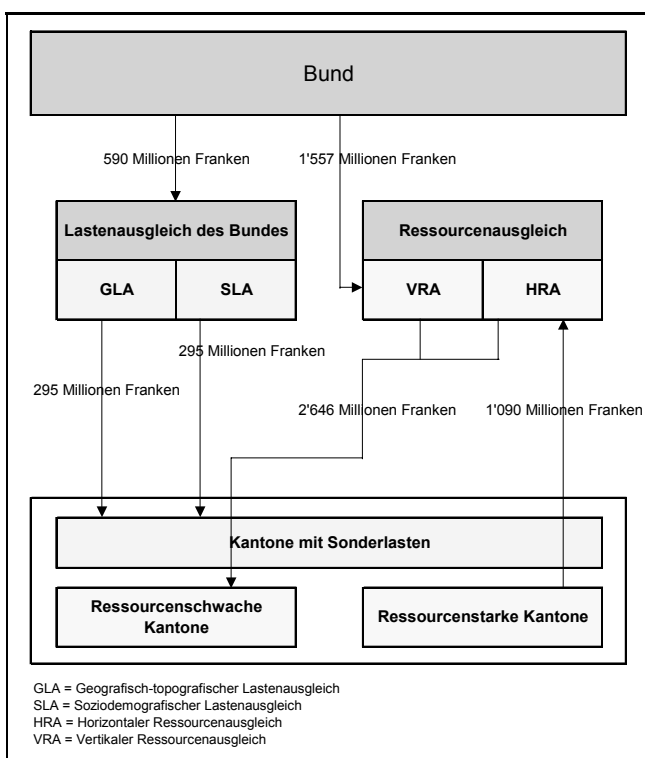
Mit der NFA entfallen die Finanzkraftzuschläge sowie die Finanzkraftabstufung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und am Nationalbankgewinn. Neu soll der Finanzausgleich nur noch aus zweckfreien Mitteln bestehen, wobei zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden wird. Grundlage für den Ressourcenausgleich ist der neue Ressourcenindex. Er widerspiegelt das Ressourcenpotenzial der Kantone, d.h. die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. Der

Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Lastenausgleich und wird vollständig vom Bund getragen. Während der geografisch-topografische Lastenausgleich die durch eine dünne Besiedlung und die topografischen Verhältnisse bedingten Sonderlasten der peripheren Kantone abgilt, kommt der soziodemografische Lastenausgleich hauptsächlich den urbanen Kantonen zugute. Er entschädigt diese für Sonderlasten, welche auf Grund der Bevölkerungsstruktur oder der Zentrumsfunktion der Kernstädte entstehen. Das neue Ausgleichssystem ist schematisch in Abbildung 1 dargestellt. Bei den darin enthaltenen Beträgen der einzelnen Ausgleichselemente handelt es sich um Modellrechnungen für die Jahre 2001/2002 (vgl. dazu Ziff. 1.1.1).

Abbildung 1

Das neue Ausgleichssystem der NFA

Ausgleichsbeträge = Modellrechnung für die Jahre 2001/2002



Von den erwarteten Effizienz- und Effektivitätsgewinnen profitieren Bund und Kantone gleichermassen. Durch die Aufgabenentflechtung können bei zahlreichen staatlichen Leistungen Doppelspurigkeiten abgebaut, Kompetenzen gebündelt und Fehlanreize beseitigt werden. Das bedeutet, dass der heutige Umfang der entspre-

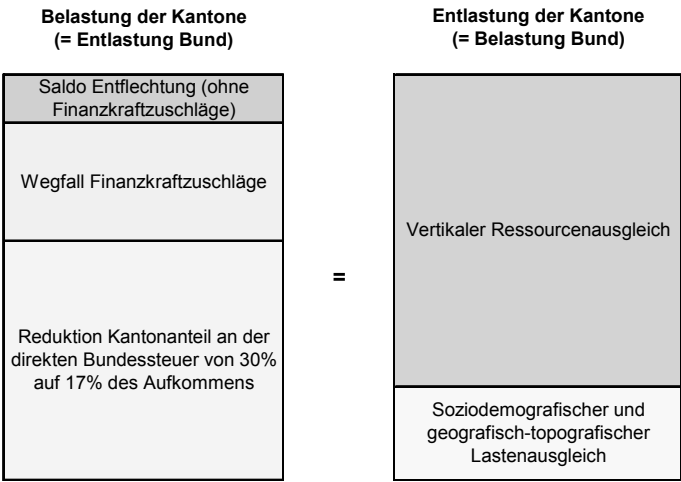
chenden Leistungen kostengünstiger produziert werden kann. Insbesondere der Wegfall von zweckgebundenen, objektbezogenen Subventionen wird dazu führen, dass die Kantone die Erbringung von staatlichen Leistungen weniger auf den Bezug von Bundesgeldern, sondern stärker auf die Bedürfnisse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner ausrichten. Bei den verbleibenden Verbundaufgaben können durch die Einführung von Programmvereinbarungen die Bundesmittel gezielter eingesetzt werden. Gleichzeitig erhalten die Kantone mehr Selbständigkeit bei der konkreten Umsetzung der Projekte. Ausserdem befreit der Ersatz der Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Ausgleichszahlungen die Kantone von ihrer goldenen Fessel, einen grossen Teil der Finanzausgleichszahlungen durch Eigenleistungen «erkauften» zu müssen. Mit den neuen Instrumenten der interkantonalen Zusammenarbeit schliesslich werden die Voraussetzungen für die kostengerechte Abgeltung von interkantonal bezogenen Leistungen verbessert.

1.1.3 Grundmechanismen des Übergangs zur NFA

Es ist der Wille des Bundes und der Kantone, den Übergang zur NFA haushaltsneutral zu gestalten¹. Das bedeutet, dass sich die finanziellen Belastungen und Entlastungen für den Bund und für die Kantone insgesamt ausgleichen sollen. Dies wiederum hat zur Folge, dass die Nettobelastung der Kantone, die durch den Wegfall des heute geltenden Systems entsteht, durch die neuen Ausgleichsinstrumente ausgeglichen wird.

Abbildung 2

Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA



¹ Eine Ausnahme bildet der befristete Härteausgleich, der sicherstellt, dass kein ressourcen-schwacher Kanton durch den Übergang zur NFA weniger Mittel erhält als im bisherigen System. Er wird zu 2/3 vom Bund und zu 1/3 von den Kantonen finanziert, was zu einer temporären Mehrbelastung des Bundes führt.

Das Konzept des haushaltneutralen Übergangs ist in Abbildung 2 dargestellt. Auf der linken Seite der Grafik befinden sich die Elemente der NFA, die den Wegfall des heute geltenden Systems umfassen und gleichzeitig vertikale finanzielle Auswirkungen zwischen Bund und Kantonen insgesamt hervorrufen. Dazu gehören der Saldo der Aufgabenentflechtung, der Wegfall der vertikalen Finanzkraftzuschläge sowie die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent. Auf der rechten Seite stehen die Elemente des neuen Ausgleichssystems, die neue Beiträge des Bundes an die Kantone umfassen.

In der Abbildung nicht aufgeführt sind die Elemente, die lediglich horizontale Verschiebungen unter den Kantonen hervorrufen. Diese sind zwar für den einzelnen Kanton mit Belastungen oder Entlastungen verbunden, sie verändern jedoch das Verhältnis zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kantone nicht. Dazu gehören z.B. die bisherigen horizontalen Finanzkraftabstufungen bei den Anteilen der Kantone an der Verrechnungssteuer und am Gewinn der Nationalbank sowie – im neuen Ausgleichssystem – der horizontale Ressourcenausgleich.

Die Haushaltsneutralität des Übergangs bedingt, dass der für das neue Ausgleichssystem zur Verfügung stehende Betrag gleich hoch ist wie die Summe aus dem Saldo der Aufgabenentflechtung, dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge und der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Das bedeutet, dass die im Rahmen der NFA erarbeitete Aufgabenentflechtung nicht unabhängig von ihren Auswirkungen auf das neue Ausgleichssystem beurteilt werden kann. So würden zum Beispiel zusätzliche Entflechtungsmassnahmen, welche eine stärkere Belastung der Kantone zur Folge haben, zu einem Anstieg des Ausgleichsvolumens führen. Davon würden vor allem die ressourcenschwachen Kantone und Kantone mit Sonderlasten profitieren. Andererseits führt ein Herausbrechen von solchen Entflechtungsmassnahmen zu einer Reduktion der zur Verfügung stehenden Ausgleichssumme. Dies wäre wiederum mit finanziellen Nachteilen für die ressourcenschwachen Kantone und für Kantone mit Sonderlasten verbunden.

Abbildung 3 zeigt das Resultat von Modellrechnungen des Übergangs zur NFA für die Jahre 2001 und 2002. Die Modellrechnungen widerspiegeln die finanziellen Auswirkungen der NFA unter der Annahme, dass die NFA in den Jahren 2001 und 2002 in Kraft getreten wäre. Auf der Belastungsseite der Kantone schlagen der Wegfall der Finanzkraftzuschläge mit 1,041 Milliarden Franken und die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer mit 1,541 Milliarden Franken zu Buche. Die Aufgabenentflechtung (ohne Finanzkraftzuschläge) führt hingegen zu einer Entlastung der Kantone von 435 Millionen Franken. Insgesamt werden somit die Kantone durch den Wegfall des bisherigen Transfersystems mit 2,147 Milliarden Franken belastet. Zur Wahrung der Haushaltsneutralität fliesst diese Summe vollumfänglich in den Ressourcen- und Lastenausgleich. Unter der Annahme, dass die Verteilung dieser Summe auf die verschiedenen Ausgleichsinstrumente gleich erfolgt wie in der Modellrechnung der ersten Botschaft zur NFA, resultieren für den vertikalen Ressourcenausgleich 1,557 Milliarden Franken und für den Lastenausgleich 590 Millionen Franken.

Obwohl der horizontale Ressourcenausgleich die Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen insgesamt nicht tangiert, wird er indirekt vom Umfang der Aufgabenentflechtung beeinflusst. So wurde vom Gesetzgeber in der Verfassung eine Bandbreite für das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich festgelegt. Demnach beträgt das horizontale Ausgleichsvolumen mindestens $\frac{2}{3}$ und maximal $\frac{4}{5}$ des vertikalen Ressourcenausgleichs. Unter der

Annahme eines Verhältnisses von 70%, welches der Modellrechnung der ersten NFA-Botschaft entspricht, resultiert ein horizontales Ausgleichsvolumen von 1,090 Milliarden Franken. Somit beträgt der gesamte Ressourcenausgleich 2,6 Milliarden Franken.

Abbildung 3

Finanzielle Auswirkungen des Übergangs zur NFA

Modellrechnung für die Jahre 2001/2002

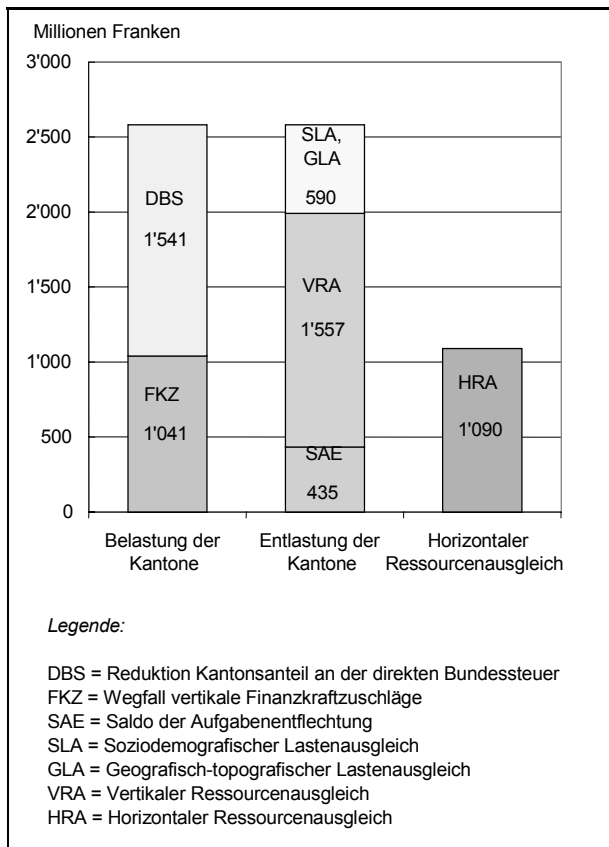


Tabelle 1 vergleicht die aktuellste Modellrechnung 2001/02 mit der Modellrechnung 1998/99 der ersten NFA-Botschaft, wobei Letztere auf der Basis von effektiven Daten bereinigt wurde.² Die erste Zeile zeigt, dass in der Modellrechnung 1998/1999 die Aufgabenentflechtung zu einer geringeren Entlastung der Kantone

² Die Modellrechnung 1998/99 der ersten NFA-Botschaft beruhte u.a. auf hochgerechneten Finanzkraftindizes und Ressourcenindizes. Auch die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung wurde teilweise auf der Basis von hochgerechneten Daten ermittelt.

geführt hätte als im Jahr 2001/2002. Gestiegen ist hingegen die Belastung der Kantone infolge des Wegfalls der vertikalen Finanzkraftzuschläge. Ebenfalls eine beachtliche Zunahme der Belastung der Kantone resultiert bei der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Insgesamt bleibt somit der für die neuen Ausgleichsinstrumente zur Verfügung stehende Betrag in etwa konstant. Bei der Verteilung dieser Mittel wurde in den beiden Modellrechnungen von denselben Annahmen ausgegangen. Das bedeutet, dass für den vertikalen Ressourcenausgleich 72,5 Prozent, für die beiden Lastenausgleichstöpfe je 13,75 Prozent zur Verfügung gestellt werden.

Tabelle 1

Finanzielle Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen

Vergleich der Modellrechnungen für die Jahre 1998/1999 und 2001/2002 in 1000 CHF

+ = Belastung / - = Entlastung der Kantone

	1998/1999	2001/2002
Saldo Entflechtung (ohne Finanzkraftzuschläge)	-29'938	-434'700
Wegfall Finanzkraftzuschläge	913'277	1'041'209
Reduktion Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auf 17%	1'319'518	1'540'746
Belastung Kantone (=Entlastung Bund)	2'202'857	2'147'255
Vertikaler Ressourcenausgleich	-1'597'071	-1'556'760
Soziodemografischer Lastenausgleich	-302'893	-295'248
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	-302'893	-295'248
Entlastung Kantone (=Belastung Bund)	-2'202'857	-2'147'255
Saldo Bund - Kantone (ohne Härteausgleich)	0	0

1.2 Die drei Vorlagen der NFA

1.2.1 Die Vorlagen im Überblick

Die NFA umfasst drei Vorlagen:

1. die Botschaft vom 14. November 2001³ mit dem Bundesbeschluss über die Verfassungsänderungen sowie dem Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG),
2. *die vorliegende Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung,*
3. eine dritte Vorlage, die dem Parlament aus heutiger Sicht im Herbst 2006 unterbreitet werden soll und die Dotierung der Ausgleichsgefässe umfassen wird (Ressourcen- und Lastenausgleich sowie Härteausgleich).

³ BBl 2002 2291

1.2.2

Die Beratungen im Parlament zur ersten Vorlage sowie die Volksabstimmung vom 28. November 2004

Zwischen Februar und September 2002 wurde die NFA-Vorlage von einer Spezialkommission des Ständerates (15 Mitglieder) behandelt. Diese überwies das Geschäft in der Herbstsession 2002 dem Plenum. Im Allgemeinen stiess die Vorlage auf ein gutes Echo. Die Stossrichtung der Reform, den Föderalismus mittels innovativer und steuerbarer Instrumente zu stärken, stiess auf breite Zustimmung. In der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 nahm der Ständerat den Bundesbeschluss zur NFA (Verfassungsvorlage) mit 38 zu 2 Stimmen an, das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) mit 38 zu 3 Stimmen.

Im Zweitrat wurde die Vorlage von der Spezialkommission des Nationalrates (27 Mitglieder) beraten und für die Sommersession 2003 dem Plenum unterbreitet. Die bürgerlichen Nationalrätinnen und Nationalräte begrüsst die Vorlage grossmehrheitlich, während die Linke sich geschlossen skeptisch zeigte. Vor allem wurde befürchtet, dass ein Rückzug des Bundes aus dem Bereich der heutigen kollektiven IV-Massnahmen (Behindertenwohnheime und geschützte Werkstätten) zu Regellungsunterschieden zwischen den Kantonen oder zu einem Leistungsrückgang führen könnte. In der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 wurde der Bundesbeschluss zur NFA (Verfassungsvorlage) im Nationalrat mit 126 zu 54 Stimmen, das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) mit 121 zu 52 angenommen⁴.

Am 28. November 2004 sprachen sich Volk und Stände bei einer Stimmbeteiligung von 36,1% mit 64,3% deutlich für die Verfassungsvorlage aus⁵. Einzig die Kantone SZ, NW und ZG lehnten die Vorlage ab. Das klare Ergebnis der Volksabstimmung ist für Bund und Kantone gleichermassen Auftrag, die NFA so rasch und konsequent wie möglich einzuführen.

Mit der Annahme des NFA-Bundesbeschlusses wurde auch die verfassungsmässige Voraussetzung für das ebenfalls am 3. Oktober 2003 vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) geschaffen⁶. Dessen Referendumsfrist lief am 17. März 2005 unbenutzt ab. Der Bundesrat setzte Artikel 20 (subventionsrechtliche Übergangsbestimmung, gemäss erster Botschaft Art. 19) FiLaG frühzeitig, das heisst auf den 1. April 2005, in Kraft⁷. Die frühzeitige Inkraftsetzung von Artikel 20 FiLaG wurde bereits in der ersten NFA-Botschaft in Aussicht gestellt und begründet⁸. Damit ist die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, die zwischen dem 1. April 2005 und dem vollständigen Inkrafttreten des FiLaG eingereicht werden, nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht beurteilt werden. Dies wirkt einem möglichen «Gesuchsstau» präventiv entgegen.

⁴ BBl 2003 6591. Eine ausführliche Darlegung der parlamentarischen Beratungen bietet der Internetauftritt des Parlaments unter folgender Adresse an:
www.parlament.ch/do-finanzausgleich.

⁵ BBl 2005 951

⁶ BBl 2003 6807

⁷ AS 2005 1489

⁸ BBl 2002 2485

1.2.3

Gegenstand der vorliegenden Botschaft (= zweite Vorlage)

Gegenstand der vorliegenden Botschaft sind einerseits Gesetzesänderungen, deren verfassungsmässige Grundlage mit der Annahme des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 geschaffen wurde, andererseits Gesetzesänderungen in den Aufgabenbereichen, die keiner Verfassungsänderung bedurften. Das neue Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) stützt sich auf den neuen Artikel 112*b* Absatz 3 BV, das Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich auf den neuen Artikel 66 Absatz 1 BV. Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird totalrevidiert und hat seine verfassungsmässige Grundlage in den Artikeln 112*a* und 112*c* Absatz 2 BV.

1.2.4

Verfahren für die beantragten Gesetzesrevisionen

Da die NFA nur dann ihre volle Wirkung entfalten kann, wenn alle Änderungen in den aufgabenbezogenen und bereichsübergreifenden Bundesgesetzen integral und zeitgleich vorgenommen werden, wird die Ausführungsgesetzgebung in Form eines Mantelerlasses, des Bundesgesetzes über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), zusammengefasst. Dieser Mantelerlass untersteht dem fakultativen Referendum.

Der Bundesrat hat die skizzierte Vorgehensweise bereits in seiner ersten NFA-Botschaft dargelegt und betont, dass die beiden Botschaften zu den Verfassungs- und zu den Gesetzesnormen konzeptionell nicht voneinander zu trennen sind⁹. Ebenso wurden bereits mit der ersten Botschaft die Leitlinien der notwendigen Gesetzesanpassungen skizziert. So gesehen stellt die vorliegende Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung die Konkretisierung der damals vom Bundesrat in Aussicht gestellten Gesetzesmodifikationen dar.

1.2.5

Ausblick auf die dritte Vorlage

Sind die Gesetzgebungsarbeiten abgeschlossen, so sind die *Ausgleichsgefässe* (Ressourcen- und Lastenausgleich des Bundes sowie als Übergangsinstrument, der Härteausgleich) mit finanziellen Mitteln auszustatten und die dafür notwendigen Verordnungen auszuarbeiten. Die in den Ziffern 1.1 und 3.1 der vorliegenden Botschaft dargelegten Zahlen sind in dieser Hinsicht *Modellannahmen* und werden für die dritte Botschaft zu aktualisieren sein. Der Bundesrat wird dem Parlament die dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschlüsse zu den Ausgleichsgefässen und zum Härteausgleich im Lauf des Jahres 2006 unterbreiten (Zeitplan siehe Ziff. 1.6).

1.3 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Schlussbericht über die Ausführungsgesetzgebung stiess mehrheitlich auf ein positives Echo. Vollständig zurückgewiesen wurde er einzig von der SVP.

An dieser Stelle werden die Vernehmlassungsergebnisse zusammenfassend dargestellt. Ausführlichere Darstellungen der Ergebnisse zu den einzelnen Aufgabenbereichen und die entsprechenden Stellungnahmen des Bundesrates finden sich im besonderen Teil (Ziff. 2) dieser Botschaft.

Die nachfolgende Zusammenfassung stellt bewusst die weiterführenden kritischen Eingaben in den Vordergrund.

1.3.1 Aufgabenteilung allgemein

Grundsätzlich wird die NFA von einer Mehrzahl der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser befürwortet. Mit der Begründung, dass das Ziel der Entlastung und der Effizienzsteigerung auf Grund mangelhafter Gesetzesrevisionen verfehlt werde, weist nur die SVP die NFA-Ausführungsgesetzgebung vollständig zurück.

Im Allgemeinen wird die Entflechtung der Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen als sinnvoll erachtet. Es wird darauf hingewiesen, dass die NFA als Gesamtwerk behandelt werden soll und nicht einzelne Teile herausgebrochen werden dürfen. Kritisiert wird, dass einzelne Umsetzungen nicht den Zielsetzungen der NFA entsprechen.

Sowohl die Stärkung des Föderalismus als auch der interkantonalen Zusammenarbeit wird als wichtiges Resultat der NFA erachtet. Allerdings werden die kantonalen Handlungsspielräume von einigen Kantonsregierungen als zu klein eingestuft, während andere Kantone lediglich darauf hinweisen, dass diese so gross wie möglich sein sollten. Bei der Umsetzung der NFA wird deshalb die Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und des Vollzugsföderalismus gefordert, während Doppelspurigkeiten reduziert werden müssen.

1.3.2 Amtliche Vermessung und Strafrecht

Im Grossen und Ganzen befürworten die Kantonsregierungen die Neuregelungen in der amtliche Vermessung und im Strafrecht. Im Bereich der amtlichen Vermessung wird allerdings an der vorgesehenen Kostenbeteiligung des Bundes Kritik geübt; diese werde zu tief ausfallen und der Bund könne damit seine strategische Aufgabe nicht mehr wahrnehmen.

1.3.3 Bildung

Verschiedene Vorbehalte werden im Bildungsbereich geäussert. Erklären sich die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer mit den vorgeschlagenen Änderungen bezüglich Berufsbildung und Universitäten noch einverstanden, so fordern mehrere Kantone wie auch die CVP und economiesuisse, dass sich der Bund voll-

ständig aus dem Gebiet Turnen und Sport (3-Stunden-Turnobligatorium) zurückzieht.

Die Hauptkritik richtet sich allerdings gegen das finanzielle Desengagement des Bundes bei den Stipendien und Studiendarlehen. Dieses stimme nicht mit seinem stärkeren rechtlichen Engagement überein. Beide in Artikel 10 des Ausbildungsbeihilfegesetzes (ABG) zur Diskussion stehenden Varianten, wonach für Erstausbildungen entweder nur Stipendien (Variante 1) oder wahlweise Stipendien bzw. Studiendarlehen (Variante 2) gewährt werden können, finden Zustimmung, wobei sich eine deutliche Mehrheit (insbesondere der Kantone) für Variante 1 ausspricht.

1.3.4 Natur- und Heimatschutz

Während gegen die Neuregelungen im Natur- und Landschaftsschutz im Allgemeinen keine Einwände bestehen, werden im Bereich des Heimatschutzes und der Denkmalpflege Vorbehalte geltend gemacht. In erster Linie wird die Trennung zwischen Natur- und Landschaftsschutz einerseits und Heimatschutz und Denkmalpflege andererseits abgelehnt – dies aus inhaltlichen und gesetzgeberischen Gründen. Mehrheitlich gefordert wird deshalb auch die Beibehaltung des Verbundes in der Denkmalpflege im bisherigen Rahmen. Zudem wird die Befürchtung geäußert, dass mit der beantragten Teilentflechtung die städtischen Gebiete den ländlichen vorgezogen werden.

Das neu eingeführte Instrument der Programmvereinbarungen stösst dagegen grundsätzlich auf positive Resonanz.

1.3.5 Landesverteidigung

Der Neuregelung in den Bereichen Armeematerial und persönliche Ausrüstung wird in der Vernehmlassung mehrheitlich zugestimmt.

1.3.6 Öffentliche Finanzen

Die Änderungsvorschläge im Bereich der öffentlichen Finanzen finden eine breite Unterstützung. Die im SuG neu geschaffenen mehrjährigen Programmvereinbarungen werden meist als sinnvoll erachtet und demzufolge begrüßt. Alle Kantone ausser FR, SO, BL, TI und JU sprechen sich dafür aus, dass die Stellung der Leistungserbringerinnen (Städte und Gemeinden) im SuG präzisiert wird.

1.3.7 Öffentliche Werke und Verkehr

Hochwasserschutz

Nur wenige Vorbehalte sind zu den Vorschlägen im Bereich Hochwasserschutz zu verzeichnen. Die Gebirgskantone Uri, Obwalden und Graubünden bemängeln unter anderem, dass die tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel, die Höhe der Subventionssätze sowie die Kriterien bzw. Indikatoren für die Bestimmung der Global-

beiträge unbekannt seien. Des Weiteren beantragen diese Kantone, dass bei der Festlegung der Globalbeiträge auf die Gegebenheiten in den Berggebieten Rücksicht genommen wird, und dass die Priorisierung von Hochwasserschutzbauten in Berggebieten nach anderen Massstäben erfolgt als im Flachland.

Nationalstrassen

In Bezug auf den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen wird das Bestreben, die Arbeiten im Betrieb zu vereinheitlichen und deren Effizienz zu steigern, begrüsst. Eine Trennung von Betrieb und Unterhalt stösst dagegen mehrheitlich auf Ablehnung. Begründet wird die ablehnende Haltung mit dem Hinweis, dass eine solche Trennung zahlreiche neue Schnittstellenprobleme mit sich bringen würde. Die neu zu schaffende Anstalt SNS wird von den meisten Kantonen aus Gründen «mangelnder Wirtschaftlichkeit» sowie «ungenügender Effizienz und Synergiegewinne» ebenfalls abgelehnt. Ferner verlangen 14 Kantone und die BPUK die (entschädigungslose) Belassung des Eigentums an den Werkhöfen und Polizeistützpunkten bei den Kantonen.

Verkehrsmanagement Schweiz

Alle Kantone, die eine Stellungnahme abgegeben haben (21), sowie die Bundesratsparteien FDP, SP und CVP begrüssen grundsätzlich ein nationales Verkehrsmanagement. Insbesondere zur Verkehrslenkung auf den Nationalstrassen ist eine einheitliche Zustimmung auszumachen (nicht aber auf den anderen Strassen, soweit diese für das Management auf den Nationalstrassen von Bedeutung sind). Kontrovers wurde die Aufteilung Verkehrsmanagement und Enforcement (Kontrolle des rechtskonformen Verhaltens, Ahndung von Verkehrsregelverletzungen, Unfälleinsätze) beurteilt: Während einige Kantone eine Trennung nicht für möglich halten, wird dies von anderen Kantonen als zwingend erachtet.

Hauptstrassen

Die Neuregelung der Globalbeiträge wird allgemein befürwortet. Allerdings gestaltet sich für die meisten Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser eine Beurteilung der Massnahmen ohne genehmigten Sachplan Verkehr und ohne die Ergebnisse von «Dopo Avanti» als schwierig.

Die Ausrichtung von Globalbeiträgen für die Hauptstrassen sei nach Vorliegen des Netzbeschlusses neu zu bestimmen, wobei Höhenlage, Topografie, Kunstbauten, Verkehrsmengen usw. angemessen berücksichtigt werden, sodass für den gesamten Strassenbereich keine neuen Benachteiligungen entstehen.

Nicht werkgebundene Beiträge

Die Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser stimmt der Neugewichtung der nicht werkgebundenen Beiträge unter der Bedingung zu, dass weiterhin mindestens 12 Prozent der zweckgebundenen Strasseneinnahmen dafür zur Verfügung stehen.

Agglomerationsverkehr

Die Regelung, wonach der Bund den Agglomerationsverkehr mitfinanziert, wird im Allgemeinen gutgeheissen. Andere Vorschläge im Zusammenhang mit dem Agglomerationsverkehr sind dagegen umstritten. So sorgt etwa der vorläufige Betrag von 30–40 Millionen Franken für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs für

Vorbehalte. Unstimmigkeiten bestehen auch bezüglich der Agglomerationsdefinition, wobei sich eine Mehrheit für die Definition des Bundesamtes für Statistik (BFS) ausspricht, die von (heute) 50 Agglomerationen und 5 isolierten Städten ausgeht. Ausserdem stimmen mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Neuregelung im Agglomerationsverkehr nur unter der Bedingung zu, dass der Verkehrsinfrastrukturfonds möglichst schnell realisiert wird.

Verkehrstrennungsmassnahmen

Mit Ausnahme des Kantons Zug, der die Mittel einsparen will, wird der Neuregelung in Bezug auf die Niveauübergänge zugestimmt.

Regionalverkehr

Mehrere Kantone setzen sich für die Beibehaltung der strukturellen Voraussetzungen als Bemessungskriterium für die Abgeltungen ein. Indessen wird mehrfach beantragt, die Berechnung der Abgeltungen offen zu legen, da es sich hierbei um eine politische Frage handle.

Die vollständige Ausklammerung der Bahnreform 2 aus der Vorlage der NFA wird für richtig befunden.

Flugplätze

Die vorgeschlagene Lösung wird von diversen Kantonen sowie von der KÖV gutgeheissen. Hingegen lehnen insbesondere die Interessenverbände, aber auch die Kantone ZH, BS und BL den Vorschlag ab. Als widersprüchlich wird erachtet, dass der Bund einerseits den Einfluss erhöhen will und andererseits die finanzielle Unterstützung streicht.

1.3.8 Umwelt

Einzig die CSP lehnt im Bereich *Lärmbekämpfung* die Systemänderung ab, wonach sich der Bund aus der Einzelfallprüfung der Projekte zurückzieht und diese Aufgabe den Kantonen im Rahmen der Programmvereinbarungen überträgt.

Abgelehnt wird die Neuregelung beim *Gewässerschutz* nur von der SVP. Vorbehalte wurden aber von verschiedener Seite angebracht. Die Hauptforderung im Bereich Gewässerschutz betrifft die Finanzierungsregelung. Dabei wird im Gegensatz zum Schlussbericht (= Vernehmlassungsbericht) beantragt, dass die Mischfinanzierung zu Lasten des Bundes aufgehoben wird.

1.3.9 Soziale Sicherheit

Das Hauptanliegen der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser im Bereich der sozialen Sicherheit ist es, dass die Versprechungen, die im Abstimmungskampf gegeben wurden, vom Bund und von den Kantonen eingehalten werden. Insbesondere im Behindertenbereich dürfe mit der Kantonalisierung kein Leistungsabbau erfolgen. Verschiedentlich gefordert wird eine enge interkantonale Zusammenarbeit, damit nicht 26 unterschiedliche Systeme entstehen. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit soll den Interessenverbänden zufolge auch mit den Behindertenorganisa-

tionen erfolgen, wobei die Federführung bei den interkantonalen Direktorenkonferenzen liegen soll.

Individuelle Leistungen der AHV

Die Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser stimmen der Neuregelung zu.

Betagtenhilfe

Die Vorschläge im Bereich der Betagtenhilfe werden von der Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gutgeheissen. Die Ausführungen beziehen sich hauptsächlich auf die Finanzierung sowie die Aus- und Weiterbildung. Verschiedene Organisationen aus dem Sozialbereich betonen, dass die Übertragung der Finanzierungsverantwortung für die Hilfe und Pflege zu Hause an die Kantone nicht zu einer Reduktion der ambulanten Pflege- und Tagesstrukturen führen darf. Zusammen mit der SPS sind sich diese Organisationen überdies darüber einig, dass die Aus- und Weiterbildungen bei der Spitex mit AHV-Geldern unterstützt werden sollen.

Individuelle Leistungen der IV

Eine grosse Mehrheit verlangt einhellig, dass die Frage bezüglich der IV-Struktur im Rahmen der 5. IVG-Revision beantwortet werden soll. Dementsprechend wird angeregt, dass diese Frage aus der NFA herausgelöst wird.

Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten

Nur die SVP lehnt die Einführung des neuen Rahmengesetzes ISEG ab. In der vorgeschlagenen Form stösst es jedoch auf punktuelle Kritik. So wird teilweise bemängelt, dass das ISEG die Form einer Rahmengesetzgebung sprengt. Ferner vermissen verschiedene Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser (darunter neun Kantone) im ISEG die Ziele der Eingliederung sowie die Grundsätze im Sinne von Artikel 112b Absatz 3 BV.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die im ISEG verwendete Terminologie (v.a. der Begriff «invalid»), die angepasst werden soll. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Niederlassungsfreiheit auch für Menschen mit Behinderungen gilt, und dass diese deshalb im ISEG ausdrücklich festgehalten werden sollte.

Umstritten bleibt das Verbandsbeschwerderecht im Sinne von Artikel 9 ISEG: Während es die SPS, der SGB, der KV sowie verschiedene Organisationen aus dem Sozialbereich begrüssen, sprechen sich neun Kantone gegen ein solches Verbandsbeschwerderecht aus.

Unterstützung der Behindertenhilfe

Die Vorlage ist mehrheitlich unbestritten. Einzig die Kantone AG und AI sowie economiesuisse äussern Vorbehalte. Sie wünschen sich in diesem Bereich eine stärkere Entflechtung.

Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe

Ein Grossteil der Anträge betrifft die künftige Finanzierung der Ausbildungen. Gefordert wird, dass die Finanzierung in die kantonalen Behinderten- und Sonderschulkonzepte aufgenommen wird oder aber dass die Ausbildungen vom Bund geregelt werden. Für die Übergangszeit beantragen verschiedene Interessenverbände

die Aufrechterhaltung der bisherigen Leistungen durch den Bund, bis zum Zeitpunkt einer kantonalen Finanzierung oder einer interkantonalen Vereinbarung.

Sonderschulung

Im Bereich der Sonderschulung wird die interkantonale Zusammenarbeit als besonders wichtig erachtet. In diesem Kontext wird mehrmals darauf hingewiesen, dass die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), unter Einbezug der Fachverbände, für den Bedarf der Sonderschulung überarbeitet werden soll. Uneinigkeit besteht bezüglich der Neuregelung der logopädischen und psychomotorischen Therapien.

Ergänzungsleistungen

Der Entwurf zum ELG wird grundsätzlich gut aufgenommen. Zahlreiche unterschiedliche Anträge wurden zu diesem Bereich eingereicht. Ein Hauptpunkt betrifft den EL-Anspruch. Mehrere Kantone sowie die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen fordern eine Regelung im ELG, die den EL-Bedarf von Kindern abdeckt (heutiger Art. 7 ELV). Ausserdem geht den meisten Kantonen die ersatzlose Streichung der Begrenzung des EL-Anspruchs zu weit. Weiter werden Bedenken zum Beginn und Ende des Anspruchs auf jährliche EL sowie zur Finanzierung der EL geäussert. Die Neubestimmungen zum Vermögensverzehr werden dagegen im Grundsatz befürwortet. Die Definition des Heims durch den Bundesrat wird als wesentlicher Eingriff in die Kompetenzen der Kantone bewertet.

Verschiedene Differenzen bestehen bezüglich der Leistungen, die in das Gesetz aufgenommen werden sollen. Weitere Anträge wurden in Verbindung mit der Frist zur Geltendmachung der Kostenvergütung, den Beiträgen und schliesslich dem für EL massgebenden Wohnsitz gestellt.

Prämienverbilligung in der Krankenversicherung

Die meisten Kantone sowie die SVP lehnen die Einführung eines Sozialziels ausdrücklich ab. Im Hinblick auf die Berechnung des Bundesbeitrags werden unterschiedliche Vorschläge gemacht, die von einer Mitberücksichtigung der Prämienentwicklung oder einer Berücksichtigung der effektiven Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen bis hin zu einer wohn- oder anspruchberechtigten Bevölkerung als Grundlage reichen. Verschiedentlich wird beantragt, dass die Kantone weiterhin zu einem bestimmten finanziellen Minimalbeitrag an die Prämienverbilligung verpflichtet werden.

Familienzulagen in der Landwirtschaft

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser stimmt der Neuregelung zu.

Obligatorische Arbeitslosenversicherung

Praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer befürworten die Vorschläge zur obligatorischen Arbeitslosenversicherung. Vereinzelt werden Befürchtungen über die finanziellen Auswirkungen geäussert.

Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten

Angesichts der vorgesehenen Inkraftsetzung der NFA auf den 1. Januar 2008 wird eine Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten bis Ende 2007 verlangt.

Übergangsbestimmungen

Die Mehrheit der Kantone sowie die politischen Parteien FDP, CVP und EVP sprechen sich für die Aufnahme einer Übergangsbestimmung auf Bundesebene aus, die es ermöglicht, die Umsetzung der Übergangsregelungen in Artikel 197 Ziffern 2, 4 und 5 BV an die einzelnen Kantonsregierungen zu delegieren. In Bezug auf die Frage, welches Organ im jeweiligen Kanton für die Anwendung der Übergangsbestimmungen zuständig sein wird, werden sowohl die kantonale Regierung als auch verschiedene kantonale Departemente, Direktionen und Ämter angegeben.

1.3.10 Landwirtschaft

Mehreren Kantonen sowie der SVP ist es im Zusammenhang mit den angestrebten Strukturverbesserungen ein wichtiges Anliegen, dass sich der Bund in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz (NHG), Wanderwege (FWV) und Gewässerschutz (UVPV) auf strategische Vorgaben beschränkt. Damit Projekte nach einer kantonalen Prüfung nicht erneut vom Bund geprüft werden müssen, wird gelegentlich vorgeschlagen, eine entsprechende Formulierung in das SuG und das NHG aufzunehmen. Zudem wird verschiedentlich die Einschränkung des Beschwerderechts gefordert. Ferner wird es als wichtig erachtet, dass die bestehenden bewährten Instrumente neben den Programmvereinbarungen weiterhin verwendet werden können.

Sowohl den neuen Bestimmungen im Bereich der Tierzucht als auch der landwirtschaftlichen Beratung wird mehrheitlich zugestimmt.

1.3.11 Wald, Jagd und Fischerei

Obschon die Neuregelungen im Bereich Wald nicht grundsätzlich abgelehnt werden, machen diverse Kantone Bemerkungen und Vorschläge dazu. Ein wichtiges Anliegen ist ihnen dabei, dass der Wald als «integraler Bereich» verstanden wird. Ausserdem ist die Waldwirtschaft zur Sicherung der Waldnutzung für Schutz und Biodiversität auf Mittel aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich angewiesen, da künftig weniger zweckgebundene Mittel zur Verfügung stehen.

Auf Grund der Anpassungsarbeiten, die sich durch die neuen Finanzierungsformen für die Kantone ergeben, werden zusätzlich Übergangsregelungen verlangt. Eine weitere Forderung lautet, dass es in der Übergangsphase möglich sein sollte, laufende Projekte in die Programmvereinbarungen zu integrieren. Ferner wird einerseits erwartet, dass der Bund auf eine Harmonisierung der Waldwirtschaft hinwirkt, dass andererseits bei ausserordentlichen Naturereignissen flexible Anpassungen der Programmvereinbarungen möglich sind.

Die neuen Bestimmungen zur Jagd und zur Fischerei werden von der Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser unterstützt und nur punktuell kritisiert.

Economiesuisse lehnt die gesamte Vorlage zu Wald, Jagd und Fischerei mit der Begründung ab, dass diese Bereiche vollständig entflechtet werden sollten.

1.3.12 Nationalbankgesetz

Die Neuregelung wird von allen Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern gutgeheissen.

1.3.13 Übergangsprobleme

Den Lösungsansätzen bezüglich der Übergangsprobleme wird in weiten Teilen zugestimmt. Allerdings sollten Übergangsfragen möglichst bald abschliessend und verbindlich geklärt werden, da dies für die Ausrichtung der kantonalen Finanzpolitik notwendig ist.

Ferner unterstützt eine Mehrheit der Kantone die vorgeschlagene Lösung zu den offenen Verpflichtungen auf Grund eines nachschüssigen Beitragssystems. Demgegenüber lehnen die Kantone VD und NE die daraus resultierende Doppelbelastung ab.

Die Vorschläge zu den Entlastungsprogrammen des Bundes (SP98, EP03, EP04) stossen teilweise auf Ablehnung. Bezüglich EP04 wird teilweise gefordert, dass die Entlastung des Bundes im Rahmen der Globalbilanz berücksichtigt wird, d.h. keine Haushaltsneutralität gelten soll. Ausserdem sollen die Auswirkungen der drei Entlastungsprogramme auf die NFA aufgezeigt werden.

Zu den altrechtlichen Verpflichtungen sind nur wenige konkrete Stellungnahmen eingegangen.

1.3.14 Weiteres Vorgehen

Diverse Anregungen wurden zum weiteren Vorgehen im Hinblick auf die Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft gemacht. Differenzen bestehen bezüglich des im Vernehmlassungsbericht der NFA-Ausführungsgesetzgebung vorgesehenen Zeitplans. Einerseits wird an diesem festgehalten, andererseits wird eine Verschiebung des Inkrafttretens der NFA gefordert. Ein weiteres Hauptaugenmerk wurde auf die Dotierung des soziodemografischen und des geografisch-topografischen Lastenausgleichs gelegt. Dabei wird in erster Linie gefordert, dass beide Töpfe gleich gross bemessen werden (Gegenstand der dritten Botschaft).

Mehrere Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser sind der Ansicht, dass in der Botschaft mehr Angaben zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nötig sind und diese daher dementsprechend zu präzisieren bzw. ergänzen ist.

Bedenken werden auch hinsichtlich der Globalbilanz geäussert (Gegenstand der dritten Botschaft). Sie sollte nach Auffassung verschiedener Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser möglichst aktuell sein und alle Verschiebungen der Finanzströme (insbesondere auf Grund der EP 03 und 04) beinhalten.

Schliesslich wünschen mehrere Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer eine frühzeitige und regelmässige Berichterstattung über den Stand der NFA und ihren (finanziellen) Auswirkungen.

1.4 Überarbeitungen und Nachbesserungen

Der Bundesrat ist bereit, in besonders umstrittenen Bereichen von den Lösungsvorschlägen gemäss Vernehmlassungsbericht abzuweichen. Im Übrigen hält er an seinen ursprünglichen Lösungsvorschlägen fest.

Für die umstrittenen Punkte ergeben sich folgende neue Stossrichtungen:

- Im beantragten *Rahmengesetz des Bundes über die Institutionen für die Eingliederung invalider Personen* (IFEG, vgl. Ziff. 2.9.4) sollen neu auch die *geschützten Werkstätten* in die *Mitfinanzierungspflicht* des Wohnsitzkantons einbezogen werden. Im Weiteren soll das Verfahren zur Begutachtung und Verabschiedung der kantonalen Behindertenkonzepte durch den Bundesrat vereinfacht werden.
- Im *Nationalstrassenbereich* (vgl. Ziff. 2.7.1) wird angesichts des massiven Widerstands seitens einer Mehrheit der Kantone und der politischen Parteien von einer *«Anstalt für Nationalstrassen SNS»* abgesehen. Dafür soll das zuständige Bundesamt für Strassen (ASTRA) alle der SNS zugedachten Aufgaben wahrnehmen. Für den Betrieb werden die geplanten acht bis elf Gebietseinheiten beibehalten. Bei der Aufgabenerfüllung wird also mit anderen Worten an der konsequenten Lösung gemäss Vernehmlassungsbericht festgehalten.
- Im Bereich *Denkmalpflege* (vgl. Ziff. 2.4.2) wird auf die vorgesehene *Teilentflechtung* verzichtet. Das heisst, dass der Bund nebst Objekten von nationaler Bedeutung künftig weiterhin solche von lokaler oder regionaler Bedeutung unterstützen kann, allerdings auf der Grundlage von Programmvereinbarungen.
- Nach sorgfältigem Abwägen der Vor- und Nachteile beantragt der Bundesrat *Ausbildungsbeiträge* (vgl. Ziff. 2.3.4) als Stipendien *oder* als Studiendarlehen zu konzipieren. Damit wird die Wahl des Instruments (Stipendium oder Darlehen) bewusst offen gelassen, womit den Kantonen der notwendige Handlungsspielraum eingeräumt wird.

1.5 Beantragte Änderungen in den einzelnen Aufgabenbereichen im Überblick

Wie dargelegt, werden mit der vorliegenden Botschaft sämtliche Anträge unterbreitet, welche im Hinblick auf die Umsetzung der NFA einer Gesetzesänderung bedürfen. Mit der ersten NFA-Botschaft wurden nur Anträge zu den Aufgabenbereichen unterbreitet, die eine Verfassungsänderung beinhalten. Zu diesen Anträgen aus der ersten NFA-Botschaft werden nun die entsprechenden Gesetzesänderungen vorgelegt. Zusätzlich werden weitere Gesetzesänderungen vorgelegt, deren Aufgabenbereiche keiner Verfassungsänderung bedurften und somit erst mit der vorliegenden

Botschaft Gegenstand der Aufgabenentflechtung werden. In der ersten NFA-Botschaft wurde jedoch bereits ein Ausblick auf diese Aufgabenbereiche gegeben.

Im Folgenden werden die staatlichen Aufgaben als Bundesaufgaben bzw. Kantonsaufgaben bezeichnet, die eine integrale Zuständigkeit des Bundes beziehungsweise der Kantone, namentlich für Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung begründen. Anknüpfungspunkt ist somit neben der gesetzgeberischen Zuständigkeit auch die finanzielle Verantwortung in einem Aufgabenbereich. Die angegebenen Ziffern in den Tabellen 2 und 3 weisen auf das entsprechende Kapitel der vorliegenden Botschaft hin.

1.5.1 Bundesaufgaben

Gemäss der erwähnten Systematik werden mit der NFA die nachfolgenden Aufgabenbereiche in die integrale organisatorische und finanzielle Zuständigkeit des Bundes übergehen:

Tabelle 2

Aufgabenentflechtung – Bundesaufgaben

Aufgabenbereich	Verfassungsänderung	Ziffer
1. Landesverteidigung: Armeematerial und persönliche Ausrüstung	X	2.5.1
2. Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen	X	2.7.2
3. Individuelle Leistungen AHV	X	2.9.1
4. Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen: gesamtschweizerische Tätigkeiten	X	2.9.2/2.9.5
5. Individuelle Leistungen IV	X	2.9.3
6. Tierzucht		2.10.2
7. Landwirtschaftliche Beratung: Beratungszentralen		2.10.3

1.5.2 Kantonale Aufgaben

Die nachfolgenden Aufgabenbereiche fallen mit der NFA in die integrale organisatorische und finanzielle Zuständigkeit der Kantone:

Tabelle 3

Aufgabenentflechtung – Kantonsaufgaben

Aufgabenbereich	Verfassungsänderung	Ziffer
1. Turnen und Sport: freiwilliger Schulsport, Herausgabe der Lehrmittel		2.3.3
2. Stipendien und Studiendarlehen bis und mit Sekundarstufe II	X	2.3.4
3. Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen	X	2.7.7
4. Flugplätze		2.7.9
5. Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen: kantonale und kommunale Tätigkeiten	X	2.9.2/2.9.5
6. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	X	2.9.4
7. Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe		2.9.6
8. Sonderschulung	X	2.9.7
9. Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten		2.9.12
10. Landwirtschaftliche Beratung: kantonale Beratung		2.10.3

1.5.3 Verbundaufgaben

Verbundaufgaben sind Aufgaben, für deren Erfüllung Bund und Kantone gemeinsam die finanzielle Verantwortung tragen (erste NFA-Botschaft, BBl 2002 2337 f., 2341). Die Verbundaufgaben umfassen alle jene Aufgaben, die im Rahmen der Neugestaltung der Aufgabenteilung aus unterschiedlichen Gründen nicht in die alleinige Zuständigkeit entweder des Bundes oder der Kantone gestellt wurden. Zu den Verbundaufgaben gehören also – im Sinn der herkömmlichen verfassungsrechtlichen Terminologie – Bundesaufgaben, deren Vollzug den Kantonen übertragen ist (z.B. amtliche Vermessung), aber auch Aufgabenbereiche, in denen der Bund bloss eine beschränkte Zuständigkeit hat oder seine Zuständigkeit nicht ausschöpft (z.B. Agglomerationsverkehr; Straf- und Massnahmenvollzug). Die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen, welche für diese Aufgabenbereiche mit der NFA eingeführt werden, haben zum Ziel, die finanziellen Mittel sparsam und zugleich wirksam einzusetzen. Zudem soll die heutige Normen-

dicke reduziert werden. Angestrebt wird eine partnerschaftliche und effiziente Aufgabenerfüllung, wobei den Kantonen erhebliche Eigenverantwortung, insbesondere auch im Mitteleinsatz, zugestanden werden muss.

Tabelle 4

Aufgabenteilung – Verbundaufgaben

Aufgabenbereich	Verfassungsänderung	Ziffer
1. Amtliche Vermessung	X	2.1.1
2. Straf- und Massnahmenvollzug	X	2.2.1
3. Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich	X	2.3.4
4. Natur- und Heimatschutz		2.4
5. Hauptstrassen	X	2.7.3
6. Hochwasserschutz		2.7.1
7. Agglomerationsverkehr	X	2.7.6
8. Regionalverkehr		2.7.8
9. Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen (ohne National- und Hauptstrassen)		2.8.1
10. Gewässerschutz		2.8.2
11. Ergänzungsleistungen	X	2.9.8
12. Prämienverbilligung in der Krankenversicherung		2.9.9
13. Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen		2.10.1
14. Wald		2.11.1
15. Jagd		2.11.2
16. Fischerei		2.11.3

1.5.4 Wegfall der Finanzkraft in Aufgabenbereichen ohne Aufgabenteilung und in weiteren Gesetzen

Im Rahmen der NFA entfällt die Finanzkraft als Bemessungs- und Verteilungskriterium. Dies betrifft sämtliche Gesetze, d.h. auch die Aufgabenbereiche, die nicht Gegenstand der Aufgabenteilung Bund-Kantone sind. Zusätzlich müssen auch Querschnittsgesetze wie das Subventionsgesetz angepasst werden und die kantonalen Anteile an der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer, die Beiträge der Kantone an die obligatorische Arbeitslosenversicherung sowie die Verteilung des Nationalbankgewinns auf Grund des Wegfalls der Finanzkraft auf eine neue Basis gestellt werden.

Aufgabenbereiche bzw. Gesetze mit ausschliesslichem Wegfall der Finanzkraft als Bemessungs- und Verteilkriterium

Aufgabenbereich bzw. Gesetz	Ziffer
1. Berufsbildung	2.3.1
2. Förderung der Universitäten	2.3.2
3. Familienzulagen in der Landwirtschaft	2.9.10
4. Subventionsgesetz	2.6.1
5. Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer (DBG)	2.6.2
6. Anteil der Kantone an der Verrechnungssteuer (VStG)	2.6.3
7. Beteiligung der Kantone an den Kosten für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen	2.9.11
8. Anteil der Kantone an den Nationalbankgewinnen	2.12.1

Das Subventionsgesetz (vgl. Ziff. 2.6.1), das als Querschnittsgesetz sämtliche Aufgabenbereiche betrifft, wird neben den Anpassungen auf Grund des Wegfalls der Finanzkraft in weiteren Bestimmungen teilrevidiert. Insbesondere die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen bedingen weitergehende Anpassungen.

Während die Tabellen 2 bis 5 die einzelnen Aufgabenbereiche systematisch einer bestimmten Staatsebene zuordnen, wird im Folgenden tabellarisch aufgezeigt, auf welchen Verfassungsgrundlagen die zu revidierenden Bundesgesetze beruhen. Die rechte Spalte hält die entsprechende Fundstelle im Mantelerlass fest.

1.5.4.1

Beantragte Gesetzesänderungen gemäss beiliegendem Mantelerlass und ihre verfassungsmässigen Grundlagen

Tabelle 6

Bereich	Verfassungs- änderung	BV-Artikel gemäss NFA Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 (Gegen- stand der 1. Botschaft)	Ausführungsgesetz- gebung gemäss vorlie- gender Botschaft	Fundstelle (Ziffer im Man- tel- erlass)
Amtliche Vermessung	X	75a BV	ZGB (Schlusstitel)	1
Straf- und Massnahmen- vollzug	X	123 Abs. 3 BV	StGB, LSMG	2, 3
Bildung				
Berufsbildung			BBG	4
Förderung der Universitäten			UFG	5
Turnen und Sport			BG über die Förde- rung von Turnen und Sport	6
Ausbildungshilfen im tertiären Bildungsbereich	X	66 Abs. 1 BV	BG über die Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbe- reich	Anhang 1
Stipendien und Studien- darlehen bis und mit Sekun- darstufe II	X	66 Abs. 1 BV		
Natur- und Heimatschutz				
Natur- und Landschaftsschutz			NHG	7
Heimatschutz und Denkmal- pflege			NHG	7
Landesverteidigung	X	58 Abs. 3, 60 Abs. 2 BV (aufgehoben)	MG	8
Öffentliche Finanzen				
SuG			SuG	9
Direkte Bundessteuer	X	196 Ziff. 16 BV (aufgehoben)	DBG	10
Verrechnungssteuer	X	196 Ziff. 16 BV (aufgehoben)	VStG	11
Öffentliche Werke und Verkehr				
Hochwasserschutz			WBG	13
Nationalstrassen	X	83 Abs. 2, 197 Ziff. 3 BV	NSG, MinVG, SVG	12, 14, 15
Hauptstrassen	X	86 Abs. 3 Bst. c BV	MinVG	14

Bereich	Verfassungs- änderung	BV-Artikel gemäss NFA Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 (Gegen- stand der 1. Botschaft)	Ausführungsgesetz- gebung gemäss vorlie- gender Botschaft	Fundstelle (Ziffer im Mantel- erlass)
Agglomerationsverkehr	X	86 Abs. 3 Bst. b ^{bis} BV	MinVG	14
Verkehrstrennungsmassnah- men ausserhalb von Agglo- merationen			MinVG, BG über die Anschlussgleise	14, 17
Nicht werkgebundene Beiträge	X	86 Abs. 3 Bst. e, f BV	MinVG	14
Regionalverkehr			EBG	16
Flugplätze			LFG	18
Umwelt				
Lärmschutz			USG	19
Gewässerschutz			GSchG	20
Soziale Sicherheit				
Individuelle Leistungen der AHV	X	112 Abs. 3 BV	AHVG	21
Unterstützung der Betagten- hilfe inkl. Hilfe und Pflege zu Hause	X	112c, 197 Ziff. 5 BV	AHVG (Art. 101 ^{bis} und Übergangsbe- stimmung zu Art. 101 ^{bis} AHVG)	21
Individuelle Leistungen IV	X	112 Abs. 3 Bst. b, Abs. 4 BV	IVG	22
Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	X	112b, 197 Ziff. 4 BV	IVG, IFEG	22, An- hang 2
Unterstützung der Behinder- tenhilfe	X	112c BV	IVG; keine Änderungen	22
Beiträge an Ausbildungs- stätten, Fachpersonal Sozial- berufe			IVG (Aufhebung Art. 74 Abs. 1 Bst. d)	22
Sonderschulung	X	62 Abs. 3, 197 Ziff. 2 BV	IVG	22
Ergänzungsleistungen	X	112a, 112c Abs. 2, 196 Ziff. 10 BV	Totalrevision ELG	Anhang 3
Prämienverbilligungen			KVG	23
Familienzulagen in der Land- wirtschaft			FLG	24
Obligatorische Arbeitslosen- versicherung			AVIG	25
Verbesserung der Wohnver- hältnisse in den Berggebieten			BG über die Verbes- serung der Wohn- verhältnisse in den Berggebieten: keine Änderungen	
Landwirtschaft				
Strukturverbesserung			LwG	26

Bereich	Verfassungs- änderung	BV-Artikel gemäss NFA Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 (Gegen- stand der 1. Botschaft)	Ausführungsgesetz- gebung gemäss vorlie- gender Botschaft	Fundstelle (Ziffer im Mantel- erlass)
Tierzucht			LwG	26
Landwirtschaftliche Beratung			LwG	26
Wald, Jagd, Fischerei				
Wald			WaG	27
Jagd			JSG	28
Fischerei			BGF	29
Nationalbank			NBG	30

1.6 Zeitplan bis zur Inkraftsetzung der NFA-Reform (Ziel: 1.1.2008)

Wie weiter oben und in der ersten NFA-Botschaft ausgeführt¹⁰, kann die Einführung der NFA nur *integral* erfolgen, damit die Verwirklichung der Verfassungs- und Gesetzesänderungen in ihrem sachlichen Zusammenhang sichergestellt wird. Die NFA wird auch Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung haben. Das wiederum heisst, dass die Kantone die entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten rechtzeitig an die Hand nehmen müssen, wobei ein gestaffeltes (und nicht durchwegs paralleles) Vorgehen in Bund und Kantonen unumgänglich sein wird (dazu weiter unten).

Konkret sieht der weitere *Zeitplan* wie folgt aus:

– Beginn der Beratungen in der Kommission des Erstrates	Herbst 2005
– Schlussabstimmung in den Räten	Herbstsession 2006
– dritte Botschaft zur Dotierung der Ausgleichsgefässe	Herbst 2006
– Schlussabstimmung in den Räten	Sommersession 2007
– Verabschiedung der einschlägigen Verordnungen durch den Bundesrat	Herbst 2007
– Inkraftsetzung NFA	1.1.2008

Da es sich um eine thematisch breite Botschaft (insgesamt stehen 33 Bundeserlasse zur Modifikation an) handelt, ist ein Abschluss der parlamentarischen Phase vor der Herbstsession 2006 kaum wahrscheinlich. Danach läuft die Referendumsfrist. Parallel zu den dannzumal laufenden Beratungen wird die *dritte Botschaft* zu den Finanzierungsbeschlüssen zum Ressourcen- und Lastenausgleich (=Dotierung der Ausgleichsgefässe) sowie zum Härteausgleich vorzubereiten sein. Bezüglich der Situation in den *Kantonen* muss unterstrichen werden, dass diese die zahlreich vorzunehmenden Gesetzesänderungen im innerkantonalen Bereich erst in Kenntnis der Beschlüsse der eidgenössischen Räte zur NFA-Ausführungsgesetzgebung *defini-*

¹⁰ BBl 2002 2327

tiv zu Ende führen können. Die Kantone haben mit ihren Gesetzgebungsarbeiten begonnen, sodass sie in der Lage sein dürften, allfällige letzte Anpassungen auf Grund der Beschlüsse des Bundesgesetzgebers rasch vorzunehmen.

Es ist mit anderen Worten zwingend notwendig, dass der kantonale Gesetzgeber seine Arbeiten in Kenntnis der bereinigten Bundesgesetzgebung zu Ende führt. Ein *durchwegs* paralleles Vorgehen zwischen Bund und Kantonen ist somit weder möglich noch sinnvoll.

Der Bundesrat ist sich des ambitiösen Ziels, welches dem Zeitplan zugrunde liegt, bewusst. Er will in Übereinstimmung mit einer Mehrheit der Kantone alles daran setzen, dass die Einführung der NFA auf den 1. Januar 2008 erfolgen kann. Die Kantone ihrerseits haben mehrmals wiederholt, dass sie an diesem Fahrplan festhalten wollen.

Die kritischen Argumente einer Minderheit, welche in der Vernehmlassung für eine Überprüfung des Einführungsdatums votierten, hat der Bundesrat sehr wohl zur Kenntnis genommen. Er teilt deren Auffassung, dass die demokratischen Verfahren in den Kantonen in jedem Fall zu berücksichtigen sind.

Das nachfolgende Kapitel zeigt auf, welche Arbeiten in Bund und Kantonen konkret anstehen, ehe die NFA integral in Kraft gesetzt werden kann.

1.7 Zu leistende Arbeiten im Hinblick auf die Einführung der NFA

1.7.1 Finanzausgleich im engeren Sinn

Im Bereich des *Finanzausgleichs im engeren Sinn* (Ressourcenausgleich sowie Lastenausgleich des Bundes) sind die notwendigen Arbeiten im Hinblick auf die NFA-Einführung weit fortgeschritten. Zum einen geht es hier darum, die noch vorhandenen statistischen Lücken zur Berechnung des *Ressourcenindex* vollständig zu schliessen. Dazu gehören namentlich die Erfassung des Reinvermögens der natürlichen Personen sowie der Gewinne von privilegiert besteuerten Unternehmen zur Berechnung und Anwendung der *Faktoren Beta*¹¹. Des Weiteren wird unter der Leitung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) ein Konzept zur Qualitätssicherung des Ressourcenindex erarbeitet. Auch im Bereich des *soziodemografischen Lastenausgleichs des Bundes* (SLA) werden mit dem Aufbau einer gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik die statistischen Lücken geschlossen¹². Wie der Bundesrat bereits in seiner ersten Botschaft zur Verfassungsvorlage dargelegt hatte, ist eine Inkraftsetzung der NFA ohne das Vorliegen des erhärteten statistischen Grundlagenmaterials ausgeschlossen¹³.

Die definitiven Resultate der technischen Arbeiten werden auf Stufe von *Verordnungen* zum FiLaG vom 3. Oktober 2003 ihren Niederschlag finden. Da sie für die Kantone jedoch von erheblicher Bedeutung sind, hat der Bundesrat bereits im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen zur Verfassungsvorlage unterstrichen, dass den Kantonen die Verordnungsentwürfe rechtzeitig zur Konsultation vorgelegt werden. Es versteht sich dabei von selbst, dass die erwähnten Arbeiten gemeinsam

¹¹ vgl. NFA-Botschaft, BBl **2002** 2377

¹² vgl. NFA-Botschaft, BBl **2002** 2410

¹³ BBl **2002** 2377

von Fachleuten aus Bund *und* Kantonen vorangetrieben werden, unter Beizug von gemeinsam bestimmten externen Experten.

1.7.2 Kantonale Vorarbeiten zur Umsetzung der neuen Aufgabenteilung und der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen

Analog zur Bundesebene sind auch auf kantonaler Ebene im Hinblick auf die Einführung der NFA Gesetze anzupassen, Verfahrensabläufe umzustellen, Budgetanpassungen vorzunehmen und Übergangsprobleme zu lösen.

Dabei trägt grundsätzlich jeder Kanton die alleinige Verantwortung für die Umsetzung der NFA in seinem Gebiet. Die meisten Kantone haben ihre Umsetzungsarbeiten bereits in Angriff genommen und entsprechende Projektorganisationen geschaffen. Sie werden bei dieser sehr komplexen Aufgabe unterstützt durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie die verschiedenen betroffenen Direktorenkonferenzen. Die KdK unterstützt die Kantone bei den Umsetzungsarbeiten, stellt die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sicher und gewährleistet den Informationsfluss zwischen den Bundesbehörden, den Projektorganen und den einzelnen Kantonen. Die Direktorenkonferenzen unterstützen die Koordination in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen.

Der Umfang des Anpassungsbedarfs darf nicht unterschätzt werden. Die wichtigsten Problemfelder können wie folgt zusammengefasst werden:

1.7.2.1 Anpassungsbedarf bei der Gesetzgebung auf kantonaler Ebene

Bei den Anpassungen auf Gesetzesstufe gilt es zu unterscheiden zwischen den Aufgabenbereichen mit Aufgabenentflechtung und jenen mit neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen.

1.7.2.1.1 Bereiche mit Aufgabenentflechtung

In den Bereichen mit Aufgabenentflechtung müssen in den Kantonen die erforderlichen Gesetzesgrundlagen geschaffen bzw. angepasst werden.

Wenige Probleme dürften die Bereiche verursachen, in denen neu der Bund die alleinige Verantwortung übernimmt. Anspruchsvoller wird die Aufgabe für die Kantone in den Aufgabenbereichen, in denen mit der NFA die Verantwortung ganz oder in Teilbereichen den Kantonen zugewiesen wird. Hier müssen die Kantone in der Lage sein, zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA die ihnen zugewiesenen neuen Aufgaben zu erfüllen. Dies gilt nicht nur in den Bereichen, in denen keine Übergangsfrist vorgesehen ist, sondern auch in jenen mit Übergangsfrist. Erschwerend kommt hinzu, dass in gewichtigen Bereichen wie den Ergänzungsleistungen und den Beiträgen an Behinderteninstitutionen mit den konkreten Gesetzgebungsarbeiten erst begonnen werden kann, wenn die in der vorliegenden Botschaft vorgeschlagenen Rahmengesetze von der Bundesversammlung verabschiedet sind.

1.7.2.1.2 Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen

Für die Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen ist es allenfalls erforderlich, dass die Kantone die gesetzlichen Grundlagen insbesondere für die Zuständigkeiten zum Abschluss von Programmvereinbarungen schaffen. Je nach Ausgestaltung des jeweiligen Spezialgesetzes auf Bundesebene kann auch eine neue Regelung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im fraglichen Bereich notwendig sein.

1.7.2.2 Interkantonale Zusammenarbeit

Von der Aufgabenentflechtung betroffen sind verschiedene Aufgabenbereiche, in denen nach Artikel 48a BV (neu) die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich obligatorisch erklärt werden kann. Es sind dies die Behinderteninstitutionen, der Agglomerationsverkehr und der Straf- und Massnahmenvollzug. Eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit ist aber insbesondere auch bei der Sonderschulung und evtl. im Betrieb der Nationalstrassen anzustreben.

Die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) bildet die Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Ein Entwurf der IRV wurde bereits mit der ersten NFA-Botschaft veröffentlicht¹⁴. Die von den eidgenössischen Räten beschlossenen Änderungen bei den massgeblichen Verfassungsgrundlagen und im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz machten verschiedene kleinere Anpassungen erforderlich. Gleichzeitig mit der Vornahme dieser Änderungen wurde die Vereinbarung neu strukturiert; es wurden eindeutige Begriffsdefinitionen eingefügt und die Möglichkeit geschaffen, sie auch für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in andern als den in Artikel 48a BV genannten Bereichen zu öffnen. Die bereinigte Fassung wurde durch die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Juni 2005 zuhanden der Ratifikation in den einzelnen Kantonen verabschiedet. Die Kantonsregierungen sind eingeladen, das Ratifikationsverfahren im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung der NFA in ihren Kantonen durchzuführen. Parallel zur Ratifikation der IRV sind die bestehenden Zusammenarbeitsverträge in einzelnen Aufgabenbereichen anzupassen. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE).

In den einzelnen Kantonen sind die heutigen Rechtsgrundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

1.7.2.3 Anpassungen im innerkantonalen Verhältnis und im Verhältnis zu den Leistungserbringern

Es zeigt sich, dass von der Einführung der NFA in den meisten Kantonen auch die Gemeinden in unterschiedlicher Form finanziell betroffen sein werden, weshalb sich in diesen Kantonen eine gleichzeitige Reform des innerkantonalen Lastenausgleichs aufdrängt. Dabei sind die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis anzuwenden.

¹⁴ BBl 2002 2574 ff.

Dadurch kann der Befürchtung der Städte und Gemeinden entgegengewirkt werden, Zusatzlasten würden letztlich auf sie abgewälzt.

In verschiedenen Aufgabenbereichen werden die Beziehungen zu den Leistungserbringern, den Leistungsbezügern und Nutzniessern neu zu definieren sein.

1.7.2.4 Budgetanpassungen und finanztechnische Übergangsprobleme

1.7.2.4.1 Budgetanpassungen

Aus der Aufgabenentflechtung und dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge resultiert für die Kantone insgesamt eine Mehrbelastung von 606 Millionen Franken¹⁵. Diese Mittel erhalten die Kantone neu in Form von nicht zweckgebundenen Transfers im Rahmen des Ressourcenausgleichs sowie des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs. Mit dem Härteausgleich wird sichergestellt, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Systemwechsel zum neuen Finanzausgleich weniger Mittel erhält als zuvor.

Mit dem Saldo von 606 Millionen Franken wird jedoch das Ausmass der Veränderungen der Finanzströme nur ungenügend abgebildet, ergibt sich dieser doch aus einer Differenz zwischen Mehrbelastungen von 3,5 Milliarden und Entlastungen von 2,9 Milliarden Franken. Hinzu kommen die Umlagerung eines Anteils der direkten Bundessteuer in den vertikalen Ressourcen- und Lastenausgleich, der Härteausgleich sowie der horizontale Finanzausgleich.

Diese veränderten Finanzströme sind in den Finanzplanungen und Budgets der einzelnen Kantone auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA zu erfassen. In den ressourcenschwachen Kantonen wird gleichzeitig eine finanzielle Entlastung eintreten, während in den ressourcenstarken Kantonen eine Zusatzbelastung finanziert werden muss.

1.7.2.4.2 Finanztechnische Übergangsprobleme

Analog zur Bundesebene (vgl. Ziff. 3.4) werden auch bei den Kantonen in verschiedenen Aufgabenbereichen Lösungen für die Behandlung altrechtlicher Finanzierungszusicherungen zu suchen sein. Die betroffenen Bereiche werden in jedem Kanton separat ermittelt werden müssen.

¹⁵ aktualisierte Globalbilanz 2001/02, vgl. Ziffer 3.1.2.

2 Erläuterungen zur Ausführungsgesetzgebung in den einzelnen Aufgabengebieten

2.1 Amtliche Vermessung

2.1.1 Ausgangslage

2.1.1.1 Heutige Lösung

Zusammen mit dem Grundbuch dient die amtliche Vermessung der Sicherung von Rechten, Pflichten, Lasten und Hypotheken an Grundstücken. Sie dient auch – wie die Landesvermessung – als Referenzinformation für den Betrieb von Landinformationssystemen. Dabei stützt sich die amtliche Vermessung auf das Koordinaten- und Höhensystem der Landesvermessung. Die amtlichen Pläne für das Grundbuch, welche je nach Wert der Grundstücke in den Massstäben 1:250 bis 1:10 000 ausgegeben werden und einen grafischen Auszug der amtlichen Vermessung darstellen, sind öffentliche Urkunden mit Rechtswirkung. Die rechtliche Grundlage bilden einige Artikel im Zivilgesetzbuch¹⁶ (ZGB) und zugehörige Verordnungen.

Die amtliche Vermessung ist seit 1912 (Inkraftsetzung des ZGB) eine Bundesaufgabe, die durch die Kantone vollzogen wird. Der Bund nimmt die Oberleitung wahr und die Kantone üben die operative Führung in ihrem Hoheitsgebiet aus. Fachstelle des Bundes ist die Eidgenössische Vermessungsdirektion (V+D), heute ein Bereich des Bundesamtes für Landestopografie. Jeder Kanton führt eine kantonale Vermessungsaufsicht. Die Erstellung und die Nachführung der amtlichen Vermessung werden zum grössten Teil durch private, patentierte Ingenieur-Geometer und -Geometerinnen durchgeführt. Zusammen mit dem Grundbuch ist die amtliche Vermessung ein wichtiges Instrument unseres demokratischen, marktwirtschaftlichen Staates zur Sicherung privatrechtlicher Bestimmungen über Grund und Boden.

Bereits 1993 sind wesentliche Vereinfachungen der amtlichen Vermessung in Kraft getreten. Viele alte Rechtserlasse des Bundes sind durch zwei neue Verordnungen ersetzt worden, welche den Kantonen mehr Spielraum lassen. Die V+D mischte sich aber teilweise immer noch in operative, kantonale Angelegenheiten ein. Anfangs 1998 ist die Verordnung über die amtliche Vermessung punktuell angepasst worden, womit die strategischen (Bund) und operativen (Kantone) Aufgaben besser getrennt worden sind. Die V+D leitet die amtliche Vermessung seit 1998 mittels vierjähriger Leistungsaufträge und jährlicher Leistungsvereinbarungen.

2.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Neu soll ein einziges Gesetz rechtliche Grundlage für alle Aktivitäten im Bereich der raumbezogenen Informationen sein. Es wird sich auf den neuen Verfassungsartikel 75a «Vermessung» stützen. Dieser lautet:

¹ Die Landesvermessung ist Sache des Bundes.

² Der Bund erlässt Vorschriften über die amtliche Vermessung.

³ Er kann Vorschriften erlassen über die Harmonisierung amtlicher Informationen, welche Grund und Boden betreffen.

An der Zuständigkeit soll grundsätzlich nichts geändert werden. Die Landesvermessung soll weiterhin ausschliesslich Sache des Bundes sein. Die eingespielte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen soll weiter entwickelt werden. Die Informationen über Grund und Boden sollen effektiver und effizienter verwaltet und zur Verfügung gestellt werden, sodass die Behörden aller Stufen, aber auch die Akteure der Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und Forschung zuverlässige, aktuelle und vollständige Informationen erhalten.

2.1.1.3 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Bei der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels auf Gesetzesstufe zeigte es sich, dass ein umfassendes neues Bundesgesetz über Geoinformation (GeoIG) in materieller Hinsicht den Rahmen der NFA sprengen würde. Das Projekt GeoIG wurde deshalb vom Projekt NFA getrennt. Der Bundesrat hat die Vernehmlassung zum GeoIG am 22. Juni 2005 eröffnet. Die beiden Gesetzesprojekte werden indessen parallel bearbeitet. Beide Vorlagen dürften mit zeitlich geringem Abstand oder sogar gleichzeitig in Kraft treten.

2.1.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Zur Vernehmlassung unterbreitet wurde im Rahmen der NFA der Entwurf einer Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV). Diese Neuregelung wird von keiner Seite grundsätzlich abgelehnt. Zwölf Kantone sowie einige Parteien und Verbände sprechen sich sogar explizit dafür aus. Anregungen und Änderungsvorschläge werden in erster Linie im Zusammenhang mit dem Anhang zu Artikel 3 FVAV gemacht. Vorgebracht werden sie vor allem von Kantonen. Verschiedentlich wird erwähnt, dass im Bereich der amtlichen Vermessung nach dem systembedingten Wegfall der Finanzkraftzuschläge – mit rund 45 Prozent der heutigen Bundesabteilungen deutlich höher als bei anderen Verbundaufgaben – eine teilweise sehr geringe finanzielle Beteiligung des Bundes verbleibt (häufig nur 10 bis 15 Prozent). Damit verliert der Bund an Einfluss. Es wird für ihn schwieriger, seine strategischen Ziele und die zeitgerechte flächendeckende Realisierung der amtlichen Vermessung umzusetzen. Die Kantone verweisen in ihren Stellungnahmen darauf, dass sie an einer starken Beteiligung des Bundes interessiert sind. Daneben wird darauf hingewiesen, dass die periodische Nachführung eine Aufgabe sei, die für einzelne Bundesstellen mehr Gewicht hat als für die unteren föderalen Stufen, und dass sie nur rationell abgewickelt werden kann, wenn sich der Bund stark an den Kosten beteiligt. Die Kantone Uri und Tessin kritisieren zudem die Einteilung in drei Zonen (Zone I, II und III) sowie die Differenzierung nach «Ersterhebung», «Neuerhebung», «Erneuerung», «Vermarkung» usw.

Der Bundesrat hält an den vorgesehenen Differenzierungen im Wesentlichen fest. Er ist der Meinung, den unterschiedlichen topografischen Voraussetzungen müsse auch im künftigen Subventionsregime gebührend Rechnung getragen werden. Auch die differenzierte Bemessung der Projektpauschalen nach den einzelnen Vermessungsprojekten erachtet der Bundesrat als unausweichlich. Er schlägt im Gegenteil noch

eine leichte Akzentuierung in dem Sinne vor, als strategisch wichtige Teilaufgaben künftig verhältnismässig stärker subventioniert werden sollen als strategisch weniger wichtige. Damit will er gleichzeitig der Befürchtung entgegenreten, die finanzielle Unterstützung in der amtlichen Vermessung sei künftig generell zu gering.

2.1.2 Neue Lösung

2.1.2.1 Übersicht

Auch wenn die Ausarbeitung eines umfassenden Geoinformationsgesetzes ausserhalb der NFA erfolgt, war die amtliche Vermessung, namentlich deren Finanzierung, doch stets Gegenstand der NFA-Vorlage; sie wird deshalb nicht aus dem Paket ausgeklammert. Es ist möglich, die Projekte GeoIG und NFA voneinander zu trennen und gleichzeitig die Finanzierung der amtlichen Vermessung als Verbundaufgabe im Projekt NFA zu regeln, wenn Artikel 39 SchlT ZGB geändert wird.

Diese Änderung soll in das umfassende Geoinformationsgesetz integriert werden, wobei die im Folgenden erläuterte FVAV beibehalten wird.

Die FVAV legt insbesondere fest, nach welchen Prozentwerten sich die Projektpauschalen berechnen, die der Bund an die amtliche Vermessung leistet. Sie untersteht ebenso wie der bestehende Bundesbeschluss über die Abgeltung der amtlichen Vermessung nicht dem Referendum.

2.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Die rechtlichen Grundlagen für sämtliche raumrelevanten Daten – ausserhalb der NFA – sollen wie bereits ausgeführt in einem neuen umfassenden Geoinformationsgesetz zusammengelegt werden. Im Rahmen der NFA beschränkt sich die Reform auf die Finanzierung der amtlichen Vermessung. Vorgeschlagen werden eine Änderung des Artikels 39 SchlT ZGB sowie der Erlass einer neuen Parlamentsverordnung als Ersatz für den geltenden Bundesbeschluss über die Abgeltung der amtlichen Vermessung.

Der Wortlaut der Gesetzesänderung im SchlT ZGB geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 1) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.1.3. Auch der Entwurf der neuen Parlamentsverordnung findet sich im Anhang; er wird ebenfalls unter Ziffer 2.1.3 erläutert.

2.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Im Bereich der amtlichen Vermessung ist zurzeit keine Verordnungsänderung erforderlich. Mit dem späteren Inkrafttreten des neuen GeoIG werden die Bestimmungen der Verordnung vom 18. November 1992¹⁷ über die amtliche Vermessung (VAV) an das neue Gesetz anzupassen sein.

¹⁷ SR 211.432.2

2.1.2.4

Regelung der Zusammenarbeit und Finanzierung durch Bund und Kantone

Die amtliche Vermessung wird bereits seit 1998 nach einem neuen System mit Leistungsvereinbarungen und – zumindest teilweise – Pauschalabgeltungen geführt. Dem Bund obliegt dabei die strategische Führung, die Kantone sind für die operativen Belange verantwortlich.

Alle vier Jahre legt der Bund eine Strategie für die amtliche Vermessung fest. Gestützt darauf erstellen die Kantone ihre Realisierungskonzepte für den gleichen Zeitraum. Diese Dokumente bilden die Grundlage für die Programmvereinbarungen (vierjährige Leistungsvereinbarungen und jährliche Leistungsvereinbarungen) zwischen dem Bund und den Kantonen.

Die Erfahrungen mit diesem System sind durchwegs positiv. Die Effizienz der amtlichen Vermessung wurde markant gesteigert, die Effektivität wurde verbessert.

In der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen besteht zurzeit kein Handlungsbedarf. Bezüglich der Finanzierung drängt sich mit der NFA – wie in allen Aufgabenbereichen – die Abkoppelung des Finanzausgleichs von der Subventionierung auf. Dadurch verringern sich zwangsläufig die Bundesbeiträge an die finanziell mittelstarken und schwachen Kantone. Der Bundesrat legt deshalb Wert darauf, die Bemessung der Projektpauschalen nach den verschiedenen Projekten zu differenzieren: Für Projekte von grosser strategischer Bedeutung für den Bund wird der Anteil der Pauschale deutlich höher angesetzt.

2.1.2.5

Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Von den ausschliesslich durch die NFA bedingten Auswirkungen auf die amtliche Vermessung ist für die Kantone einzig der Wegfall der Finanzkraftzuschläge von Bedeutung. Die heutigen Finanzkraftzuschläge werden in der NFA jedoch über die neuen Ausgleichsgefässe durch zusätzliche Mittel des Bundes zur freien Verfügung der Kantone ersetzt. Diese werden sie nach ihren eigenen Prioritäten einsetzen, somit allenfalls auch zu Gunsten der amtlichen Vermessung.

2.1.3

Kommentar zu den Änderungen im ZGB und zur neuen Parlamentsverordnung

1. Art. 39 SchlT ZGB

Damit die NFA in der amtlichen Vermessung umgesetzt werden kann, muss der heutige *Artikel 39 des Schlusstitels des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SchlT ZGB)* in zweifacher Hinsicht geändert werden:

- Artikel 39 Absatz 1 SchlT ZGB schreibt heute vor, dass die Kosten der amtlichen Vermessung zur Hauptsache vom Bund getragen werden; der Bundesanteil beläuft sich allerdings heute schon auf weniger als 50 Prozent. Durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge mit der NFA wird er noch tiefer liegen, sodass Absatz 1 zwingend geändert werden muss.

- Die Finanzierung wurde bisher versuchsweise in Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen geregelt. Diese Regelung soll nun in Absatz 2 definitiv gesetzlich verankert werden.

Da es sich beim Schlusstitel des ZGB um die Übergangsbestimmungen des ZGB handelt, muss in Absatz 3 übergangsrechtlich festgehalten werden, dass alle noch unter dem bisherigen Recht bewilligten Vermessungsvorhaben nach bisherigem Recht zu Ende geführt und finanziert werden.

Letztlich wird die Gesetzesänderung dazu genutzt, hinsichtlich der bereits heute in Artikel 39 Absatz 3 SchlT ZGB enthaltenen Zuständigkeit der Bundesversammlung zur abschliessenden Detailregelung eine redaktionelle Korrektur in Abstimmung mit der seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung geltenden Terminologie vorzunehmen.

Falls zu einem späteren Zeitpunkt das Vermessungswesen umfassend in einem Geoinformationsgesetz geregelt werden sollte, wird Artikel 39 SchlT ZGB voraussichtlich durch eine entsprechende Regelung in diesem neuen Gesetz abgelöst.

2. *Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV)*

Wie in Ziffer 2.1.1.2.2 erwähnt, wird die Finanzierung der amtlichen Vermessung in einer neuen, nicht referendumspflichtigen Parlamentsverordnung geregelt (FVAV). Wie der damit abzulösende Bundesbeschluss über die Abgeltung der amtlichen Vermessung enthält diese Verordnung die für die Abgeltungen des Bundes massgebenden Bestimmungen, insbesondere jene zur Bemessung der pauschalen Abgeltung (für die verschiedenen Kategorien von Vermessungsprojekten).

Artikel 1 hält die wichtigsten Grundsätze der Finanzierung der amtlichen Vermessung fest. Dabei wird – als Ausdruck dafür, dass es sich um eine Verbundaufgabe handelt – in Absatz 1 der bereits im geänderten Artikel 39 Absatz 1 SchlT ZGB festgehaltene Grundsatz wiederholt, dass die Kosten der amtlichen Vermessung vom Bund und von den Kantonen gemeinsam getragen werden. Es versteht sich von selbst, dass die Kantone im Rahmen der Regelung ihrer inneren Ordnung ihren Kostenanteil ganz oder teilweise an die Gemeinden überwälzen dürfen. Für die Kosten der Nachführung gilt wie bisher das Verursacherprinzip.

Die Kantone tragen subsidiär die Kosten, die weder durch die Abgeltungen des Bundes noch gemäss Absatz 2 durch die Verursacher von Nachführungen gedeckt werden können. Sie können in ihrer Gesetzgebung bestimmen, dass diese Kosten vollständig oder anteilmässig von Dritten (z.B. von den Gemeinden) übernommen werden können. Diese Regelung entspricht Artikel 49 der geltenden Verordnung vom 18. November 1992 über die amtliche Vermessung (VAV; SR 211.432.2). An die Kosten der periodischen Nachführung, die der Kanton nicht überwälzen kann, bezahlt der Bund 60 Prozent, sofern der Kanton den zwingenden Nachweis der Finanzierung der Kosten gemäss Artikel 1 Absatz 3 erbringt (vgl. Ziff. 6 Bst. b des Anhangs zur FVAV).

In Absatz 4 wird den Kantonen, in Übereinstimmung mit dem in Ausarbeitung befindlichen Geoinformationsgesetz, die Möglichkeit zugestanden, Gebühren für Auszüge, Auswertungen und Daten der amtlichen Vermessung zu erheben.

Artikel 2 regelt das Abgeltungssystem des Bundes. Das Instrument der Programmvereinbarung, das im Bereich der amtlichen Vermessung bereits erprobt wurde, soll mit der Einführung der NFA definitiv eingeführt werden.

Nach *Artikel 3* soll die Abgeltung des Bundes jeweils im Rahmen des bewilligten Kredits für jedes Projekt als Pauschale festgelegt werden. Die Möglichkeit von Projektpauschalen, die bisher als wahlweise verwendbares Instrument bereits in Artikel 48bis VAV vorgesehen war, soll damit zum Grundsatz erhoben und in der FVAV festgehalten werden.

Die Ansätze für die pauschale Abgeltung werden im Anhang festgehalten. Die Werte orientieren sich dabei an den heutigen Abgeltungssätzen für finanzstarke Kantone.

Der Bundesrat soll – wie bereits heute (Art. 47 f. VAV) – in einer Verordnung festlegen können, welche Kosten für die Berechnung der Bundesabgeltungen anrechenbar sind.

Artikel 4 bindet die Auszahlung der Abgeltungen des Bundes an Mindestvoraussetzungen: Einerseits muss das Vermessungsprojekt den in der Programmvereinbarung vereinbarten Leistungen entsprechen. Andererseits muss das Ergebnis des Projekts den Anforderungen des Bundesrechts genügen. Absatz 2 ermöglicht Teilzahlungen auf Grund des geschätzten statt des ausgewiesenen Projektfortschritts. Mit dieser Erleichterung sollen unnötige administrative Arbeiten verhindert werden.

Artikel 5 regelt den Vollzug. Die VAV wird auf Grund der vorliegenden Verordnung voraussichtlich in einigen wenigen Bestimmungen angepasst werden müssen.

Artikel 7 legt fest, dass das bisherige Recht unverändert Anwendung findet auf Vorhaben, die nach bestehendem Recht bewilligt und für die Beiträge auf der Grundlage des Bundesbeschlusses vom 20. März 1992¹⁸ über die Abgeltung der amtlichen Vermessung zugesichert wurden. Diese Vorhaben werden unter den Voraussetzungen und Bedingungen gemäss Artikel 20 FiLaG¹⁹ integral nach bisherigem Recht zu Ende geführt. Damit entspricht Artikel 7 dem neuen Artikel 39 Absatz 3 SchlT ZGB.

Artikel 8 bestimmt das Inkrafttreten.

Anhang: Die Abgeltungstatbestände entsprechen dem heute gültigen Bundesbeschluss. Die Werte der Abgeltungssätze orientieren sich mit Ausnahme von Ziffer 6 an den heutigen Abgeltungssätzen für finanzstarke Kantone. Sie wurden allerdings leicht korrigiert, um der Bedeutung der Vermessungsarten aus Sicht des Bundes besser Rechnung zu tragen und die strategischen Ziele des Bundes unterstützen zu können. Insgesamt resultiert jedoch keine finanzielle Mehrbelastung für den Bund, indem der Gesamtbetrag des Bundes (ca. 410 Mio. gemäss Ansatz der finanzstarken Kantone) an die Fertigstellung der amtlichen Vermessung gleich bleibt. Die Anrechenbarkeit von Kosten wird durch eine Verordnung des Bundesrates geregelt (vgl. Art. 3 Abs. 3).

An besondere Massnahmen zur Erhaltung der Parzellarvermessung entrichtet der Bund künftig keine Abgeltungen mehr. Diese Tätigkeit entspricht nicht mehr den strategischen Zielen des Bundes. Im Gegenzug wird die Abgeltung an die strategisch wichtige periodische Nachführung erhöht (*Ziff. 6 Bst. b*), wobei der Kanton den

¹⁸ AS 1992 2461, 1994 1612

¹⁹ AS 2005 1481

Nachweis der Finanzierung der Restkosten erbringen muss. Damit wird ein rasches Vorgehen in zusammenhängenden, grossen und gemeindeübergreifenden Gebieten ermöglicht.

Mit *Ziffer 6 Buchstabe a* wird ein neuer Abgeltungstatbestand eingeführt: Mit der zunehmenden Digitalisierung der amtlichen Vermessung nehmen nationale Bedürfnisse gegenüber lokalen stetig zu. Bei den betreffenden Arbeiten (z.B. Änderung des Datenmodells des Bundes, nationale Bereinigung von Hoheitsgrenzen, o.ä.) handelt es sich meist um Anpassungsarbeiten mit einem zwar grossen Interesse des Bundes, aber verhältnismässig tiefen Kosten. Die entsprechenden Bundesaufwendungen werden denn auch – trotz hohem Anteil der Projektpauschale – mit höchstens 1.5 Prozent des heutigen Bundeskredits relativ bescheiden ausfallen. Der zwingende Nachweis der Finanzierung der Restkosten durch den Kanton soll auch in diesen Fällen ein rasches Vorgehen in zusammenhängenden, grossen und gemeindeübergreifenden Gebieten ermöglichen.

2.2 Strafrecht

2.2.1 Straf- und Massnahmenvollzug

2.2.1.1 Ausgangslage

2.2.1.1.1 Heutige Lösung

Rechtsgrundlagen

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts ist gemäss Artikel 123 BV Sache des Bundes. Der Bund hat heute im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs jedoch keine umfassenden Kompetenzen; vielmehr sind Bau und Betrieb der Vollzugseinrichtungen Sache der Kantone. Der Bund kann aber mit Beiträgen lenkend einwirken.

Die strafvollzugsrelevanten Rechtsnormen sind heute weit verstreut; sie finden sich in kantonalen Erlassen, zum Teil im Strafgesetzbuch²⁰ (StGB), im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984²¹ über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG) sowie in einschlägigen Richtlinien der Kantone. Dazu kommen die Rechtsprechung des Bundesgerichts und Strafvollzugsgrundsätze aus internationalen Übereinkommen.

Zusammenarbeit und Finanzierung Bund – Kantone

Gestützt auf das LSMG gewährt der Bund Beiträge an den Bau von Anstalten für Erwachsene sowie an den Bau und Betrieb von Erziehungseinrichtungen. Für den Bau und den Betrieb solcher Institutionen sind primär die Kantone zuständig. Sie entscheiden darüber, ob und welche Anstalten wo gebaut und betrieben werden. Dabei sind zwei Bereiche zu unterscheiden, nämlich der Vollzug an Erwachsenen und jener an Kindern und Jugendlichen.

²⁰ SR 311.0

²¹ SR 341

Sowohl die heutige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Straf- und Massnahmenvollzug als auch die Ausgestaltung der Bundessubventionen werden vom Bundesrat insgesamt als zweckmässig beurteilt, auch wenn ihm punktuelle Verbesserungen als durchaus angebracht erscheinen. Diese grundsätzlich positive Beurteilung der heutigen Situation rührt da her, dass der Straf- und Massnahmenvollzug bereits im Rahmen des Berichtes des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen (Subventionsüberprüfung 1997) kritisch durchleuchtet wurde, und dass der damals festgestellte Verbesserungsbedarf heute bereits umgesetzt bzw. in Umsetzung begriffen ist. So wurde von den Fachleuten festgestellt, dass sich die beim Erwachsenenvollzug eingeführte Platzkostenpauschale sowohl aus Sicht des Bundes als auch aus Sicht der Kantone bewährt und dass diese Pauschalierung eine kostensenkende Wirkung entfaltet. Ein Abrücken vom bereits eingeführten bzw. im Bereich der Erziehungsheime geplanten System der Baupauschalen drängt sich deshalb nicht auf.

Interkantonale Zusammenarbeit

Wie bereits erwähnt, sind für den Bau und Betrieb der Institutionen für den Straf- und Massnahmenvollzug die Kantone zuständig. In diesem Bereich arbeiten die Kantone heute schon auf institutioneller Basis zusammen.

Die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs ist in drei Konkordaten geregelt, wobei alle 26 Kantone einem der drei Konkordate angehören:

- Konkordat der Nordwest- und Zentralschweiz (UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG),
- Ostschweizer Konkordat (ZH, GL, SH, AR, AI, SG, GR TG),
- Konkordat der Westschweizer Kantone und des Kantons Tessin (FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI).

Die Grösse wie auch die Anzahl der Konkordate werden von den Strafvollzugspraktikern als zweckmässig erachtet. Die Konkordate haben eine Grösse, die effizientes und innovatives Arbeiten erlaubt. Sie fassen Regionen zusammen, die von ihrer Mentalität und den zu bewältigenden Aufgaben her noch homogen genug sind, um Einigungen erreichen zu können. Da es – insbesondere auf Planungsebene – durchaus auch Sinn machen würde, die ganze Deutschschweiz in einem Konkordat zusammenzufassen, wurde die Frage vor wenigen Jahren geprüft, dann aber zu Gunsten einer fallweisen Zusammenarbeit wieder verworfen.

Zur Verbindlichkeit von Konkordatsbeschlüssen ist grundsätzlich festzustellen, dass die Konkordate zwar festlegen, welcher Kanton welche Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs zu führen hat, aber entsprechende Beschlüsse im Fall einer Weigerung eines Kantons oder einer Ablehnung der entsprechenden Kredite durch das Volk nicht durchsetzen können.

Der Koordination und dem Gedankenaustausch unter den Konkordaten dienen auf Regierungsebene die Kommission für Strafvollzug und Anstaltswesen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren – der so genannte «Neunerausschuss» – sowie die so genannte Sekretärenkonferenz, eine mehr oder weniger lockere Zusammenarbeit der Sekretäre oder Sekretärinnen der drei Konkordate und des Neunerausschusses. Diese haben freilich nur sehr begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten. Einer gewissen Koordination im Straf- und Massnah-

menvollzug dient im Weiteren das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ) mit seinem vielfältigen Ausbildungsangebot.

In der Vollzugspraxis existiert eine minimale Zusammenarbeit über die Konkordatsgrenzen hinaus. In einzelnen Bereichen gibt es Ansätze zu gesamtschweizerischen Regelungen sowie bilaterale Vereinbarungen zwischen Konkordaten, beispielsweise betreffend die Unterbringung von Eingewiesenen, welche der Spitalpflege bedürfen. Es bestehen aber keine interkonkordatliche Regelungen.

2.2.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Rechtsgrundlagen

Neu im Vergleich zur Verfassung von 1999 soll dem Bund in Artikel 123 Absatz 3 die Kompetenz eingeräumt werden, auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs Vorschriften zu erlassen. Obgleich es sich bei dieser Ergänzung um eine Kann-Bestimmung handelt, wird dem Bund doch erstmals explizit die Möglichkeit eingeräumt, auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs umfassend zu legislieren. Insofern bringt die vorgeschlagene Ergänzung die erwünschte verfassungsmässige Klarheit.

Was die gesetzlichen Grundlagen anbelangt, fordert die NFA-Botschaft eine Zusammenlegung der heute weit verstreuten strafvollzugsrelevanten Rechtsnormen. Ob dies über die Ausarbeitung eines umfassenden, eigenständigen Vollzugsgesetzes des Bundes oder lediglich durch punktuelle Gesetzesrevisionen im StGB und im LSMG erfolgen soll, liess die erste NFA-Botschaft noch offen; diese Frage wird nun mit der vorliegenden zweiten NFA-Botschaft beantwortet.

Zusammenarbeit und Finanzierung Bund - Kantone

Wie bereits erwähnt, ruft die heutige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen nicht nach grösseren Veränderungen, und bezüglich der Subventionsmodalitäten sind Verbesserungen in den vergangenen Jahren bereits realisiert oder zumindest eingeleitet worden. Aus NFA-Sicht entscheidend ist, dass eine vermehrte Vorgabe von einheitlichen Standards und Pauschalierungen nicht nur das Kostenbewusstsein der Subventionsempfänger stärkt, sondern auch deren Handlungsspielräume erweitert. Zudem können damit wesentliche Vereinfachungen in administrativer Hinsicht beim Bund und in den Kantonen erzielt werden.

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Mit der NFA soll der Straf- und Massnahmenvollzug zum obligatorischen Bestandteil der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erklärt werden. Weil die Beschlüsse der Konkordatsgremien heute nur empfehlenden Charakter haben, drängt sich eine verbindlichere Form der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen auf.

Gemäss der NFA-Botschaft ist eine Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auch auf dem Gebiet der Massnahmen für straffällige und in ihrem Sozialverhalten erheblich gestörte Kinder und Jugendliche (Art. 82 ff. und 89 ff. StGB) anzustreben, wofür keine Konkordate bestehen. Im September 2002 wurde durch die Konferenz der Sozialdirektoren (SODK) eine gesamtschweizeri-

sche Koordinationsplattform in Form der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) geschaffen; diese löst die Interkantonale Heimvereinbarung ab. Die primär zur Finanzierung des Vollzugs von Massnahmen an Jugendlichen und von Einrichtungen im IV-Bereich geschaffene Vereinbarung kann unter anderem auch der gemeinsamen Planung, der Koordination und der Qualitätssicherung dienen. Gegenwärtig laufen Beitrittsverhandlungen in den Kantonen.

Inhaltlich war die vom Bundesrat vorgeschlagene Verfassungsänderung im Parlament nicht bestritten. Die Räte haben sich jedoch für eine Kann-Bestimmung entschieden; allerdings ohne damit die Notwendigkeit von Bundesvorschriften grundsätzlich in Frage zu stellen. Dem Parlament ging es um eine redaktionelle Änderung, die eine bessere Übereinstimmung zwischen den einschlägigen Erläuterungen in der Botschaft und dem Wortlaut des Verfassungsartikels bringen sollte.

2.2.1.1.3 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Anpassungen des LSMG werden auch notwendig auf Grund der Revision des Allgemeinen Teils des StGB und der Ausarbeitung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO). Diese haben allerdings keinen Zusammenhang mit den im Rahmen der NFA vorgeschlagenen Anpassungen.

2.2.1.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Zwölf Kantone und drei Parteien sprechen sich explizit für die Neuregelung aus. Dem Grundsatz der gesamtschweizerischen Vereinheitlichung des Vollzugs wird nicht widersprochen. Allerdings sollen die Vorgaben des Bundes, angesichts der Hauptverantwortung der Kantone, in Regelungsdichte und Umfang zurückhaltend formuliert werden. In Bezug auf einen einheitlichen Vollzug wird darauf aufmerksam gemacht, dass es in den drei Konkordaten mit zunehmendem Erfolg gelingt, die Strafen und Massnahmen nach einheitlichen Prinzipien bzw. Regeln zu vollziehen. Die kantonalen und regionalen Eigenheiten sollen also weiterhin gewahrt bleiben. Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass die Realisierung eines eidgenössischen Vollzugsgesetzes äusserst schwierig wäre und wohl einen riesigen Umfang annähme.

Der Bundesrat hält fest, dass er im Straf- und Massnahmenvollzug die Regelungsdichte nur insoweit zu erhöhen beabsichtigt, als dies zur Wahrnehmung einer zielgerichteten Unterstützungsfunktion des Bundes unausweichlich ist. Der Bundesrat hat denn auch von einer in der ersten NFA-Botschaft als Variante noch vorgesehenen umfassenden neuen Bundesrahmengesetzgebung im Straf- und Massnahmenvollzug Abstand genommen (vgl. Ziff. 2.2.1.2.1). Im Übrigen sei im Zusammenhang mit der künftigen Regelungsdichte insbesondere auf den Kommentar zu Artikel 3 Absatz 1 LSMG in Ziffer 2.2.1.3 verwiesen.

2.2.1.2 Neue Lösung

2.2.1.2.1 Übersicht

Der Bundesrat möchte aus folgenden Gründen vom Erlass eines neuen, umfassenden Bundesgesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug absehen:

- Für die Kantone wäre es kaum verkraftbar, wenn zusätzlich zu den laufenden Umsetzungen des neuen AT-StGB und der neuen StPO nun auch noch ein neues Rahmengesetz für den Straf- und Massnahmenvollzug umzusetzen wäre.
- Ein neues Bundesgesetz für den Straf- und Massnahmenvollzug müsste notgedrungen einen grossen Umfang aufweisen und würde die NFA massiv belasten.
- Die interkantonale Zusammenarbeit wickelt sich in lediglich drei bereits bestehenden, funktionsfähigen Konkordaten ab. Insofern bestehen beim Straf- und Massnahmenvollzug gute Voraussetzungen für eine zweckmässige föderalistische Aufgabenerfüllung.

Der Bundesrat empfiehlt deshalb, beim Straf- und Massnahmenvollzug lediglich jene punktuellen Änderungen bestehender Gesetze vorzunehmen, die sich aus der Anwendung des neuen NFA-Instrumentariums aufdrängen.

Daraus sind für den Straf- und Massnahmenvollzug folgende Forderungen abzuleiten:

- Sicherstellung eines einheitlicheren Vollzugs;
- Gewährung von Bundesbeiträgen nur bei Sicherstellung eines bundesrechtskonformen Vollzugs;
- Sicherstellung einer verbindlichen Bauplanung innerhalb der Konkordate und der Kantone im Jugendheimbereich;
- Anforderungen des Bundes an den Bedarfsnachweis seitens der Konkordate und Kantone;
- gesetzliche Verankerung der Pauschalbeiträge als Normalfall im Bereich der Bauten;
- gesetzliche Verankerung des Instruments der Leistungsvereinbarung mit Pauschalabgeltungen gegenüber Erziehungsheimen;
- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine finanzielle Unterstützung des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal (SAZ) seitens des Bundes.

Massnahmen drängen sich indessen nicht nur im Verhältnis Bund – Kantone, sondern auch auf der Ebene der interkantonalen Zusammenarbeit auf. Diese Ebene muss namentlich mit dem Ziel einer verbindlicheren Form der Zusammenarbeit unter den Kantonen weiter gestärkt werden. Hier sind die Kantone und die Konkordate aufgerufen, entsprechende Massnahmen einzuleiten.

2.2.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Nebst diversen Anpassungen in den Strafvollzugskonkordaten bedürfen die oben stehenden Forderungen punktueller Änderungen im StGB und im LSMG.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 2 und 3) hervor; der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.2.1.3.

2.2.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Änderung im Strafgesetzbuch zieht keine Verordnungsänderung nach sich.

Durch die Revision des LSMG wird auch dessen Ausführungsverordnung, die LSMV²², verschiedene Änderungen erfahren:

In der Verordnung wird einmal festzulegen sein, worüber die Planungsdaten der Kantone Auskunft geben müssen. Im Weiteren muss der neue Absatz 3 des Artikels 3 LSMG in der LSMV dahingehend konkretisiert werden, als auf Verordnungsstufe festzulegen ist, wann und um wie viel der Beitrag gekürzt, respektive wann er verweigert werden soll. Zudem wird die Verordnung die Grundlagen für die Berechnung der Pauschalabgeltung bei Vorliegen einer Leistungsvereinbarung festlegen müssen. Schliesslich werden auf Verordnungsstufe die Leistungen zu definieren sein, welche das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ) zu erbringen hat. Zudem muss die Bemessung des Bundesbeitrags festgelegt werden.

2.2.1.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die Änderungen im StGB und im LSMG haben kaum Auswirkungen auf die Gesetzgebung in den Kantonen.

Hingegen können die Kantone allenfalls durch nötige Anpassungen der Konkordatsatzungen bzw. deren Umsetzung betroffen sein.

2.2.1.3 Kommentar zu den Änderungen im StGB und im LSMG

Art. 372 Abs. 3 StGB

Der Straf- und Massnahmenvollzug ist gemäss bisheriger Bundesverfassung Sache der Kantone. Der Bund kann ihn neu ebenfalls regeln (vgl. den im Rahmen der ersten NFA-Botschaft vorgeschlagenen neuen Art. 123 Abs. 3 BV). Die Kantone wollen jedoch kein Bundesstrafvollzugsrecht. Der Straf- und Massnahmenvollzug wird heute teilweise durch das StGB, teilweise durch kantonale Vollzugserlasse und schliesslich mittels Richtlinien der Konkordate geregelt. Bundesgerichtsentscheide und Normen internationaler Konventionen enthalten ebenfalls Vorgaben. Da ein

²² SR 341.1

einheitlicher Vollzug nicht sichergestellt ist, schlägt der Bundesrat vor, Artikel 372 des neuen revidierten Allgemeinen Teils des StGB mit einem neuen Absatz 2 entsprechend zu ergänzen.

Nach Ansicht des Bundesrates ist es Sache der Kantone festzulegen, wie weit die postulierte Einheitlichkeit des Vollzugs gehen soll. Im Minimum müssen die materiellen Grundsätze gemäss übergeordnetem Recht (Völkerrecht, Bundesrecht, Praxis des Bundesgerichts) einheitlich vollzogen werden.

Art. 1 LSMG

Im Weiteren soll im LSMG die Absicht verstärkt werden, dass der Bund aus rechtsstaatlichen Gründen einen einheitlichen Vollzug fördert. Der Zweckartikel ist deshalb entsprechend zu modifizieren.

Art. 3 Abs. 1 LSMG

Das heute in Kraft stehende LSMG sieht vor, dass der Bedarf für eine Einrichtung, woran der Bund Beiträge bezahlen soll, nachgewiesen werden muss. Im Erwachsenenbereich bestätigen die Konkordate gegenüber der Subventionsbehörde den Bedarf, im Bereich der Jugendhilfe legen die Kantone ihre Planungen vor. Die Aussagekraft, Qualität und Verbindlichkeit dieser Planungsgrundlagen sind sehr unterschiedlich und deshalb kaum als Steuerungsinstrument zu gebrauchen. Der entsprechende Artikel im LSMG ist deshalb zu verschärfen. Im Erwachsenenbereich wird eine interkantonale Planung zu fordern sein; im Jugendbereich wird künftig zumindest eine kantonale Planung vorliegen müssen.

Die Planungsgrundlagen der Kantone sollen im Wesentlichen die Entwicklung des Platzbedarfs sowie den Auslastungsgrad der einzelnen Institutionen während der vergangenen fünf Jahre, das Platzangebot, aufgeschlüsselt nach Typus, und den interkantonalen Austausch von Platzierungen beinhalten. Zudem müssen Bewertungen zur Entwicklung des künftigen Platzbedarfs auf Grund von Veränderungen im Bereich von Gesetzen, Verordnungen, theoretischen Grundlagen und politischen Vorgaben vorgenommen werden. Die Strafvollzugskonkordate weisen für die Konkordatsanstalten den Bedarf auf Grund der vorstehend beschriebenen Aussagen nach.

Bei der Ausformulierung der Anforderungen an den Bedarfsnachweis durch den Bund auf Verordnungsebene wird darauf zu achten sein, dass gleichzeitig auch die Statistik für diesen Bereich verbessert werden kann, denn ohne genügende Datengrundlagen sind Führung und Koordination nicht möglich. Das BFS ist in die Erhebung und Auswertung der Daten einzubeziehen. Dabei ist einzuschränken, dass eine wesentliche Ausdehnung der statistischen Erhebungen nicht vorgesehen ist; die Datenerhebungen werden sich auch künftig auf das Notwendige beschränken.

Art. 3 Abs. 3 (neu) LSMG

Mit Baubeiträgen leistet der Bund Subventionen an ein bestimmtes Projekt. Mit der Subventionierung ist es ihm möglich, die minimalen Standards durchzusetzen und die baulichen Voraussetzungen zu verlangen, welche die Einhaltung des übergeordneten Rechts und der Rechtsprechung ermöglichen. Mit diesen projektbezogenen Beiträgen kann der Bund jedoch nicht sicherstellen, dass auf dem Hoheitsgebiet eines Kantons ein einheitlicher und bundesrechtskonformer Vollzug gewährleistet

wird. Zur Durchsetzung dieses Bundesanspruchs und zur Optimierung der Wirkung von Baubeiträgen schlägt der Bundesrat vor, Artikel 3 des LSMG entsprechend zu ergänzen. Mit dem neuen Absatz 3 soll eine Art Malus-System eingeführt werden, indem einem Kanton Beiträge an eine bestimmte Institution gekürzt oder verweigert werden können, sofern in einer anderen kantonalen Institution die Normen nicht eingehalten werden.

Art. 4 LSMG

Hier sind drei Änderungen vorgesehen:

Artikel 4 wird einmal so geändert, dass die Pauschalierung bei der Berechnung der Beiträge nicht mehr bloss möglich sein soll, sondern vielmehr die Regel darstellt. Damit wird einem der Grundanliegen der NFA ausdrücklich Rechnung getragen, wonach Subventionen soweit möglich pauschaliert werden sollen. Für die Praxis ändert sich nichts, da die Pauschalierung bereits heute die Regel ist. Grundlage für die Pauschale sind die drei Modellanstalten «geschlossene Anstalt», «halboffene Anstalt» und «Bezirksgefängnis». Für diese sind die beitragsberechtigten Flächen, aufgeteilt in Bereiche, und die entsprechenden Bereichspreise festgelegt worden (vgl. Art. 7a und 7b der Verordnung vom 29. Oktober 1986²³ über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug). Auf Grund der Praxis, in welcher die Pauschale die Regel darstellt, empfiehlt es sich redaktionell, die Reihenfolge der Absätze umzustellen und die Pauschalierung nicht mehr erst in Absatz 4 aufzuführen.

Im Weiteren soll die Beitragsbemessung modifiziert werden: Im Bereich der Baubeiträge wird von den Kantonen der heutige Pauschalabzug von 200 000 Franken immer wieder kritisiert, weil er die einzelnen Bauherren unterschiedlich trifft. Auf Grund der Tatsache, dass in den letzten Jahren zu Ungunsten der Kantone beitragsberechtigten Kosten gestrichen worden sind (z.B. der Landkauf) und die Pauschalabgeltung auch einen Spielraum von plus/minus 30 Prozent an Über- resp. Unterdeckung zulässt, soll dieser Pauschalabzug gestrichen werden. Dadurch kann die ungleiche Behandlung der Bauherrschaften eliminiert werden. Als Kompensation schlägt der Bundesrat vor, die Mindesthöhe eines Baubeitrags von bisher 50 000 Franken auf 100 000 Franken anzuheben. Eine verlässliche Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen dieser Massnahme ist nicht möglich; die Bezifferung muss hypothetisch bleiben. Die Mehrbelastung des Bundes dürfte sich per Saldo jedoch auf weniger als 0,5 Millionen Franken pro Jahr belaufen.

Schliesslich ist der bisherige Absatz 2 Buchstabe b zu streichen, da die Invalidenversicherung nach Inkrafttreten der NFA keine Baubeiträge mehr ausrichten wird.

Art. 7 LSMG

Obwohl im Bereich der Betriebsbeiträge kein zwingender Handlungsbedarf auszumachen ist, soll hier dennoch eine Vereinfachung ins Auge gefasst werden. Einzelne Kantone nehmen ihre Aufsichtspflicht im Heimbereich ausgezeichnet wahr. Mit solchen Kantonen soll der Bund Programm- oder Leistungsvereinbarungen treffen können, womit auch für andere Kantone ein positiver Anreiz geschaffen werden kann. In diesen Vereinbarungen wird festgehalten, welche Heime zu welchen

Bedingungen für welche Klientel vom Bund anerkannt werden und deshalb beitragsberechtigt sind. In diesen Verträgen wird es auch möglich sein, zu erreichende Outputgrössen zu definieren. Das heutige LSMG sieht noch keine Rechtsgrundlage für solche Leistungsvereinbarungen vor; sie ist deshalb zu schaffen. Die Aufsicht wird der Kanton übernehmen; an diesen wird auch der Bundesbeitrag zuhanden der Erziehungsheime überwiesen.

Im Weiteren ist der bisherige Absatz 3 zu streichen, da die Invalidenversicherung nach Inkrafttreten der NFA keine Betriebsbeiträge mehr ausrichten wird.

Art. 10a (neu) LSMG

Unter Hinweis darauf, dass das Schweiz. Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ) seinerzeit von Bund und Kantonen gemeinsam errichtet worden war, der Bund die Kantone im neuen Artikel 377 Absatz 5 StGB ausdrücklich zur Förderung der Aus- und Weiterbildung des Strafvollzugspersonals verpflichtet und der Straf- und Massnahmenvollzug auch gemäss NFA eine Verbundaufgabe darstellt, soll im Rahmen der NFA die Möglichkeit einer Wiedereinführung der finanziellen Unterstützung des SAZ durch den Bund in der Form eines Direktbeitrages vorgesehen werden. Die finanzielle Belastung des Bundes wird mit jährlich rund einer Million Franken bescheiden ausfallen; sie wird zudem in der NFA-Globalbilanz ausgewiesen.

2.3 Bildung

2.3.1 Berufsbildung

2.3.1.1 Ausgangslage

Die Pauschalbeiträge an die Kantone im Bereich der Berufsbildung werden heute nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft.

2.3.1.1.1 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

2.3.1.1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Neuregelung im Bereich der Berufsbildung – der Wegfall der Finanzkraftzuschläge bei den Pauschalbeiträgen – ist unbestritten. Indes wird festgehalten, dass der Bund sein finanzielles Engagement in diesem Bereich in den kommenden Jahren entsprechend der Regelungsdichte ausbauen sollte.

Der Bundesrat hält dazu fest, dass die Berufsbildung mit Ausnahme des Wegfalls der Finanzkraftabstufung der Bundesbeiträge nicht Gegenstand der NFA bildet.

2.3.1.2 Neue Lösung

2.3.1.2.1 Übersicht

Mit der NFA wird der Finanzausgleich den Kantonen nicht mehr zweckgebunden über die Bundesbeiträge, sondern in der Form frei verfügbarer Mittel über den Ressourcen- und den Lastenausgleich ausgerichtet. Somit entfallen auch im Bereich der Berufsbildung die so genannten Finanzkraftzuschläge.

2.3.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

In Artikel 53 Absatz 1 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁴ (BBG) ist die Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft der Kantone zu streichen. Der Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 4) hervor.

2.3.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Entsprechend ist die Finanzkraftabstufung der Bundesbeiträge auch in der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003²⁵ (BBV) zu streichen (Art. 62 Abs. 4).

2.3.2 Förderung der Universitäten

2.3.2.1 Ausgangslage

Die Investitionsbeiträge des Bundes an die Universitäten werden heute nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft.

2.3.2.1.1 Umsetzung auf Gesetzesstufe

In Artikel 18 Absatz 4 des Universitätsförderungsgesetzes vom 8. Oktober 1999²⁶ (UFG) ist die Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft der Kantone zu streichen. Der Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 5) hervor.

2.3.2.1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

BE, LU, OW, SO, BS, BL, SG, GR, AG, TG, TI, GE sowie die FDP, CVP, EVP, der KV Schweiz und die Schweizerische Universitätskonferenz sind mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden.

²⁴ SR 412.10

²⁵ SR 412.101

²⁶ SR 414.20

Der Kanton Neuenburg warnt vor einem Restrisiko bezüglich einer Wiederverflechtung verschiedener Kompetenzen im Bereich der Universitäten (bspw. auf Grund des «Bologna-Modells»). Derweil fordert der Kanton Jura neue Tarifverhandlungen im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung.

Economiesuisse wünscht, dass sich die Bundessubventionen im Universitätsbereich mittelfristig nicht mehr am Aufwandvolumen, sondern an der Qualität der Leistungen orientieren.

Der Bundesrat hält fest, dass die Hochschulförderung mit Ausnahme des Wegfalls der Finanzkraftabstufung der Bundesbeiträge nicht Gegenstand der NFA bildet.

2.3.2.2 Neue Lösung

2.3.2.2.1 Übersicht

Mit der NFA wird der Finanzausgleich den Kantonen nicht mehr zweckgebunden über die Bundesbeiträge, sondern in der Form frei verfügbarer Mittel über den Ressourcen- und den Lastenausgleich ausgerichtet. Somit entfallen auch im Bereich der Hochschulförderung die so genannten Finanzkraftzuschläge.

2.3.2.2.2 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Entsprechend ist die Finanzkraftabstufung der Investitionsbeiträge des Bundes auch in der Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz (UFV) vom 13. März 2000²⁷ zu streichen (Art. 18 Abs. 1).

2.3.3 Turnen und Sport

2.3.3.1 Ausgangslage

2.3.3.1.1 Heutige Lösung

Aus dem Bereich «Turnen und Sport» werden von der NFA die Teilbereiche «freiwilliger Schulsport» und «Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule» erfasst. Die Frage des vom Bund verordneten Turnobligatoriums (Art. 1 Absatz 1 der Sportförderungsverordnung²⁸) wird ausserhalb der NFA im Rahmen einer umfassenden Revision des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport²⁹ überprüft.

Nach heutiger Regelung kann der Bund den freiwilligen Schulsport koordinieren und mitfinanzieren. Zudem gibt der Bund heute Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule heraus.

²⁷ SR 414.201

²⁸ SR 415.01

²⁹ SR 415.0

2.3.3.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Gemäss erster NFA-Botschaft soll sich der Bund aus den Teilbereichen «freiwilliger Schulsport» und «Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule» vollständig zurückziehen und diese Aufgabe den Kantonen überlassen.

Im Bereich «Turnen und Sport» sah die NFA keine Verfassungsänderung vor; dieser Bereich war deshalb nicht Gegenstand des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003.

2.3.3.1.3 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Wie bereits in Ziffer 2.3.3.1.1 erwähnt, wird das Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport aus dem Jahre 1972 revidiert und der seitherigen Entwicklung angepasst. In diesem Rahmen, ausserhalb der NFA, wird im Zuge der Revision der Sportförderungsverordnung auch die Frage des bundesgesetzlich vorgeschriebenen Turnobligatoriums in den Schulen überprüft. Der Beginn der parlamentarischen Beratung der Botschaft zur Revision des Sportförderungsgesetzes ist für Winter 2007 geplant, das Inkrafttreten frühestens per 1. Januar 2010.

2.3.3.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Generell wird gegen den Rückzug des Bundes aus dem Bereich Turnen und Sport nicht opponiert. Im Gegenteil: Die EDK wirft die Frage auf, ob der Bund in diesem Bereich nicht die gesamte Regelungskompetenz auf die Kantone übertragen soll. Mehrere Kantone (SZ, SO, AI, SG, VD, VS, NE) sowie die CVP und economiesuisse befürworten dies und verlangen konsequenterweise, dass sich der Bund vollständig aus dem Bereich Turnen und Sport zurückzieht. Insbesondere wird die Aufhebung des 3-Stunden-Turnobligatoriums gefordert. Im Gegensatz dazu wünscht der Kanton Schaffhausen, dass dieses 3-Stunden-Turnobligatorium aus gesundheitspolitischen Überlegungen eben nicht angetastet wird. Sowohl die SPS als auch die SVP stimmen der Neuregelung zwar zu, verlangen aber ebenfalls, dass der Bund seine Kompetenzen im obligatorischen Turnunterricht weiterhin durchsetzt.

Die Kantone Aargau, Waadt und Wallis fordern, dass für den Bereich «Turnen und Sport in der Schule» eine Harmonisierung der Lernziele und -inhalte angestrebt sowie eine Neuauflage oder Überarbeitung der Lehrmittel interkantonal angegangen wird.

Der Bundesrat teilt die letztgenannte Auffassung (vgl. Ziff. 2.3.3.2.4). Bezüglich des Turnobligatoriums verweist er auf die zur NFA parallel laufende Revision des Sportförderungsgesetzes bzw. der entsprechenden Verordnung (vgl. vorhergehende Ziff.).

2.3.3.2 Neue Lösung

2.3.3.2.1 Übersicht

Der Bund zieht sich aus der Koordination und Subventionierung des freiwilligen Schulsports sowie der Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule zurück.

2.3.3.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Siehe Ziffer 2.3.3.3.

2.3.3.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

In der Verordnung vom 21. Oktober 1987³⁰ über die Förderung von Turnen und Sport (Sportförderungsverordnung) sind der Absatz 2 von Artikel 3 aufzuheben und der Absatz 1 von Artikel 46 in dem Sinne abzuändern, dass die Eidgenössische Sportkommission (ESK) periodisch die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Sportunterricht in der Schule (KVS) durchführt.

2.3.3.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Für die Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule ist allenfalls eine neue Form der interkantonalen Trägerschaft mit einer gesamtschweizerischen Koordination zur Gewährleistung der Qualität und der «Einheitlichkeit» zu finden.

2.3.3.3 Kommentar zu den Änderungen im Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport

Im Bundesgesetz vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport sind *Absatz 3 von Artikel 2* sowie *Artikel 4* aufzuheben (siehe Mantelerlass, Ziff. 6).

2.3.4 Stipendien und Studiendarlehen

2.3.4.1 Ausgangslage

2.3.4.1.1 Heutige Lösung

Nach geltender Ordnung ist das Stipendienwesen grundsätzlich Sache der Kantone. Jeder Kanton hat seine eigene Stipendienordnung. Der 1964 in die Bundesverfassung eingefügte Stipendienartikel ermächtigt den Bund, den Kantonen unter Wahrung ihrer Schulhoheit Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und Studien-

³⁰ SR 415.01

darlehen zu leisten. Die Verteilung der bewilligten Kredite erfolgt nach aufwandsorientierten Kriterien. Anrechenbar sind nach geltender Gesetzgebung die Stipendienaufwendungen für nach-obligatorische Ausbildungen und (seit 1999) auch die durch die Vergabe von Studiendarlehen entstandenen Zinsausfälle.

2.3.4.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Die NFA sieht hier eine Teilentflechtung vor. Die ausschliessliche Zuständigkeit für Stipendien und Studiendarlehen unterhalb des Hochschulbereichs (bis und mit Sekundarstufe II) bleibt bei den Kantonen. Der Bund wird sich hier nicht mehr engagieren. Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich werden als Verbundaufgabe von Kantonen und Bund betrachtet. Im Rahmen dieser Teilentflechtung wird auf die Ausrichtung von Finanzkraftzuschlägen verzichtet; dies im Sinne einer Trennung von Aufgabenerfüllung und Finanzausgleich.

Der Bund wirkt nicht nur wie bisher fördernd, sondern nimmt mittels Mindeststandards – rechtlich Subventionsvoraussetzungen – stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung von Stipendien und Studiendarlehen. Es geht vor allem darum, durch Setzen von Standards mitzuhelfen, die Stipendienharmonisierung voranzutreiben. Durch die festzulegenden Mindeststandards werden die Subventionsvoraussetzungen für die Finanzhilfen des Bundes definiert. Artikel 66 Absatz 1 BV schafft in seiner neuen Fassung dazu die rechtliche Grundlage.

Angesichts des Rückzugs des Bundes, respektive der Kantonalisierung der Stipendien und Studiendarlehen im Bereich der Sekundarstufe II, sind die Kantone angehalten, für diese Stufe interkantonal geltende Mindeststandards zu vereinbaren. Nur mit verbindlichen Standards können in diesem Bereich die Harmonisierungserfolge der letzten dreissig Jahre bewahrt und ausgebaut werden.

2.3.4.1.3 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Gegenwärtig stehen Stipendien und Studiendarlehen auf nationaler Ebene unter zwei Titeln zur Diskussion, nämlich einerseits im Rahmen der NFA und andererseits im Zusammenhang mit dem Projekt «Hochschullandschaft 08». Dabei ist das NFA-Projekt zeitlich wesentlich vor dem Hochschulprojekt gestartet worden.

Geht es bei der NFA in erster Linie um die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auch im Bereich der Stipendien und Studiendarlehen, so handelt es sich bei der «Hochschullandschaft 08» um eine eigentliche neue Weichenstellung im Hochschulbereich: Es geht darum, die Chancengleichheit und die Mobilität der Studierenden für den Bildungs- und Forschungsplatz Schweiz zu verwirklichen und für die Zukunft sicherzustellen. Kantonale Disparitäten sollen abgebaut werden. Der Aspekt der Bildungsfinanzierung ist dabei eines der Elemente des Projekts. Dabei sollen neben den Stipendien und Studiendarlehen auch die Studiengebühren mit in die Betrachtung einbezogen werden, da beide in einem bestimmten Verhältnis zueinander stehen. Aus heutiger Sicht ist geplant, dass die neu zu schaffende Hochschulträgerkonferenz (gemeinsames Organ von Bund und Kantonen) gesamtschweizerisch einheitlich anwendbare Grundsätze für den Bereich

der tertiären Stipendien und Studiendarlehen und der Studiengebühren festlegen kann.

In zeitlicher Hinsicht wird das NFA-Projekt deutlich vor dem Projekt «Hochschul-landschaft 08» zur parlamentarischen Behandlung anstehen. Letzteres ordnet sich ein in die gegenwärtige Arbeit am Bildungsrahmenartikel und an der neuen Bildungsverfassung, die auf die parlamentarische Initiative Zbinden «Bildungsrahmen- artikel in der Bundesverfassung» (97.419) zurück geht und in deren Rahmen auch der Hochschulartikel neu gefasst werden soll. Nach positivem Abschluss der ent- sprechenden Arbeiten in den zuständigen vorberatenden Kommissionen und einer anschliessenden Behandlung in den Räten sollte eine Volksabstimmung zur neuen Bildungsverfassung noch vor Ende 2006 möglich sein. Es ist geplant, das Hoch- schulgesetz, das sich auf die neuen Verfassungsbestimmungen abstützen wird und den oben erwähnten Anforderungen Rechnung trägt, Ende 2005 in die Vernehmlassung zu geben. Es sollte auf 2008 in Kraft treten können.

Im Sinne der Kohärenz und der notwendigen Gesamtschau wird das im Rahmen der NFA erarbeitete und verabschiedete «Bundesgesetz über Beiträge des Bundes an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bil- dungsbereich» zu gegebener Zeit nötigenfalls der neuen Ausgangslage anzupassen sein.

2.3.4.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Rund die Hälfte aller Kantone erklärt sich explizit mit dem Grundsatz der vorgese- henen Neuregelung im Vernehmlassungsentwurf (VE) einverstanden. Einzelnen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern gehen die Bestimmungen aller- dings entweder zu weit oder nicht weit genug.

Die Hauptkritik richtet sich gegen das finanzielle Desengagement des Bundes (von heute rund 80 Millionen auf künftig rund 25 Millionen Franken), das nach Meinung vieler nicht mit seinem stärkeren rechtlichen Engagement übereinstimmt. Oft wird deshalb angemahnt, der Bund müsse finanziell verbindlich in die Pflicht genommen werden. Dementsprechend sei im Gesetz ein fixer Beitragssatz zu verankern, oder der gesetzliche Hinweis «... im Rahmen der bewilligten Kredite ... » zu streichen.

Einige Unstimmigkeiten gibt es hinsichtlich der verwendeten Terminologie: Einer- seits beantragen diverse Kantone (ZH, OW, NW, FR, BS, BL, VD, SH, SG, VS) sowie SPS, EDK, KV Schweiz, IKSK, VSS und JUSO, dass der Begriff «Ausbil- dungsbeihilfen» durch «Ausbildungsbeiträge» ersetzt wird. Andererseits wird eine Präzisierung der Begriffe «Erstausbildung», «Zweitausbildung», «Weiterbildung», usw. gefordert. Unter anderem sollte dabei im Gesetzestext klar zum Ausdruck kommen, dass die universitäre Erstausbildung nicht nur bis zum Bachelor, sondern bis zum Master reicht und dass das Gleiche für den Besuch einer Fachhochschule nach Absolvierung einer Berufslehre mit Berufsmaturität gilt.

Im Interesse der sprachlichen Harmonisierung wird zudem vorgeschlagen, die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Nomenklatur der IKSK in die weiteren Gesetzesarbei- ten einzubeziehen.

Die Kantone Zürich, Uri, Appenzell Innerrhoden und Graubünden bemängeln die Neuregelung, wonach bei der Verteilung der Bundesbeiträge die Anteile der Kan- tone an den gesamten anrechenbaren Aufwendungen der letzten fünf Jahre berück-

sichtigt werden (Art. 4 VE). Sie kann zu Rechtsungleichheiten unter den Kantonen führen und so Anlass zu taktischem Verhalten bieten. Als Alternative wird z.B. vom Kanton Uri vorgeschlagen, dass die Aufteilung der Bundesbeiträge an die Kantone stattdessen nach der Anzahl der Studierenden im tertiären Bildungsbereich erfolgt.

Widerstand oder sogar Ablehnung zeigt sich auch bei der Vorschrift, wonach die Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen an keine Altersgrenzen gebunden ist (Art. 6 VE).

Ferner ist nach Meinung einiger Kantone (NW, BL, GR und TG) die öffentliche, staatliche Anerkennung des Ausbildungsganges wichtiger als die Anerkennung der Ausbildungsstätte (Art. 8 VE).

Die in Artikel 10 VE zur Diskussion gestellten Varianten, wonach für Erstausbildungen entweder nur Stipendien (Variante 1) oder wahlweise Stipendien oder Studiendarlehen (Variante 2) gewährt werden können, finden beide ihre Befürworter, wobei sich eine deutliche Mehrheit (u.a. 22 Kantone sowie die beiden Bundesratsparteien CVP und SPS) für Variante 1 ausspricht. Mehrfach wird dabei die «modifizierte Variante 1» gemäss EDK gewünscht.

Von den Kantonen und den Bundesratsparteien bevorzugen nur gerade Uri und St. Gallen respektive die FDP Variante 2.

Mehrfach wird der für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens gemachte Vorschlag (Art. 11 VE) kritisiert. Vielen geht diese Bestimmung deutlich zu weit, insbesondere, wenn man das künftige finanzielle Engagement des Bundes mit in Betracht zieht.

Weitere Einwände und Anregungen werden schliesslich noch im Zusammenhang mit der Dauer (Art. 12 VE), den besonderen Ausbildungsstrukturen (Art. 13 VE), dem Wechsel der Ausbildung (Art. 14 VE) und den Harmonisierungsmassnahmen (Art. 16 VE) gemacht.

Entgegen der Auffassung einer stattlichen Anzahl Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer favorisiert der Bundesrat bezüglich der Form der Unterstützung eine offene Formulierung, gemäss welcher die Kantone auch bei Erstausbildungen wahlweise Stipendien oder Studiendarlehen gewähren können. Damit soll die Wahl des Unterstützungsinstruments bewusst offen bleiben und so den Kantonen der notwendige Handlungsspielraum belassen werden.

Der Bundesrat nimmt die Kritiken sehr ernst, wonach die Bestimmungen betreffend Altersgrenzen (Art. 6 VE) und Beitragshöhe (Art. 11 VE) im vorliegenden Zusammenhang einen zu starken Eingriff in die kantonale Zuständigkeit seien. Er verzichtet deshalb auf die Verankerung beider Bestimmungen.

Was die Wünsche betreffend Definitionen anbelangt, kommt der Bundesrat den Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern im wesentlichsten Punkt entgegen: Im Kommentar zu Artikel 1 (vgl. Ziff. 2.3.4.3) wird präzisiert, dass der Geltungsbereich des Gesetzes sämtliche Ausbildungsgänge bis hin zum Masterstudium umfasst, zusätzlich auch Zweitausbildungen auf Tertiärstufe, sofern sie von einem Kanton unterstützt werden. Eingeschlossen sind auch Weiterbildungen, die an tertiären Ausbildungsstätten stattfinden.

Ansonsten möchte der Bundesrat zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Botschaft am Wortlaut der vorgesehenen neuen Gesetzgebung gemäss Vernehmlassungsbericht im Wesentlichen festhalten. Allenfalls wird auf Grund der aus der

laufenden Reform «Hochschullandschaft Schweiz» gewonnen Erkenntnisse auf die eine oder andere von Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern angeschnittene Frage später zurückzukommen sein.

2.3.4.2 Neue Lösung

2.3.4.2.1 Übersicht

Der Bund zieht sich aus der Mitfinanzierung der Stipendien und Studiendarlehen unterhalb des Hochschulbereichs, d.h. bis und mit Sekundarstufe II, zurück. Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich werden als Verbundaufgabe von Kantonen und Bund betrachtet.

2.3.4.2.2 Grundzüge der neuen Finanzierungsform

Wurden bisher die Finanzhilfen aufwandorientiert und entsprechend der kantonalen Finanzkraft festgelegt, so findet nun ein Wechsel statt. Die Beitragsbemessung soll in pauschalierter Form erfolgen. Bei der Bemessung der Kantonsanteile am Bundesbeitrag sind die durchschnittlichen kantonalen Aufwendungen für Stipendien und Studiendarlehen der jeweils letzten fünf Jahre massgebend. Einbezogen werden dabei die Stipendienaufwendungen und die Verzinsung von ausstehenden Studiendarlehen nach einem vom Bundesrat festgelegten einheitlichen Satz. In einem ersten Schritt wird die erwähnte Kennzahl pro Kanton ermittelt und in einem zweiten sollen dann die verfügbaren Mittel in Relation zu diesen Kennzahlen anteilmässig auf die einzelnen Kantone verteilt werden.

Dieses Modell trägt zwar immer noch Aspekte der Aufwandorientierung. Dies ist jedoch akzeptierbar, da diese Aspekte lediglich für die Festlegung des Verteilschlüssels massgeblich sind und sich höchstens indirekt auf die Höhe der Beiträge auswirken. Dieses Modell ist im vorliegenden Zusammenhang das adäquateste, gerechteste und mit am wenigsten Nachteilen behaftete der geprüften Modelle (Zahl der Studierenden auf Tertiärstufe, Zahl der Absolventen/Diplomierten, Einwohnerzahl, Zahl der Bezüger von Stipendien und Studiendarlehen in den Vorjahren). Zudem verursacht es, und dies ist hier ebenfalls entscheidend, weder bei den Kantonen noch beim Bund einen nennenswerten Abrechnungsaufwand. Die nötigen Kennzahlen sind auf Grund der vorhandenen Daten leicht und schnell zu errechnen.

2.3.4.2.3 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Entsprechend den oben stehenden Ausführungen wird das neue Bundesgesetz einerseits Förderbestimmungen (Beiträge an die kantonalen Aufwendungen sowie Massnahmen zur Förderung der interkantonalen Harmonisierung) und andererseits Bestimmungen über die im Bereich der Stipendien und Studiendarlehen zu beachtenden Grundsätze als Subventionsvoraussetzungen enthalten.

Folgende Punkte stehen dabei im Vordergrund:

Förderbestimmungen:

Finanzhilfen an die Kantone:

- Die Finanzhilfen sind an die jährlich bewilligten Kredite der eidgenössischen Räte gebunden (Kreditvorbehalt).
- Die Finanzhilfen decken grundsätzlich sämtliche kantonalen Aufwendungen für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, andere Ausbildungsstätten der Tertiärstufe) ab.
- Die Beiträge werden in pauschalierter Form ausgerichtet.

Finanzhilfen zu Gunsten der interkantonalen Stipendienharmonisierung:

- Der Bund kann im Rahmen der bewilligten Kredite gesamtschweizerische Harmonisierungsbestrebungen unterstützen.

Grundsätze als Subventionsvoraussetzungen:

- Für die Frage, welcher Kanton für einen Gesuchsteller zuständig ist, ist der sog. stipendienrechtliche Wohnsitz massgebend.
- Als mögliche Empfänger von Stipendien und Studiendarlehen sind folgende Personengruppen vorzusehen: Schweizer Bürger, Ausländer mit Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, in der Schweiz wohnhafte und von ihr anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose. Im Übrigen sind die Konsequenzen aus den bilateralen Verträgen mit der EU zu beachten (Stipendien und Studiendarlehen für Kinder von Arbeitnehmern aus der EU sowie für die Arbeitnehmer selber).
- Über die kantonale Regelung der Ausbildungsfinanzierung darf die freie Wahl der Studienrichtung und des Studienortes nicht eingeschränkt werden.
- Hinsichtlich der Beitragsform sind die Kantone frei, sowohl für Aus- wie für Weiterbildungen und unabhängig davon, ob es sich um eine Erstausbildung handelt, Stipendien oder Studiendarlehen zu gewähren.
In der Vernehmlassung stand auch eine Variante zur Diskussion, die vorsah, dass «für Erstausbildungen in der Regel Stipendien gewährt werden sollen, die durch Darlehen ergänzt oder ausnahmsweise ersetzt werden könnten». Obwohl diese Variante viel Unterstützung fand, hat sich der Bundesrat für die offenere Variante entschieden. Er möchte die Wahl des Instruments (Stipendium oder Darlehen) bewusst offen lassen und damit den Kantonen den notwendigen Handlungsspielraum belassen.
- Stipendien und Studiendarlehen sind vorzusehen für Ausbildungen an Ausbildungsstätten, die vom Bund oder vom Kanton anerkannt sind.
- Bei der Zuspache von Stipendien und Studiendarlehen ist die Eignung der gesuchstellenden Person zu berücksichtigen. Als geeignet für eine Ausbildung gilt, wer die Aufnahme- und Promotionsbedingungen der Ausbildungsstätte erfüllt.

- Stipendien und Studiendarlehen werden für die ordentliche Ausbildungsdauer gewährt. Als solche gilt grundsätzlich die für die Ausbildung geltende Regelstudiendauer. Für mehrjährige Ausbildungsgänge werden die Beiträge bis zwei Semester über die Regelstudiendauer hinaus gewährt.
- Sind die Studien zeitlich und inhaltlich besonders ausgestaltet (beispielsweise im Sinne der Bologna-Erklärung – Bachelor/Master; Credit-System), so haben die kantonalen Regelungen für Stipendien und Studiendarlehen diesem Umstand angemessen Rechnung zu tragen.
- Wird die Ausbildung aus wichtigen Gründen gewechselt, so werden auch für die neue Ausbildung Beiträge ausgerichtet (die kantonalen Regelungen definieren, was wichtige Gründe sind). Die Kantone sind angehalten, die Definition der wichtigen Gründe koordiniert festzulegen.
- Die Kantone stellen dem BFS ihre Kenndaten zur Ausbildungsfinanzierung für die Erstellung einer jährlichen gesamtschweizerischen Statistik zur Verfügung.

Der Wortlaut des neuen Gesetzes geht aus dem Mantelerlass (Anhang 1) hervor; der Kommentar zu den einzelnen Artikeln findet sich unter Ziffer 2.3.4.3.

2.3.4.2.4 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Verschiedene Punkte dieser Bundesgesetzgebung werden auf Verordnungsstufe präzisiert werden müssen. Zu erwähnen sind insbesondere folgende Punkte:

- Konkretisierung der Pauschalierung der Beiträge (etwa: massgebliche letzte fünf Jahre; massgeblicher Zinssatz bei der Berücksichtigung ausstehender Studiendarlehen)
- Beitragskriterien für die allfällige Unterstützung von Harmonisierungsmassnahmen
- Anforderungen an die Stipendienstatistik.

Zudem wird die Verordnung vom 30. Juni 1993³¹ über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes anzupassen sein.

2.3.4.2.5 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

In allen Kantonen gibt es entsprechend ihrer Grundzuständigkeit Regelungen über die Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen. Die Regelungen der einzelnen Kantone gehen materiell von Fall zu Fall mehr oder weniger weit. Daraus ergibt sich, dass die Notwendigkeit, einzelne kantonale Bestimmungen anzupassen, durchaus unterschiedlich ausfallen kann.

Die vorgesehene neue Form der Finanzhilfen (Pauschalierung) an sich bedingt im Prinzip keine Anpassung des kantonalen Rechts. Demgegenüber ist dies für die Umsetzung der verschiedenen vom Bund verlangten Mindeststandards – je nach

³¹ SR 431.012.1

Realisierungsstand in den einzelnen Kantonen – durchaus der Fall. In etlichen Bereichen werden es mehr oder weniger kleine oder vor allem auch formelle Anpassungen sein müssen. Anpassungen drängen sich fast mit Sicherheit bei allen Kantonen in folgenden Punkten auf:

- Dauer der Gewährung von Stipendien und Studiendarlehen
- Berücksichtigung besonderer Ausbildungsstrukturen
- Stipendienstatistik.

2.3.4.3

Kommentar zum Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich

1. Zu den Grundzügen des neuen Gesetzes

War das geltende Bundesgesetz ein reines Förderungsgesetz mit einigen wenigen Regeln für die Bemessung der Bundesbeiträge, so geht das neue Gesetz entsprechend dem verabschiedeten Verfassungsartikel darüber hinaus: Es enthält Grundsätze im Sinne von Mindeststandards, die bei der Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen und mithin bei der Gestaltung der entsprechenden kantonalen Erlasse zu beachten sind. Darüber hinaus enthält es auch Bestimmungen zur gezielten Förderung der interkantonalen Harmonisierung im Bereich der Stipendien und Studiendarlehen. Erwähnenswert sind insbesondere folgende Neuerungen:

- Pauschalierung der Bundesbeiträge
- Bundesbeiträge nur für Stipendien und Studiendarlehen, die für Ausbildungen im tertiären Bildungsbereich geleistet werden
- Bundesbeiträge nur, wenn bestimmte Mindeststandards eingehalten werden, insbesondere hinsichtlich
 - der Zuständigkeit der Kantone
 - der Empfängerkategorien
 - der Wahl von Studienrichtung und –ort
 - der Ausbildungsstätten
 - der Eignung der Gesuchstellenden
 - des Ausbildungswechsels
- Möglichkeit des Bundes, sich an besonderen Massnahmen zur interkantonalen Harmonisierung der Stipendien und Studiendarlehen zu beteiligen
- Sicherstellung einer gesamtschweizerischen Statistik.

Durch die erwähnten Mindeststandards werden rechtlich Subventionsvoraussetzungen für Bundesbeiträge definiert. Materiell handelt es sich dabei fast durchwegs um Standards, die in ähnlicher Form bereits seit längerer Zeit Eingang in grundlegende Papiere der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gefunden, allerdings aber keine rechtsverbindliche gesamtschweizerische Form erlangt haben.

2. Hinweise zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Entsprechend dem neuen Verfassungsartikel wird hier präzisiert, dass im vorliegenden Zusammenhang ausschliesslich die Stipendien und Studiendarlehen des tertiären Ausbildungsbereichs angesprochen sind. Es geht also um kantonale Stipendien oder Studiendarlehen, die für Studien an universitären Hochschulen (kant. Universitäten und ETHs) und Fachhochschulen, aber auch andern Ausbildungsstätten des tertiären Bildungsbereichs (höhere Ausbildungsstätten, die nicht Universitäts- oder Fachhochschulstatus haben) ausgerichtet werden. Hinsichtlich der erwähnten Studien sind sämtliche Ausbildungsgänge eingeschlossen bis hin zum Masterstudium, aber auch Zweitausbildungen auf Tertiärstufe, insofern sie von einem Kanton mit Stipendien oder Studiendarlehen unterstützt werden. Eingeschlossen sind auch Weiterbildungen, soweit sie an tertiären Ausbildungsstätten stattfinden.

Ferner wird der Gegenstand des Gesetzes umschrieben. Es geht um die eigentlichen Beitragsregeln und die Grundsätze, die von den Beitragsempfängern einzuhalten sind, sowie um zwei Bestimmungen zur Förderung der interkantonalen Harmonisierung.

Art. 2 Begriffe

Die Begriffe «Stipendien» und «Studiendarlehen» werden hier im bisher üblichen Sinne definiert (siehe auch geltendes Ausbildungsbeihilfengesetz vom 19. März 1965³²).

Art. 3 Grundsätze

Von einer Verankerung eines fixen Beitragssatzes des Bundes oder auch eines Mindestsatzes muss – wie in diversen anderen Aufgabenbereichen – abgesehen werden (*Abs. 1*). Aufwandabhängige Bundesbeiträge (Prozent-Beitragssätze) entfalten grundsätzlich eine falsche Anreizwirkung; die NFA will Fehlanreize so weit möglich ausmerzen. Stattdessen legen die eidgenössischen Räte jährlich die verfügbare Gesamtsumme fest. Zur Grössenordnung des künftigen Bundesbeitrags kann eine generelle Aussage gemacht werden: Wie bei allen von der NFA erfassten Aufgabenbereichen wird sich beim Übergang zur NFA die Leistung des Bundes modellmässig (siehe auch die Ausführungen zur Globalbilanz, Ziffer 3.1.2) am Umfang des heutigen so genannten «Grundbeitrags» an die Ausbildungsbeihilfen der Kantone im tertiären Bildungsbereich orientieren; dies unter Vorbehalt der Budgethoheit des Parlaments. Unter «Grundbeitrag» ist der Beitrag ohne Finanzkraftzuschläge zu verstehen.

Absatz 2 legt fest, dass Bundesbeiträge nur dann gewährt werden, wenn die Kantone die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen erfüllen.

Absatz 3 schliesslich stipuliert, dass die Bundesbeiträge in Form von Pauschalen ausgerichtet werden und nicht mehr wie heute aufwandorientiert und abgestuft nach der Finanzkraft der Kantone.

³² SR 416.0

Art. 4 Bemessung der Beiträge

Bei der Bemessung der Kantonsanteile am Bundesbeitrag sind die durchschnittlichen kantonalen Aufwendungen für Stipendien und Studiendarlehen der jeweils letzten fünf Jahre massgebend. Einbezogen werden dabei die Stipendienaufwendungen und die Verzinsung von ausstehenden Studiendarlehen. In einem ersten Schritt werden die erwähnten durchschnittlichen Aufwendungen pro Kanton ermittelt und in einem zweiten sollen dann die verfügbaren Mittel in Relation zu diesen Kennzahlen anteilmässig auf die einzelnen Kantone verteilt werden.

Dieses Modell trägt zwar immer noch Aspekte der Aufwandorientierung, es ist aber im vorliegenden Zusammenhang das adäquateste und gerechteste der geprüften Modelle. Zudem verursacht es, und dies ist hier ebenfalls entscheidend, weder bei den Kantonen noch beim Bund einen speziellen Abrechnungsaufwand. Die nötigen Kennzahlen sind auf Grund der vorhandenen Daten leicht und schnell zu errechnen.

Art. 5 Empfängerinnen und Empfänger von Stipendien und Studiendarlehen

Die Berücksichtigung der aufgezählten Empfänger entspricht weitgehend gängiger Praxis bei der Zusprache von Stipendien und Studiendarlehen.

Speziell wird hier auch auf die in der Schweiz wohnhaften EU-Bürgerinnen und -Bürger hingewiesen, die als Ausfluss des Freizügigkeitsabkommens CH-EU im Bereiche der Stipendien und Studiendarlehen den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern teilweise gleich gestellt sind (Arbeitnehmer, Kinder von Arbeitnehmern).

Art. 6 Eignung der gesuchstellenden Person

Hier geht es nicht darum, die Eignung der Gesuchstellenden differenziert – etwa via Notenkontrolle – festzustellen. Vielmehr soll Eignung unterstellt werden, wenn und solange eine gesuchstellende Person die Aufnahme- und Promotionsbestimmungen der jeweiligen Ausbildungsstätte erfüllt. Wenn die Ausbildungsstätte also beispielsweise die einmalige Wiederholung einer Prüfung zulässt, so wäre die Eignung im Sinne dieser Mindestanforderung noch zu bejahen.

Art. 7 Anerkannte Ausbildungsstätten

Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass Stipendien und Studiendarlehen zumindest für den Besuch von anerkannten Ausbildungsstätten vorgesehen werden.

Art. 8 Freie Wahl von Studienrichtung und Studienort

Die Forderung, wonach die freie Wahl der Studienrichtung und des Studienortes nicht beschränkt werden darf, ist gerade im tertiären Ausbildungsbereich besonders wichtig. Sie war denn auch bereits als eine der (wenigen) Subventionsvoraussetzungen im geltenden Bundesgesetz verankert.

Art. 9 Dauer

Beiträge sollen – sofern die übrigen Bedingungen erfüllt sind – für die ganze ordentliche Ausbildungsdauer, also während der für die jeweilige Ausbildung geltenden Regelstudiendauer, ausgerichtet werden.

Art. 10 Besondere Ausbildungsstrukturen

Studienabläufe und -inhalte müssen zunehmend schneller neuen Anforderungen und Gegebenheiten angepasst werden und sind deshalb neu zu gestalten. Etliche Ausbildungen werden beispielsweise nicht mehr nur im traditionellen zeitlichen Ablaufschema, sondern modular, zeitlich flexibel belegbar angeboten. Kantonale Stipendienregelungen sollen dieser Situation angemessen Rechnung tragen.

Art. 11 Wechsel der Ausbildung

Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass der Anspruch auf Stipendien und Studiendarlehen nicht grundsätzlich verwirkt ist, wenn die Ausbildung (beispielsweise nach einem Jahr) gewechselt wird. Die Kantone sind angehalten, interkantonal abgestimmt festzulegen, was im vorliegenden Zusammenhang «wichtige Gründe» sind.

Art. 12 Zuständiger Kanton

Der hier definierte Begriff des «stipendienrechtlichen Wohnsitzes» hat sich in der Praxis der Kantone weitestgehend durchgesetzt und bewährt. Er soll deshalb hier auf gesamtschweizerischer Ebene so fixiert werden.

Art. 13 Harmonisierungsmassnahmen

Seit vielen Jahren wird eine noch stärkere Harmonisierung des Stipendienwesens gefordert. Eine solche kann beispielsweise über ein «Schweizerisches Stipendiensekretariat» gefördert werden. Die Schaffung eines solchen (kleinen) Sekretariats wird von verschiedenen Kreisen, insbesondere von Kantonen und der Interkantonalen Stipendienkonferenz (IKSK), seit längerer Zeit gefordert. Wenn der Bereich der Stipendien und Studiendarlehen schon als Verbundaufgabe von Kantonen und Bund definiert wird, sollte die Förderung der gesamtschweizerischen Harmonisierung auch das gemeinsame Anliegen beider Partner sein. Artikel 13 würde es dem Bund erlauben, sich im Rahmen der bewilligten Kredite daran zu beteiligen. Andere Massnahmen könnten insbesondere auch in gemeinsam initiierten Studien zu verschiedenen Problemen der Ausbildungsfinanzierung bestehen. Mit Blick auf die Gesamtausgaben von Kantonen und Bund für Stipendien und Studiendarlehen dürfte sich der entsprechende finanzielle Aufwand in vergleichsweise bescheidenen Grenzen halten. Dieser Aufwand wird sich aber zweifellos lohnen.

Art. 14 Statistik

Die Gestaltung einer gesamtschweizerisch kohärenten und transparenten Stipendienpolitik setzt u.a. die kontinuierliche Verfügbarkeit der wichtigsten Daten voraus. Die IKSK erstellte während vieler Jahre auf freiwilliger Basis eine gesamtschweizerische Statistik zur Ausbildungsfinanzierung. Diese Aufgabe nimmt seit kurzem das Bundesamt für Statistik auf der Basis eines Konzeptes wahr, das zusammen mit den Kantonen und Bundesstellen erarbeitet wurde. Danach werden die von den Kantonen gelieferten Administrativdaten zu politikrelevanten, statistischen Informationen aufbereitet.

Art. 15 und 16 Schlussbestimmungen

Hier handelt es sich um die bei Gesetzgebungen allgemein üblichen Schlussbestimmungen.

Es ist vorgesehen, die Beiträge des Bundes nach neuem Regime wie bisher nachschüssig auszurichten. Bei Inkraftsetzung der NFA auf 1. Januar 2008 gewährt der Bund Beiträge nach bisherigem Recht somit letztmals im Jahre 2008, nämlich jene an die kantonalen Aufwendungen des Jahres 2007. Die neuen Pauschalbeiträge – jene an die kantonalen Aufwendungen des Jahres 2008 – werden dann erstmals im Jahre 2009 ausgerichtet. Es erübrigt sich damit in Bezug auf die Beitragsausrichtung eine Übergangbestimmung.

2.4 Natur- und Heimatschutz

2.4.1 Natur- und Landschaftsschutz

2.4.1.1 Ausgangslage

2.4.1.1.1 Heutige Lösung

Natur- und Landschaftsschutz sind wie Heimatschutz und Denkmalpflege und die historischen Verkehrswege eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Gemeinsame Rechtsgrundlage ist das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966³³ über den Natur- und Heimatschutz (Natur- und Heimatschutzgesetz, NHG). Das Natur- und Heimatschutzgesetz beinhaltet verschiedene Subventionsbestimmungen. Teils handelt es sich dabei um Finanzhilfen, teils um Abgeltungen.

2.4.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Natur- und Landschaftsschutz (N+L) bleiben eine Verbundaufgabe. Das bisherige Subventionssystem – Subventionierung von Einzelvorhaben in Funktion der Kosten, der Bedeutung des Objektes (national, regional, lokal), der Finanzkraft des Kantons sowie der Belastung des Kantons durch den Biotop- bzw. den Moorlandschaftsschutz – wird jedoch ersetzt. An seine Stelle treten Programmvereinbarungen, welche der Bund auf der Basis von kantonalen Mehrjahresprogrammen mit den Kantonen abschliesst, sowie Globalbeiträge für die vereinbarten Leistungen.

2.4.1.1.3 Beratungen im Parlament

Da keine Verfassungsänderung erforderlich war, wurde die Neuregelung im Parlament nicht besprochen.

2.4.1.1.4 Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen

Der Bundesrat nahm mit Beschluss vom 2. Juli 2003 vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zu einer Teilrevision des NHG Kenntnis und beauftragte das UVEK mit der Ausarbeitung der entsprechenden Botschaft. Mit dieser Vorlage wollte der Bund die Schaffung von Parks von nationaler Bedeutung unterstützen. Diese Unterstützung war bereits NFA-konform ausgestaltet, indem vorgesehen war, Globalbeiträge auf der Basis von Programmvereinbarungen zu gewähren. Mit Beschluss vom 23. Februar 2005 hat der Bundesrat die Botschaft verabschiedet. Diese enthält jedoch neu keine Finanzierungsbestimmung mehr. Als Erstrat hat der Ständerat anlässlich der Sommersession 2005 über die Vorlage befunden und die Finanzierung im ursprünglich vorgesehenen Sinn wieder eingefügt. Sofern die beantragten Finanzhilfen auch vom Nationalrat angenommen werden, wird die NHG-Teilrevision NFA-konform ausgestaltet werden.

2.4.1.1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Grundsatz, den Natur- und Landschaftsschutz weiterhin als Verbundaufgabe zu betreiben, wird im Allgemeinen begrüsst. Auch die vorgesehene Steuerung über Programmvereinbarungen stösst auf positive Resonanz. Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass die vorgesehenen Programmvereinbarungen möglichst einfach gehalten werden müssen und für die Kantone nicht einen höheren administrativen Aufwand zur Folge haben dürfen. Aus Naturschutzkreisen wird gefordert, dass Anreiz- und/oder Sanktionsmechanismen vorzusehen sind, die dafür sorgen, dass alle Kantone die Bundesaufgaben im Natur- und Landschaftsschutz ausreichend vollziehen. Andernfalls – so die Befürchtung – würden einige Kantone ihre Aufgaben nur ungenügend wahrnehmen. Soweit möglich und sinnvoll, sind diese Forderungen bei der späteren Umsetzung zu berücksichtigen, eine direkte Auswirkung auf die Gesetzestexte haben sie nicht.

Des Weiteren wird die Publikationspflicht respektive das Beschwerderecht für Massnahmen, welche keiner Baubewilligung bedürfen (Art. 12 NHG), von drei Kantonen als störend empfunden. Diese Forderung steht in keinem direkten Zusammenhang mit der NFA und wird deshalb nicht aufgenommen.

2.4.1.2 Neue Lösung

2.4.1.2.1 Übersicht

Natur- und Landschaftsschutz bleiben eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die bisherige Subventionierung von Einzelvorhaben in Funktion der Kosten, der Bedeutung des Objektes, der Finanzkraft des Kantons sowie der Belastung des Kantons durch den Biotop- bzw. den Moorlandschaftsschutz wird ersetzt durch Programmvereinbarungen mit Globalbeiträgen für die vereinbarten Leistungen. Eine Ausnahme bilden Vorhaben, die wegen ihrer Komplexität eine Beurteilung durch den Bund im Einzelfall erfordern und für welche deshalb nach den Artikeln 13, 18d und 23c NHG Bundesbeiträge für Einzelvorhaben gewährt werden können. Dazu zählen wegen der geringen Anzahl Fälle insbesondere auch die Sanierungen von

Fließgewässern nach Artikel 80 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1991³⁴ über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG).

Die abzuschliessenden Programmvereinbarungen stützen sich auf kantonale Mehrjahresprogramme. Auf Bundesebene sollen nur die Grundsätze festgelegt werden.

2.4.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Auf Bundesebene sind im NHG die Artikel 13, 16a, 18d und 23c anzupassen. In diesen Artikeln sollen nur die Grundsätze formuliert werden, damit die nötige Flexibilität für die Fortentwicklung des Instrumentariums gegeben ist. Festzuhalten ist insbesondere, dass Bundesbeiträge neu auf der Grundlage von Programmvereinbarungen und nur unter der Voraussetzung gewährt werden, dass die Mittel wirkungsorientiert eingesetzt werden. Im Weiteren werden Vorgaben zur Bestimmung der Höhe der Beiträge gemacht. Die heutige Beitragsabstufung nach der Finanzkraft der Kantone entfällt.

Eine Anpassung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c. NHG an die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen drängt sich nicht auf, weil auf Grund des heutigen Wortlauts klar ist, dass auch Bundesbeiträge, die im Rahmen von Programmvereinbarungen gewährt werden, unter diese Bestimmungen fallen.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 7) hervor.

2.4.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Anzupassen sind alle Artikel der Verordnung vom 16. Januar 1991³⁵ über den Natur- und Heimatschutz (Natur- und Heimatschutzverordnung, NHV), welche die zu ändernden Bestimmungen des NHG konkretisieren. Redaktionelle Änderungen ergeben sich bei den fünf auf die NHV Bezug nehmenden Verordnungen zu den Bundesinventaren nach den Artikeln 5, 18a und 23b NHG.

Die wesentlichen Änderungen beinhalten bezüglich der Einführung der Programmvereinbarung als neuem Instrument die Festlegung der minimalen Inhalte der Programmvereinbarungen, der Aufgaben und Kompetenzen des Bundes und der Kantone, der Kriterien der Beitragsbemessung, des Vereinbarungsverfahrens, des Controllings und der Streitbeilegung. Aufzuführen sind im Weiteren die Kriterien für die Mittelverteilung auf die Kantone.

³⁴ SR 814.20

³⁵ SR 451.1

2.4.1.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen

Einige wenige Kantone haben ihr Subventionsrecht unmittelbar mit den bundesrechtlichen Subventionsbestimmungen verknüpft, insbesondere mit auf die Kosten bezogenen Subventionssätzen. Hier werden Anpassungen erforderlich sein, teils auf Gesetzes-, teils auf Verordnungsstufe. Gewisse Kantone müssen die Rechtsgrundlage für Programmvereinbarungen erst noch schaffen. Die davon betroffenen Kantone werden auch regeln müssen, ob und in welcher Form die wegfallenden Finanzkraftzuschläge des Bundes zu kompensieren sind. Diese Anpassungen sollten fristgerecht möglich sein.

2.4.2 Heimatschutz und Denkmalpflege

2.4.2.1 Ausgangslage

2.4.2.1.1 Heutige Lösung

Der Bund unterstützt den Heimatschutz und die Denkmalpflege, indem er an Erhaltung, Erwerb, Pflege, Erforschung und Dokumentation von schützenswerten Ortsbildern, geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmälern Beiträge bis höchstens 35 Prozent der anrechenbaren Kosten (bei unerlässlichen Massnahmen bis 45 Prozent) gewährt. Archäologische Objekte fallen dabei in der Regel unter den Begriff der geschichtlichen Stätten, historische Verkehrswege unter den Begriff der Kulturdenkmäler.

Die Beiträge des Bundes werden nur bewilligt, wenn sich der Kanton in angemessener Weise an den Kosten beteiligt: Beide staatlichen Ebenen beteiligen sich gemeinsam an den Massnahmen zur Erhaltung schützenswerter Objekte. Bei nationaler Bedeutung mit zusammen insgesamt 65 Prozent, bei regionaler Bedeutung mit 50 Prozent und bei lokaler Bedeutung mit 35 Prozent der anrechenbaren Kosten.

Die einzelnen Vorhaben werden von den Kantonen geprüft, bewertet und zeitlich gestaffelt. Gestützt darauf erstellen Bund und Kantone eine gemeinsame Finanzplanung gemäss nationalen und regionalen Prioritäten. Der Bund sorgt aus seiner gesamtschweizerischen Perspektive u. a. für den Ausgleich unter den Kantonen und Kulturregionen unseres Landes.

2.4.2.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

In der Botschaft des Bundesrats zur NFA wird die vorgeschlagene Lösung wie folgt dargelegt:

«Mit einer Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) vom 1. Juli 1966³⁶ werden wir eine Teilentflechtung vorschlagen, indem der Bund neu die alleinige Verantwortung für Objekte von nationaler Bedeutung übernimmt, während die Kantone für die schützenswerten Objekte regionaler und lokaler Bedeutung

³⁶ SR 451

zuständig sind. Für sie entfällt die Mitfinanzierung von Objekten nationaler Bedeutung. Ein entsprechendes Inventar der Objekte von nationaler Bedeutung wird zu erstellen sein. Die in der Globalbilanz getroffene Annahme, dass der Bund mit der neuen Lösung inskünftig keine Mehrbelastung gegenüber heute erfährt, ist demzufolge provisorischer Natur und wird im Hinblick auf die zweite Botschaft zu überprüfen sein.»

Die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung wurde im Rahmen der Erarbeitung der Botschaft nochmals vom Bundesamt für Justiz untersucht. Da es die gültige Verfassungsnorm (Art. 78 Abs. 3 BV) gemäss Bundesamt für Justiz zulässt, dass der Gesetzgeber die Förderungskompetenz des Bundes auf die Objekte von nationaler Bedeutung limitiert, war der Aufgabenbereich Heimatschutz und Denkmalpflege nicht Gegenstand der im Rahmen der ersten Botschaft vorgeschlagenen Verfassungsänderungen und somit auch nicht Gegenstand des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003.

2.4.2.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft

Während der Erarbeitung der Ausführungsgesetzgebung wurden die in der ersten NFA-Botschaft vorgeschlagene Lösung und deren Konsequenzen intensiv diskutiert, insbesondere da der Botschaftstext Interpretationen über die Ausgestaltung nötig machte. Die Vernehmlassung zur Ausführungsgesetzgebung zeigte schliesslich deutlich, dass eine überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer die bisherige Verbundlösung als sachgerechter und effizienter beurteilt. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege die Verbundaufgabe integral beizubehalten: Der Bund beteiligt sich weiterhin gemeinsam mit den Kantonen an Massnahmen bei Objekten von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung. Als Neuerung sollen Bund und Kantone jedoch mehrjährige Programmvereinbarungen abschliessen.

2.4.2.1.4 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

2.4.2.1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser erachtete die im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagene Lösung – Kantonalisierung der Zuständigkeit für Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung – im Bereich des Heimatschutzes und der Denkmalpflege als nicht sachgerecht. Zusätzlich fordern die Kantone SH, AI, SG, AG, TG, VD, JU sowie die CVP ausdrücklich die Beibehaltung des Verbundes im bisherigen Rahmen. Dagegen werden die neuen Instrumente der NFA (Programmvereinbarungen) nicht bemängelt, sondern vereinzelt als zeitgemässe Instrumente erachtet, welche die optimalen Voraussetzungen für die Umsetzung der bisherigen Verbundlösung schaffen.

Der Bundesrat beantragt angesichts des klaren Vernehmlassungsergebnisses und der vorgebrachten Argumente, auf die vorgesehene Teilentflechtung zu verzichten. Die bisherige Verbundlösung soll demzufolge aufrechterhalten bleiben. Die Bundesunterstützung erfolgt aber auch auf diesem Gebiet auf der Grundlage von Programmvereinbarungen.

2.4.2.2 Neue Lösung

2.4.2.2.1 Übersicht

Heimatschutz und Denkmalpflege bleiben integral eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen: Der Bund leistet im Verbund mit den Kantonen Finanzhilfen für die Erhaltung und Pflege von Kulturdenkmälern, Ortsbildern sowie historischen Stätten und Verkehrswegen. Auf der Basis von Programmvereinbarungen werden globale Beiträge für die vereinbarten Leistungen ausgerichtet. Das Beitragsvolumen des Bundes soll beim Übergang zur NFA – mit Ausnahme der Finanzkraftzuschläge – erhalten bleiben.

Der Bund definiert zudem Standards, sorgt für wissenschaftliche Grundlagen sowie für die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten. Er unterstützt die Tätigkeit der kantonalen Stellen mit fachlicher Beratung im Rahmen seiner Fachstelle, des Expert-Centers für Denkmalpflege, sowie mit Bundesexperten. Im Weiteren koordiniert und führt der Bund die internationalen Aufgaben (u.a. Comité Directeur du Patrimoine Culturel des Europarates, Welterbe im Rahmen der UNESCO), sorgt für deren Umsetzung und kann bei der Gefährdung von schützenswerten Objekten dringliche Massnahmen zu deren Schutz ergreifen.

2.4.2.2.2 Grundzüge der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsform

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird über mehrjährige Programmvereinbarungen geregelt. In den Programmvereinbarungen legt der Bund die Rahmenbedingungen fest; er berücksichtigt den Bedarf der Kantone. Die vereinbarten Leistungen werden, wo möglich, mit globalen Beiträgen abgegolten. Auf Grund der besonderen, individuellen Natur denkmalpflegerischer Aufgaben ist eine Standardisierung im Sinne von wiederkehrenden Leistungskategorien nur bedingt möglich; falls nicht, sind die Kosten der Massnahme als Bemessungsgrundlage für den Bundesbeitrag zu verwenden. Vorhaben, die wegen ihrer Komplexität eine Beurteilung des Bundes im Einzelfall erfordern, können nach Artikel 13 NHG mittels Verfügung initiiert werden. Zur Gewährleistung der Rechtsgleichheit erscheint die Beibehaltung von Beitragshöchstsätzen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege zweckmässig.

2.4.2.2.3 Umsetzung auf Gesetzesstufe

In Artikel 13 NHG wird der Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege integral als Verbundaufgabe definiert. Im Gesetzesartikel sollen nur die Grundsätze formuliert werden, damit die nötige Flexibilität für die Fortentwicklung des Instrumentariums

gegeben ist. Festzuhalten ist insbesondere, dass Bundesbeiträge neu auf der Grundlage von Programmvereinbarungen ausgerichtet werden. Im Weiteren werden Vorgaben zur Bestimmung der Höhe der Beiträge gemacht; die heutige Abstufung nach der Finanzkraft der Kantone entfällt.

Der Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 7) hervor, der Kommentar findet sich unter Ziffer 2.4.3.

2.4.2.2.4 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Anzupassen sind alle Artikel der NHV, welche die zu ändernden Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes konkretisieren.

Auf Grund der Einführung der Programmvereinbarung als neuem Instrument sind im Wesentlichen festzulegen: die minimalen Inhalte der Programmvereinbarungen, die Aufgaben und Kompetenzen des Bundes und der Kantone, die Kriterien der Beitragsbemessung, das Vereinbarungsverfahren, das Controlling und die Streitbeilegung.

2.4.2.2.5 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die neue Zusammenarbeitsform der Programmvereinbarung macht auf Stufe der Kantone Anpassungen einzelner Regelungen nötig. Diese Anpassungen können zeitgerecht in Kraft gesetzt werden.

2.4.3 Kommentar zu den Änderungen im NHG

Art. 13 Finanzhilfen zur Erhaltung von schützenswerten Objekten

Die bisherigen Einzelverfügungen werden gemäss Absatz 1 durch die neue Zusammenarbeitsform der Programmvereinbarung mit Leistungsaufträgen abgelöst.

Die Bereiche Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege bleiben wie bisher integral eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Beitragsberechtigte Objekte sind wie bis anhin schützenswerte Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten oder Natur- und Kulturdenkmäler. Zu den beitragsberechtigten Objekten gehören auch diejenigen von internationaler Bedeutung, die in der Welterbeliste nach Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens vom 23. November 1972³⁷ zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt enthalten sind, sowie diejenigen, die von der UNESCO als Biosphärenreservat anerkannt sind. Archäologische Objekte fallen in der Regel unter den Begriff der geschichtlichen Stätten und historische Verkehrswege unter jenen der Kulturdenkmäler.

Die Höhe der Bundesbeiträge richtet sich nach der Bedeutung der zu schützenden Objekte und der Wirksamkeit der Massnahmen. Bei der Bedeutung der Objekte wird unterschieden zwischen solchen von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung.

³⁷ SR 0.451.41

Im Bereich *Natur- und Landschaftsschutz* richtet sich die Bemessung der Finanzhilfen ferner nach dem Gefährdungspotenzial (z.B. Schwere und Dringlichkeit einer möglichen Beeinträchtigung von Landschaften oder Naturdenkmälern), nach der Komplexität der Problemstellung (z.B. Anwendung von erprobten oder neuartigen Schutzmassnahmen) und nach quantitativen Kriterien, wie etwa einem Flächenmass (z.B. Hektare pro Schutzgebiet). Die Wirksamkeit der Massnahmen bemisst sich nach der Qualität der Leistung (Ergebnis) und nach der Qualität der Leistungserbringung (Prozess). Im Bereich *Heimatschutz und Denkmalpflege* bezieht sich die Wirksamkeit einer Massnahme in der Regel auf denkmalpflegerische oder restauratorische Arbeiten; bei historischen Verkehrswegen zudem auf deren Integration in die Wegnetze des Langsamverkehrs (Fuss-, Wander- und Velowege). Damit die Rechtsgleichheit gewährleistet ist, müssen für die Beurteilung der Massnahmen detaillierte, überall anwendbare Kriterien bestehen. Diese Kriterien sind in den Ausführungsbestimmungen festzulegen. Dazu gehört grundsätzlich ein kantonaler Beitrag an die Massnahmen. Hingegen entfällt die Finanzkraft der Kantone als Kriterium für die Bemessung der Finanzhilfen.

Gemäss *Absatz 2* kann der Bund in *begründeten Ausnahmefällen* für Projekte, die eine Beurteilung durch den Bund im *Einzelfall* erfordern, Finanzhilfen *durch Verfügung* gewähren. Dabei muss eine Differenzierung je nach Aufgabenbereich möglich sein: während im Bereich des Landschaftsschutzes unter dem Begriff «Projekt» ein komplexeres Vorhaben subsumiert werden kann, kann im Bereich der Denkmalpflege auch ein Einzelobjekt (z.B. ein Haus oder ein Brunnen) darunter verstanden werden. Auf Verordnungsstufe werden die entsprechenden Voraussetzungen für eine Finanzhilfe gemäss *Absatz 2 aufgabenspezifisch* zu umschreiben sein.

Die Subventionierung von Einzelobjekten wird insbesondere dann zur Anwendung kommen, wenn kurzfristiger und unvorhersehbarer Handlungsbedarf besteht. Auch hier richtet sich die Höhe der Finanzhilfen nach der Bedeutung der zu schützenden Objekte und der Wirksamkeit der Massnahmen.

Die Finanzhilfen werden nur gewährt, wenn die Massnahmen wirtschaftlich und fachkundig durchgeführt werden.

Art. 16a Bereitstellung der Beiträge

Programmvereinbarungen sind mehrjährig, weshalb befristete, mehrjährige Rahmenkredite vorgesehen sind. Es können je eigene Rahmenkredite für die folgenden drei Bereiche geschaffen werden: Natur- und Landschaftsschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege sowie Historische Verkehrswege.

Art. 18d Finanzierung

Der Subventionstatbestand bleibt derselbe; die Orientierung an den Kosten und damit die Subventions-(Prozent)sätze fallen aber weg. Die Finanzierung bezieht sich grundsätzlich nicht mehr auf das einzelne Projekt, sondern sie erfolgt im Rahmen von Programmvereinbarungen mittels Globalbeiträgen. Die Höhe der Bundesbeiträge richtet sich neu nach der Bedeutung der zu schützenden Objekte und der Wirksamkeit der Massnahmen. Bei der Bedeutung der Objekte wird unterschieden zwischen solchen von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung. Von nationaler Bedeutung sind namentlich die in den Bundesinventaren nach Artikel 18a NHG bezeichneten Objekte, während die regionale und lokale Bedeutung von Objekten

sowie die ökologischen Ausgleichsmassnahmen durch die Kantone festgelegt werden. Die Bemessung der Abgeltungen richtet sich zudem nach dem Gefährdungspotenzial (Schwere und Dringlichkeit einer möglichen Beeinträchtigung von Biotopen), nach der Komplexität der Problemstellung (Anwendung von erprobten oder neuartigen Schutzmassnahmen, z.B. zur Revitalisierung eines Biotops), nach Anreizen (z.B. Höhe von Bewirtschaftungsbeiträgen an Landwirte, damit ökologische Ausgleichsmassnahmen für sie interessanter sind als eine Intensivnutzung) und nach quantitativen Kriterien, wie etwa einem Flächenmass (z.B. Hektare pro Biotop). Zusätzlich wird eine überdurchschnittliche Belastung der Kantone durch den Biotopschutz berücksichtigt. Die Wirksamkeit der Massnahmen bemisst sich nach der Qualität der Leistung (Ergebnis) und nach der Qualität der Leistungserbringung (Prozess).

Für den Ausnahmefall der Abgeltungen für einzelne Projekte wird in der NHV ein Höchstsatz festzulegen sein, der dem heutigen Minimalansatz von 60 Prozent für Biotope von nationaler Bedeutung (ohne Berücksichtigung der Finanzkraft- und der Belastungszuschläge) entspricht. Auch hier richtet sich die Höhe der Abgeltungen nach der Bedeutung der zu schützenden Objekte und der Wirksamkeit der Massnahmen.

Die Abgeltungen werden nur gewährt, wenn die Massnahmen wirtschaftlich sind und fachkundig durchgeführt werden.

Art. 23c Abs. 3 und Abs. 4 - 6 (neu) Schutz der Moorlandschaften

Der Subventionstatbestand bleibt derselbe; die Orientierung an den Kosten und damit die Subventions-(Prozent)sätze fallen aber weg. Die Finanzierung bezieht sich grundsätzlich nicht mehr auf das einzelne Projekt, sondern sie erfolgt im Rahmen von Programmvereinbarungen mittels Globalbeiträgen. Die Höhe der Bundesbeiträge richtet sich neu nach dem Gefährdungspotenzial (z.B. Schwere und Dringlichkeit einer möglichen Beeinträchtigung von Moorlandschaften), nach der Komplexität der Problemstellung (z.B. Anwendung von erprobten und neuartigen Schutzmassnahmen, beispielsweise zur Vernetzung von Biotopen innerhalb von Moorlandschaften), nach Anreizen (z.B. Höhe von Bewirtschaftungsbeiträgen an Landwirte, damit ökologische Aufwertungsmassnahmen für sie interessanter sind als Intensivnutzung) und nach quantitativen Kriterien wie etwa einem Flächenmass (z.B. Hektare pro vernetztes Biotop). Zusätzlich wird eine überdurchschnittliche Belastung der Kantone durch den Moorlandschaftsschutz berücksichtigt. Die Wirksamkeit der Massnahmen bemisst sich nach der Qualität der Leistung (Ergebnis) und nach der Qualität und der Leistungserbringung (Prozess). Im Unterschied zu den Beiträgen nach den Artikeln 13 und 18d fällt das Kriterium der Bedeutung der Objekte für die Beitragsbemessung weg, da gemäss Artikel 23b NHG nur Moorlandschaften von nationaler Bedeutung unterstützt werden. Bei Einzelprojekten soll der nach bisheriger Praxis geltende Höchstbetrag der Abgeltung von 60 Prozent der Kosten in der NHV festgeschrieben werden.

Die Abgeltungen werden nur gewährt, wenn die Massnahmen wirtschaftlich sind und fachkundig durchgeführt werden.

2.5 Landesverteidigung

2.5.1 Armeematerial und persönliche Ausrüstung

2.5.1.1 Ausgangslage

2.5.1.1.1 Heutige Lösung

Die Bundesverfassung gibt den Kantonen die Kompetenz zur Beschaffung von Teilen der Bekleidung und persönlichen Ausrüstung. Das Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG)³⁸ überträgt den Unterhalt und den Ersatz der persönlichen Ausrüstung den Kantonen. Die Verantwortung für das Korpsmaterial und das übrige Armeematerial liegt beim Bund. Für Beschaffung, Unterhalt und Ersatz werden die Kantone vom Bund entschädigt.

2.5.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Die Verantwortung für den logistischen Bereich (persönliche Ausrüstung, übriges Armeematerial) liegt neu ausschliesslich beim Bund. Damit werden die Beschaffung, der Unterhalt und der Ersatz der persönlichen Ausrüstung vollständig zur Bundessache.

2.5.1.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft

Bei der Behandlung der ersten NFA-Botschaft hat das Parlament entschieden, Absatz 2 von Artikel 60 BV ganz zu streichen, was bedeutet, dass auch die Kompetenz der Kantone zur Bildung kantonaler Formationen und zur Ernennung und Beförderung der Offiziere dieser Formationen entfällt. Auf Gesetzesstufe ist diese Neuerung im Rahmen von Armee XXI bereits umgesetzt (Änderung des Militärgesetzes vom 4.10.2002).

In Konsequenz seines Beschlusses zu Artikel 60 Absatz 2 BV hat das Parlament zudem den zweiten Satz des Absatzes 3 von Artikel 58 BV gestrichen, wonach die Kantone unter gewissen Bedingungen ihre Formationen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet einsetzen können.

2.5.1.1.4 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Die in dieser Vorlage enthaltenen Änderungen des Militärgesetzes haben keinen direkten Bezug zur laufenden Revision des Militärgesetzes, deren Inkraftsetzung auf 1. Januar 2009 geplant ist.

³⁸ SR 510.10

2.5.1.1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

Mehr als die Hälfte der Kantone stimmt der Neuregelung explizit zu. Vereinzelt wird befürchtet, dass durch die Kompetenzverschiebung zum Bund vermehrt Aufträge ins Ausland vergeben werden. Vor allem das Gewerbe in den Bergregionen, welches bis anhin für die Kantone Aufträge abwickeln konnte, hätte darunter zu leiden.

Aus Sicht des Bundesrates drängt sich bei der Beschaffung, beim Unterhalt und beim Ersatz des Armeematerials und der persönlichen Ausrüstung die vorgesehene Zentralisierung namentlich aus organisatorischen, aber auch aus ökonomischen Gründen geradezu auf. Dieser Bereich stellt eine der wenigen Aufgaben dar, bei denen eine vollständige Aufgabenentflechtung in Richtung einer Beschränkung der Verantwortlichkeit auf den Bund klare Vorteile bringen kann (vgl. insbesondere Ziff. 3.2.1 mit Hinweisen auf die mutmasslichen Effizienzgewinne). Bergregionen werden auch künftig von der Auftragsabwicklung keineswegs à priori ausgeschlossen sein; sie werden sich aber – wie alle andern Interessierten – dem namentlich aus finanziellen Gründen unausweichlichen Wettbewerb zu stellen haben.

2.5.1.2 Neue Lösung

2.5.1.2.1 Übersicht

In den Bereichen Armeematerial und persönliche Ausrüstung geht es darum, die kantonalen Beschaffungs-, Unterhalts- und Bewirtschaftungskompetenzen und -verantwortlichkeiten aus dem Militärgesetz und den Ausführungserlassen zu streichen.

Die Konzentration aller Beschaffungen, des Unterhalts und der Verarbeitungen beim Bund vermindert den Koordinationsbedarf zwischen den bisher involvierten kantonalen und eidgenössischen Beschaffungsstellen, stärkt den Wettbewerb zwischen den Anbieterinnen und Anbietern und führt zu wirtschaftlicherem Einsatz der öffentlichen Mittel. Die Zahl der Produktionsstätten und Lagerorte wird sich verringern. Die Einsparungen bei den jährlichen Beschaffungskrediten werden mittelfristig die zweistellige Millionengrenze deutlich übersteigen resp. bei den einzelnen Beschaffungsprojekten prozentual zwischen 20 und 50 Prozent liegen.

2.5.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Die im Militärgesetz (MG) notwendigen Anpassungen betreffen im Wesentlichen

- die Beschaffung der persönlichen Ausrüstung (Art. 106 ff. MG),
- den Unterhalt und Ersatz der persönlichen Ausrüstung (Art. 110 ff. MG) sowie
- die Bewirtschaftung des Korps- und übrigen Armeematerials (Art. 115 MG).

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 8) hervor; der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.5.1.3.

2.5.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Änderungen des Militärgesetzes ziehen Anpassungen in folgenden Verordnungen nach sich:

- Verordnung über die persönliche Ausrüstung der Armeeangehörigen (VPAA)³⁹;
- Verordnung des VBS über die persönliche Ausrüstung der Armeeangehörigen (VPAA-VBS)⁴⁰;
- Verordnung über die Beschaffung der persönlichen Ausrüstung⁴¹;
- Verordnung über die Ausrüstung der Armee (VAA)⁴².

2.5.1.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Für die bisherigen kantonalen Kompetenzen zur Beschaffung von Teilen der Bekleidung und Ausrüstung bestehen keine spezifischen kantonalen gesetzlichen Grundlagen; demzufolge sind keine Anpassungen kantonalen Gesetze notwendig.

Anpassungen sind bei den Lieferverträgen und dem Bestellverfahren mit den bisherigen Lieferanten erforderlich. Dazu bedarf es einer Vorlaufzeit von mindestens drei Jahren.

2.5.1.3 Kommentar zu den Änderungen im MG

Art. 105

Im Rahmen der Armeereform XXI wurden neue Begriffe im Materialsektor eingeführt. Ausgehend vom Oberbegriff «Armeematerial» (bisher Ausrüstung der Armee) wird das gesamte Armeematerial in zehn Klassen eingeteilt. Für die Gesetzesstufe soll der neue Oberbegriff eingeführt und der nicht mehr verwendete Begriff «Korpsmaterial» gestrichen werden. Beibehalten werden muss im Gesetz die «persönliche Ausrüstung». Die Unterteilung des «übrigen Armeematerials» erfolgt auf untergeordneter Stufe. Die NFA bleibt von diesen rein begrifflichen Änderungen unbeeinflusst; es soll aber die Gelegenheit dieser Gesetzesrevision für die Bereinigung der Begriffe genutzt werden.

Art. 106

Der Bund wird durch die Streichung der kantonalen Beschaffungskompetenz für Teile der Bekleidung und Ausrüstung in Artikel 60 BV allein zuständig für die Beschaffung der gesamten Ausrüstung der Armee bzw. des gesamten Armeematerials. Eine Entschädigung der Kantone für die Beschaffung der persönlichen Ausrüstung wird obsolet, ebenfalls die Kompetenzdelegation an den Bundesrat (Abs. 2),

³⁹ SR 514.10

⁴⁰ SR 514.101

⁴¹ SR 514.103

⁴² SR 514.21

die ihre Begründung hauptsächlich in der Aufgabenteilung mit den Kantonen fand. Nötigenfalls liessen sich – de lege ferenda nur noch an die Beschaffungsinstanzen des Bundes gerichtete – Vorschriften des Bundesrates auf Artikel 150 Absatz 1 MG abstützen.

Art. 106a (neu)

Auch nach dem Wegfall der kantonalen Verantwortlichkeiten soll der Bund die Kantone, wo es sinnvoll ist, mit Bewirtschaftungs- und Unterhaltsarbeiten über den Abschluss bilateraler Verträge beauftragen können. Diese Möglichkeit soll hier – für alle Arten des Armeematerials – ausdrücklich vorgesehen werden (Abs. 2), im Nachgang zum Grundsatz in Absatz 1.

Art. 107

Nach Aufhebung der Zuständigkeit der Kantone für Beschaffung, Unterhalt und Ersatz der persönlichen Ausrüstung erübrigt sich die Regelung bezüglich Verfügungsberechtigung über das Armeematerial.

Art. 110 Abs. 2 und Art. 111

Wenn die logistische Vollzugsverantwortung künftig neu ausschliesslich beim Bund liegt, entfällt auch der entsprechende Vollzugauftrag an die Kantone (Art. 110 Abs. 2 und Art. 111 Abs. 2). Der in Artikel 111 Absatz 1 enthaltene Grundsatz ergibt sich auch aus Artikel 110 Absatz 1, weshalb der ganze Artikel 111 gestrichen werden kann.

Art. 115

Nachdem der Bund die ausschliessliche Verantwortung im logistischen Bereich übernimmt, wird der Erlass entsprechender Vorschriften an die Adresse der Kantone obsolet. Nötigenfalls liessen sich – de lege ferenda nur noch an die Beschaffungsinstanzen des Bundes gerichtete – Vorschriften des Bundesrates auf Artikel 150 Absatz 1 MG abstützen. Hinsichtlich des Grundsatzes vgl. auch Artikel 106a (neu) MG.

Art. 149a, erster Satz

Anpassung eines Begriffs («Material» statt «Ausrüstung») an Artikel 106.

2.6 Öffentliche Finanzen

2.6.1 Subventionsgesetz

2.6.1.1 Ausgangslage

2.6.1.1.1 Heutige Lösung

Für die Erfüllung staatlicher Aufgaben gewährt der Bund den Kantonen unter gewissen Voraussetzungen Subventionen in Form von Finanzhilfen oder Abgeltungen. Bei ihrer heutigen Ausgestaltung sind u.a. die folgenden Mängel hervorzuheben:

- Die Subventionen, welche eine Anreizfunktion für die Erfüllung von Aufgaben darstellen, können gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴³ (SuG) in Abhängigkeit der kantonalen Finanzkraft ausgerichtet werden. Damit sollen mit einem Instrument gleich zwei Ziele, ein Anreiz- und ein Umverteilungsziel, erreicht werden. Diese Vermischung führt zu Fehlanreizen und Ineffizienzen.
- Zwar können Subventionen gemäss Artikel 7 Buchstabe e SuG in der Form von Global- oder Pauschalsubventionen gewährt werden; in der Praxis werden sie jedoch meist aufwandorientiert ausgerichtet. Aufwandorientierte Finanzhilfen stellen die Kosten einer erbrachten Leistung in den Mittelpunkt. Die Frage nach deren Wirkung und Effizienz gerät dadurch in den Hintergrund.
- Ein weiterer Mangel besteht darin, dass oft mehrere Finanzhilfen und Abgeltungen für denselben Politikbereich vorgesehen sind. Dies verringert die Transparenz und erhöht den Koordinationsaufwand.
- Die jeweils zuständigen Stellen des Bundes gewähren gemäss Artikel 16 Absatz 1 SuG Finanzhilfen und Abgeltungen in der Regel in Form von Verfügungen. Der Bund tritt damit gegenüber den Kantonen gewissermassen hierarchisch übergeordnet auf.

Im Bereich der Verbundaufgaben wird zudem der zu geringe Handlungsspielraum der Kantone als wesentlicher Mangel empfunden. Hauptgrund sind die allzu einengenden Vorgaben des Bundes auch im operativen Bereich. Anzustreben ist in diesem Zusammenhang eine Beschränkung der Bundeseinwirkung auf den strategischen Bereich, verbunden mit klareren Zielvorgaben und einer verstärkten Wirkungsorientierung einerseits und einem wirkungsvolleren Controlling andererseits.

2.6.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Die mit der NFA angestrebten neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen haben namentlich zum Ziel, den Kantonen im operativen Bereich grössere Handlungsspielräume einzuräumen sowie die finanziellen Mittel sparsam und zugleich wirksam einzusetzen. Zudem soll die heutige Normendichte reduziert werden.

Als Instrumente stehen einerseits Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen und andererseits Global- oder Pauschalsubventionen im Zentrum. Neu ist beabsichtigt, verstärkt kohärente Mehrjahresprogramme zu subventionieren. Zudem soll ein Wechsel von einer Optik des Inputs (Kostenorientierung) hin zu einer Optik des Outputs (Wirkungsorientierung) vollzogen werden. Die zu erzielenden Resultate sollen im Rahmen von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen auf der Grundlage der jeweiligen Spezialgesetzgebung des Bundes ausgehandelt werden. Weiter sollen ein entsprechendes Controlling sowie allenfalls ein Bonus-Malus-System für den wirtschaftlichen Einsatz der vorgesehenen Mittel eingeführt werden.

⁴³ SR 616.1

Die beiden Bereiche Wald und amtliche Vermessung, in denen heute bereits mit Programmvereinbarungen gearbeitet wird, haben indessen verdeutlicht, wie heterogen die bereichsweisen Voraussetzungen für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sind. Das heisst, dass die Trennungslinie zwischen dem Bereich, für den der Bund zuständig sein soll, und jenem, für den die Kantone zuständig sein sollen, von Aufgabe zu Aufgabe unterschiedlich verlaufen wird. Damit wird auch der den Kantonen eingeräumte Handlungsspielraum je nach Aufgabe unterschiedlich gross sein. Einen einheitlichen Raster, der für alle denkbaren Aufgabenbereiche den Einfluss des Bundes festlegen könnte, gibt es nicht. Die Trennungslinien zwischen den Bundes- und den Kantonskompetenzen werden vielmehr aufgabenspezifisch festzulegen sein. Im Weiteren zeigte sich, dass auch die Subventionsmodalitäten je nach Aufgabenbereich verschiedenartig ausgestaltet werden müssen.

Aus den obenstehenden Darlegungen geht hervor, dass Programmvereinbarungen sowie Global- oder Pauschalsubventionen zwar zentrale Instrumente der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen werden sollen, aber wohl nicht überall und jedenfalls nicht nach einem Einheitsmuster eingeführt werden können. Trotzdem stellt sich natürlich die Frage, welche konkreten Anpassungen im Subventionsgesetz des Bundes nötig sind, aber auch welche Auswirkungen die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen zeitigen werden.

Wenn die materielle Ausgestaltung der Programmvereinbarungen in den einzelnen Aufgabenbereichen auch unterschiedlich ausfällt, werden die hauptsächlichsten Inhaltselemente doch stets dieselben sein. So wird die Programmvereinbarung Auskunft geben über:

- die festgelegten Ziele, die der Kanton verfolgen soll, bzw. die Leistungen, die der Kanton erbringen soll;
- die Finanzierungsleistungen des Bundes;
- die Instrumente der Wirkungs- und Leistungsbeurteilung;
- das Controlling und Reporting;
- die Folgen bei Nichterfüllung des Vertrags;
- die Anpassungsmodalitäten beispielsweise bei Änderung der Rahmenbedingungen;
- die Gestaltung der Finanzaufsicht durch das Zusammenwirken der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit den kantonalen Finanzkontrollen.

2.6.1.1.3 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

2.6.1.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Kein Vernehmlassungsteilnehmer lehnt die vorgeschlagenen Neuregelungen im SuG ausdrücklich ab.

Die neu geschaffenen mehrjährigen Programmvereinbarungen werden verschiedentlich als sinnvoll erachtet und dementsprechend begrüsst (bspw. von der SPS), während sie andernorts auf Skepsis stossen (bspw. bei der CSP).

Eine grosse Mehrheit der Kantone sowie vier Parteien (CSP, EVP, SPS, SVP) erklären sich ausdrücklich damit einverstanden, dass im Rahmen der Teilrevision des SuG auch die Stellung der Leistungserbringerinnen und -erbringer, namentlich der Städte und Gemeinden, präzisiert wird. Fünf Kantone (FR, SO, BL, TI, JU) sprechen sich gegen diese Regelung aus. Sie vertreten die Auffassung, dass das interkantonale Konsultationsverfahren zwischen Kanton und Gemeinden im Falle der Erarbeitung von Programmvereinbarungen von den Kantonen selber zu regeln sei. Dies sei demzufolge eine kantonale Aufgabe, die keiner Regelung im SuG bedürfe.

Sowohl der Schweizerische Gemeindeverband als auch der Schweizerische Städteverband begrüssen zwar den Willen des Bundes, die Stellung der Gemeinden und Städte im SuG zu stärken, sie verlangen aber gleichzeitig, dass den Gemeinden und Städten als Leistungserbringerinnen in Bezug auf Programmvereinbarungen umfassendere Mitwirkungsrechte eingeräumt werden – ein blosses Anhörungsrecht (Art. 19 Abs. 2 SuG) erscheint einzelnen Kommunalverbänden zu wenig verbindlich.

Der Bundesrat hat davon Kenntnis genommen, dass bezüglich der künftigen Stellung der Gemeinden im Zusammenhang mit den neuen Programmvereinbarungen Bund–Kantone zwei gegensätzliche Auffassungen bestehen: jene von Kantonen, welche die Kantonsautonomie in den Vordergrund rücken und ein bundesrechtlich verankertes Anhörungsrecht der Gemeinden grundsätzlich ablehnen, und jene namentlich des Städte- und des Gemeindeverbandes, welchen die vorgeschlagene Lösung noch zu wenig weit geht und die für die Gemeinden umfassende Mitwirkungsrechte fordern.

Diese Ausgangslage bestärkte den Bundesrat in der Auffassung, dass die vorgesehene Lösung einen gangbaren Mittelweg darstellt: Einerseits sollen die den Gemeinden im Verlauf der Projektentwicklung abgegebenen Versprechungen selbstverständlich respektiert bleiben. Unter Beachtung der kantonalen Staatsebene muss andererseits der künftige Einfluss der Gemeinden auf den Abschluss von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen auf ein Anhörungsrecht beschränkt bleiben.

2.6.1.2 Neue Lösung

2.6.1.2.1 Übersicht

Was die rechtssystematische Stellung des SuG anbelangt, sind zwei Besonderheiten hervorzuheben:

1. Das 2. Kapitel SuG über die Rechtsetzung (Art. 4–10) richtet sich an Bundesrat und Bundesverwaltung und enthält inhaltliche Vorgaben, nach denen neues oder geändertes Subventionsrecht gestaltet werden soll (Art. 4). Diese Bestimmungen sind somit nicht unmittelbar auf einzelne Subventionsverhältnisse anwendbar.

2. Das 3. Kapitel SuG umfasst allgemeine Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen (Art. 11–40). Es ist zwar (subsidiär) auf einzelne Subventionsverhältnisse anwendbar, aber nur soweit, als nicht andere Gesetze (Spezialgesetze) Abweichungen vorschreiben (Art. 2 Abs. 2).

Das bedeutet dreierlei: Erstens liegt das Schwergewicht der NFA-bedingten Gesetzesänderungen bei der Anpassung der Spezialgesetze; das SuG setzt die Rahmenbedingungen. Zweitens besteht bei der Anpassung der Spezialgesetze grosse Handlungsfreiheit. Dennoch müssen natürlich – drittens – Abweichungen vom 2. oder 3. Kapitel SuG gut begründet sein, ist doch das SuG gleichsam die «Richtschnur» für die Spezialgesetzgebung. Die Änderungsvorschläge zum SuG im Einzelnen (vgl. Mantelerlass) berücksichtigen nur den sich unmittelbar aus NFA-Bedürfnissen ergebenden Anpassungsbedarf.

Damit beschränken sich die vorgeschlagenen Anpassungen im SuG auf zwei Hauptaspekte:

1. Die mit der NFA beabsichtigte Entkoppelung von Subventionen und Finanzausgleich verlangt, dass in diversen Artikeln der Kapitel 1 und 2 das Bemessungskriterium der kantonalen Finanzkraft eliminiert wird.
2. Die Instrumente Programmvereinbarungen und Global- und Pauschalbeiträge sind im SuG zu verankern.

Im Zusammenhang mit der Einführung von Programmvereinbarungen wird zudem zwei spezifischen Anliegen der Gemeinden und Städte Rechnung getragen, soweit diese Leistungserbringerinnen sind: ihrer Anhörung vor dem Abschluss von entsprechenden Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und dem Kanton sowie die bundesrechtliche Verpflichtung des Kantons, die Bundesbeiträge an die Gemeinden als Leistungserbringerinnen weiterzuleiten.

2.6.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Die in der vorangehenden Ziffer diskutierten Änderungen des SuG gehen im Einzelnen aus dem Mantelerlass (Ziff. 9) hervor; der Kommentar zu den einzelnen Artikeln findet sich unter Ziffer 2.6.1.3.

2.6.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Zum Subventionengesetz gibt es keine Ausführungsverordnung.

2.6.1.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Der Bundesrat hat auch von den Auswirkungen der neuen Zusammenarbeits- und Subventionsformen zwischen Bund und Kantonen auf die Kantone, insbesondere auf deren Zuständigkeits- und Rechtsordnungen, Kenntnis genommen (innerkantonale Abschlusskompetenz, Fragen im Zusammenhang mit der Verhandlungsposition des Bundes und der Gleichbehandlung der Kantone, Fragen der Koordination unter den Kantonen, der Informations- und Konsultationspflicht des Bundes sowie Fragen im

Zusammenhang mit der Publikation von Programmvereinbarungen). Untersucht wurden auch das innerkantonale Verhältnis zwischen den Kantonen und den Städten und Gemeinden als Leistungserbringerinnen sowie übergangsrechtliche Fragen aus kantonaler Sicht. Auf das Verhältnis zwischen den Kantonen und den Städten und Gemeinden als Leistungserbringerinnen geht auch die Ziffer 3.5 dieser Botschaft näher ein.

2.6.1.3 Kommentar zu den Änderungen im SuG

In den *Artikeln 1, 6, 7, 8, 9 und 10* wird das Kriterium des Finanzausgleichs bzw. der Finanzkraft der Kantone bei der Bemessung der Bundesbeiträge eliminiert.

Dementsprechend bezieht sich in *Artikel 7 Buchstabe c* der Begriff «wirtschaftliche Leistungsfähigkeit» (der Subventionsempfänger) nicht auf die Kantone, sondern auf die übrigen Subventionsempfänger. Bei den Kantonen werden die Subventionen mit der NFA nicht mehr nach der Finanzkraft abgestuft; vielmehr trägt der Bund ihrer unterschiedlichen «wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit» neu über eine Angleichung ihrer frei verfügbaren Ressourcen Rechnung.

Mit einem *neuen Buchstaben i zu Artikel 7* (Finanzhilfen) sowie in *Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b* (Abgeltungen) wird festgelegt, dass Finanzhilfen und Abgeltungen im Rahmen einer Programmvereinbarung gewährt und global oder pauschal festgesetzt werden können. Um keine falschen Anreize zu setzen, soll dabei von aufwandorientierten Beiträgen so weit als möglich abgesehen werden. Es müssen nicht zwangsläufig Einheitspauschalen zur Anwendung gelangen. Erweisen sich differenzierte Ansätze als unumgänglich, sollen aber so weit als möglich technische statt aufwandorientierte Bemessungskriterien vorgesehen werden.

In *Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d* wird klargestellt, dass Abgeltungen auch im Rahmen von Programmvereinbarungen gewährt werden können. Das ist erforderlich, weil in Bereichen mit Programmvereinbarungen das Bundesrecht bei der Aufgabenübertragung nicht über Rahmenvorschriften hinausgehen dürfte und daher die Zulässigkeit von Abgeltungen auf Grund von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a in Zweifel gezogen werden könnte.

Artikel 16 Absatz 1 wird dahingehend präzisiert, dass Finanzhilfen und Abgeltungen auch durch Vertrag gewährt werden. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass je nach konkreter Situation und Subventionsempfänger die Verfügung oder der Vertrag zur Anwendung kommt.

Mit der vorgeschlagenen Erweiterung von *Artikel 19 Absatz 2 (neuer zweiter Satz)* wird dem Anliegen der Gemeinden und Städte Rechnung getragen, dass der Bund die Kantone zur Anhörung der Gemeinden verpflichtet, sofern diese Leistungserbringerinnen sind. Ausnahmsweise kann stellvertretend für die einzelnen Gemeinden allenfalls auch der kantonale Gemeindeverband angehört werden. Damit wird nichts präjudiziert über die Frage, ob einzelne Gemeinden als «beschwerdeberechtigte Dritte» im Sinn von Artikel 19 Absatz 3 zu qualifizieren sind. Falls dies zutrifft und falls dies für die zuständige Bundesbehörde erkennbar ist, erhält die betreffende Gemeinde den Antrag zweimal, nämlich einmal direkt durch die Bundesbehörde und einmal durch den Kanton im Rahmen der Konsultation nach Artikel 19 Absatz 2 zweiter Satz. Ebenso wird die Gemeinde in einem solchen Fall ihre Interessen dop-

pelt einbringen können, nämlich einerseits via Stellungnahme zuhanden des Kantons und andererseits direkt dadurch, dass sie eine anfechtbare Verfügung verlangt.

In der Vernehmlassung wurden Befürchtungen geäußert, dass der neue zweite Satz in Artikel 19 Absatz 2 zu aufgeblähter Verwaltungsbürokratie infolge Doppelspurigkeiten führe und den Abschluss von Programmvereinbarungen blockieren könnte. Diese Befürchtungen sind nicht völlig unbegründet. Die Doppelspurigkeit ist, wie oben ausgeführt, evident, soweit – namentlich auf Grund der Verpflichtung der Kantone zur Weiterleitung des Bundesanteils an kommunale Leistungserbringerinnen nach Artikel 20a Absatz 4 – die Beschwerdeberechtigung der betroffenen Gemeinden zu bejahen ist. Zudem besteht auch durchaus ein Risiko, dass eine Gemeinde im Rahmen von Artikel 19 Absatz 3 schon nur zur Wahrung der kurzen 30-tägigen Frist, also quasi auf Vorrat, eine anfechtbare Verfügung verlangt und damit den Abschluss der Programmvereinbarung verzögert, wenn nicht blockiert. Diese Befürchtungen sind allerdings zu relativieren. Der neue zweite Satz in Artikel 19 Absatz 2 ist nicht so zu verstehen, dass Kantone Gemeinden erst nach Abschluss der Vertragsverhandlungen konsultieren sollten oder gar dürften. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Kantone ihre Gemeinden, soweit sie betroffen sind, schon vor Abschluss der Vertragsverhandlungen einbeziehen. Zu beachten ist hier neuerdings auch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. BBl 2004 79 ff.; in Kraft seit 1.6.2005). Diese enthält ausdrücklich eine direkt anwendbare Garantie der Anhörung der Gemeinden durch den Kanton in allen Angelegenheiten, die die Gemeinden direkt betreffen (vgl. Art. 4 Abs. 6 der Charta; zur direkten Anwendbarkeit: BBl 2004 89 sowie Genehmigungsbeschluss vom 15.12.2004, AS 2005 2391). Vor diesem Hintergrund erscheint es vertretbar, entsprechend dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens an Artikel 19 Absatz 2 zweiter Satz festzuhalten.

Artikel 19 gilt nur für Verträge. Diese dürften bei Programmvereinbarungen die Regel darstellen. Sollte indessen eine Programmvereinbarung als Verfügung ausgestaltet sein, so dürfte es sich um eine spezielle Konstellation handeln, für welche die Konsultation der Gemeinden nach den besonderen Umständen zu organisieren ist und nicht im Voraus bereits generell geregelt werden kann.

Mit einem *neuen Artikel 20a* wird das Instrument der Programmvereinbarung verankert. Artikel 20a steckt zu Gunsten der neuen Programmvereinbarungen bewusst einen weiten Rahmen ab. Damit wird nicht zuletzt eine politische Signalwirkung angestrebt. Es handelt sich somit um eine Bestimmung, die eine Konkretisierung im Spezialerlass gestattet bzw. erfordert. Der Lösungsansatz stützt sich auf Gutachten von Prof. Biaggini vom August 2000 und des Bundesamts für Justiz vom Juni 2002.

In *Absatz 2* werden die Hauptelemente der Programmvereinbarung umschrieben: die Ziele, die Finanzbeiträge des Bundes und die Finanzaufsicht. Auf Grund der Vernehmlassungen wird neu die Präzisierung vorgeschlagen, dass in der Programmvereinbarung strategische Programmziele festgelegt werden sollen. Diese sind Konkretisierungen der Ziele und Grundsätze, die in den bundesrechtlichen Grundlagen über die Erfüllung der betreffenden Aufgabe geregelt sind. Die strategischen Programmziele betreffen also die Strategie auf Stufe Umsetzung des Bundesrechts. Die Präzisierung soll verdeutlichen, dass die Programmvereinbarungen sich nicht auf die operationelle Erreichung der vereinbarten Programmziele erstrecken sollen. Die operationelle Verantwortung soll vielmehr den Kantonen vorbehalten bleiben. Mit der neu vorgeschlagenen Präzisierung wird also mit anderen Worten klargestellt, dass die Konkretisierung der bundesrechtlich umschriebenen Aufgabenerfüllung im

Rahmen einer Programmvereinbarung nicht so weit gehen darf, dass die Gestaltungsfreiheit der Kantone für die operationelle Umsetzung beeinträchtigt wird. Die neue Formulierung macht es daher auch überflüssig, in Absatz 2 separat den Grundsatz zu verankern, dass den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen sei.

Die *Finanzaufsicht* umfasst sowohl die Rechts- als auch die Wirkungskontrolle. Die Einzelheiten sind jeweils im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zu regeln. Artikel 16 des Finanzkontrollgesetzes (SR 614.0) umschreibt zwar die Aufsichtsbefugnisse der EFK im Verhältnis zu den Kantonen, steht aber unter dem Vorbehalt einer besonderen Rechtsgrundlage (Abs. 1) oder einer einvernehmlichen Lösung (Abs. 2). *Artikel 20a Absatz 2 SuG* klärt die Rolle der EFK im Bereich der Programmvereinbarungen, ohne dass die gleiche Bestimmung in den verschiedenen Spezialgesetzen wiederholt werden müsste. Zugleich bleibt das Konsensprinzip gewahrt. Ziel ist die einheitliche Steuerung der Finanzaufsicht im Sinne einer Best Practice. Dementsprechend ist vorgesehen, die Programmvereinbarungen zu kategorisieren und die Aufsichtsregeln für die einzelnen Kategorien zu standardisieren.

Mit *Absatz 4* wird dem Anliegen der Gemeinden und Städte Rechnung getragen, dass der Bund die Kantone verpflichtet, die Bundesbeiträge an die Gemeinden als Leistungserbringerinnen weiterzuleiten. Wohl enthält auch die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) in Artikel 12 Absätze 1 und 2 eine gleichlautende Bestimmung. Die IRV hat jedoch die horizontale, interkantonale Zusammenarbeit und nicht das vertikale Zusammenwirken zwischen dem Bund und den Kantonen (und Gemeinden) zum Gegenstand.

In *Absatz 5* wird klargestellt, dass Artikel 23 SuG auf die Programmvereinbarungen nicht anwendbar ist. Der Grund liegt darin, dass sich Artikel 23 auf projektbezogene Subventionen bezieht. Die Anwendbarkeit auf die Mitfinanzierung von Programmen muss deshalb explizit ausgeschlossen werden.

2.6.2 Direkte Bundessteuer

2.6.2.1 Ausgangslage

Gemäss dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁴⁴ über die direkte Bundessteuer fallen heute 30 Prozent des Ertrages der direkten Bundessteuer den Kantonen zu, und zwar gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1959⁴⁵ über den Finanzausgleich 13 Prozent für den Finanzausgleich, die übrigen 17 Prozent nach dem Steueraufkommen der Kantone.

2.6.2.1.1 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

⁴⁴ SR 642.11

⁴⁵ SR 613.1

2.6.2.1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Neuregelung im Bereich der direkten Bundessteuer wird im Allgemeinen zugestimmt. Vereinzelt wird allerdings die mögliche Regelung kritisiert bzw. abgelehnt, wonach der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auf 15 Prozent gesenkt werden könnte, wenn die Auswirkungen des Finanzausgleichs dies erfordern sollten.

Der Bundesrat hält fest, dass diese Regelung bzw. die entsprechende Änderung von Artikel 128 Absatz 4 der Bundesverfassung (neuer zweiter Satz) in der NFA-Abstimmung vom 28. November 2004 von Volk und Ständen gutgeheissen wurde.

2.6.2.2 Neue Lösung

2.6.2.2.1 Übersicht

Zwecks Erhöhung seiner Effektivität soll der Finanzausgleich im engeren Sinn mit der NFA über ein separates Instrumentarium abgewickelt werden (Ressourcenausgleich, geografisch-topografischer sowie soziodemografischer Lastenausgleich). Damit entfällt im neuen Regime die Abstufung von Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen nach der Finanzkraft der Kantone. Der Kantonsanteil am Ertrag der direkten Bundessteuer beläuft sich somit neu auf 17 Prozent. Zudem erfolgt die Verteilung unter den Kantonen künftig ausschliesslich nach dem Steueraufkommen.

Sollten die Auswirkungen des Finanzausgleichs dies erfordern, könnte der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer gemäss Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 (Art. 128 Abs. 4 BV) bis auf 15 Prozent gesenkt werden. Falls sich dies auf Grund der in den nächsten Jahren erneut zu aktualisierenden Globalbilanz als unumgänglich erweist, wird der Bundesrat in der dritten NFA-Botschaft (Zeitplan siehe Ziff. 1.6) eine adäquate Gesetzesänderung beantragen.

2.6.2.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

In Artikel 196 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer wird die Ablieferung der Kantone an den Bund von 70 auf 83 Prozent der eingegangenen Steuerbeträge erhöht. Zudem wird in Artikel 197 Absatz 1 der zweite Satz (Bestimmungen über den Finanzausgleich) gestrichen.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 10) hervor.

2.6.3 Verrechnungssteuer

2.6.3.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965⁴⁶ über die Verrechnungssteuer (VStG) beträgt der Anteil der Kantone am jährlichen Reinertrag der Verrechnungssteuer 10 Prozent. Bezüglich der Verteilung unter den Kantonen wird

⁴⁶ SR 642.21

in Absatz 2 präzisiert, dass heute die eine Hälfte nach der Bevölkerungszahl und die andere Hälfte nach der Finanzkraft der Kantone ausgerichtet wird.

2.6.3.1.1 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

2.6.3.1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Neuregelung im Bereich der Verrechnungssteuer ist unbestritten.

2.6.3.2 Neue Lösung

2.6.3.2.1 Übersicht

Zwecks Erhöhung seiner Effektivität soll der Finanzausgleich im engeren Sinn mit der NFA über ein separates Instrumentarium abgewickelt werden (Ressourcenausgleich, geografisch-topografischer sowie soziodemografischer Lastenausgleich). Damit entfällt im neuen Regime die Abstufung von Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen nach der Finanzkraft der Kantone. Somit wird der Kantonsanteil am Reinertrag der Verrechnungssteuer unter den Kantonen künftig ausschliesslich nach der Bevölkerungszahl verteilt.

2.6.3.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

In Artikel 2 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer wird die Finanzkraft als Kriterium für die Verteilung unter den Kantonen gestrichen.

Zudem wird in Artikel 2 Absatz 1 der Kantonsanteil entsprechend der geltenden Praxis auf 10 Prozent festgelegt. Damit wird einer Übergangsbestimmung in Artikel 196 Ziffer 16 der Bundesverfassung⁴⁷ Rechnung getragen. Diese Bestimmung ist gemäss Bundesbeschluss zur NFA vom 3. Oktober 2003 aufzuheben.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 11) hervor.

⁴⁷ BV Art. 196, Ziff. 16 (Übergangsbestimmung zu Art. 132, Kantonsanteil an der Verrechnungssteuer): «Bis zur Neuordnung des Finanzausgleichs unter den Kantonen beträgt der Kantonsanteil am Ertrag der Verrechnungssteuer 12 Prozent. Liegt der Satz der Verrechnungssteuer über 30 Prozent, so beträgt der Kantonsanteil 10 Prozent.»

2.7 Öffentliche Werke und Verkehr

2.7.1 Hochwasserschutz

2.7.1.1 Ausgangslage

2.7.1.1.1 Heutige Lösung

Der Bund leistet im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen an die Kantone mit mittlerer und schwacher Finanzkraft für Massnahmen des Hochwasserschutzes, namentlich für:

- a. die Erstellung von Schutzbauten und Anlagen: der ordentliche maximale Subventionssatz beträgt 45 %;
- b. die Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten, die Einrichtung und den Betrieb von Messstellen sowie den Aufbau von Frühwarndiensten zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen; der Subventionssatz beträgt maximal 70 % (analog dem Waldbereich-Schutzbauten);
- c. die Wiederherstellung naturnaher Verhältnisse bei wasserbaulich belasteten Gewässern; der Subventionssatz beträgt maximal 45 %.

Alle Bundesbeiträge werden nach der Finanzkraft abgestuft, finanzstarke Kantone sind von den Subventionen ausgeschlossen.

Für die Wiederherstellung von Bauten und Anlagen nach Unwettern werden Abgeltungen entrichtet.

Wird ein Kanton durch ausserordentliche Hochwasserschutzmassnahmen im Verhältnis zu seiner Finanzkraft erheblich belastet, so kann der Bund ausnahmsweise einen Zuschlag von maximal 20 % ausrichten.

An Unterhaltmassnahmen werden keine Abgeltungen gewährt. Abgeltungen und Finanzhilfen von weniger als 100 000 Franken werden in der Regel nicht zugesichert.

2.7.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Hochwasserschutz bleibt eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die heutige Zusammenarbeitsform, bei der der Bund die strategische Führung und die Kantone die operative Führung wahrnehmen, soll optimiert werden. Neu soll der Bund im Wesentlichen für grössere Schutzbauten und die Bewältigung bedeutender Schadenereignisse verantwortlich sein. Hierfür wird er mit dem Kanton Leistungsvereinbarungen abschliessen.

2.7.1.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft

Ende 2001 wurde die neue Wegleitung Hochwasserschutz an Fliessgewässern publiziert. Darin enthalten ist die Strategie des Bundes zum Hochwasserschutz, die auf den Erkenntnissen aus den grossen Unwettern der vergangenen Jahre aufbaut. Die Ereignisse des Jahres 2002 bestätigten die Zweckmässigkeit dieser Hochwasserstra-

ategie und die Interpretation als Verbundaufgabe. Gesamtschweizerisch sollen vergleichbare Sicherheitsstandards erreicht werden. Die Strategie wird nun auch von verschiedenen Nachbarländern übernommen.

2.7.1.1.4 Beratungen im Parlament

Da keine Verfassungsänderung erforderlich war, wurde die Neuregelung im Parlament nicht besprochen.

2.7.1.1.5 Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen

keine

2.7.1.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Neuregelung wird grundsätzlich zugestimmt. Von Seiten der Gebirgskantone wurde allerdings die Befürchtung geäußert, dass eine primär auf wirtschaftliche Kriterien abgestützte Priorisierung der Projekte zu einer Benachteiligung der Randgebiete führen könnte.

Die geäußerten Anliegen werden soweit als möglich bei der Konkretisierung auf Verordnungsstufe berücksichtigt (vgl. hierzu Ziff. 2.7.1.2.3 weiter unten)

2.7.1.2 Neue Lösung

2.7.1.2.1 Übersicht

Der Bund leistet Beiträge zur Erreichung folgender Zielsetzungen:

- gesamtschweizerisch vergleichbarer Schutz des Lebensraumes vor den Gefahren des Wassers;
- Gefahrengrundlagen (Gefahrenhinweiskarten, Gefahrenkarten) sind gesamtschweizerisch verfügbar und finden Eingang in die Richt- und Nutzungsplanung;
- die Gewässer verfügen über genügend Raum zur Sicherstellung eines angemessenen Hochwasserschutzes und zur Erfüllung der ökologischen Funktionen.

Der Bund ist im Wesentlichen verantwortlich für die strategische Führung. Die Kantone haben die operative Führung inne und besorgen den Vollzug.

Finanzstarke Kantone sind heute von Bundesbeiträgen ausgeschlossen. In Zukunft soll dies geändert werden, weil der Ressourcen- und Lastenausgleich anderweitig geregelt ist und alle Kantone gleich behandelt werden sollen. Dabei sollen die Mittel in der Regel mittels Programmvereinbarungen zugesichert werden. Die Kantone erhalten so einen größeren Spielraum bei der Verwendung der Mittel, allerdings haben sie auch eine entsprechend größere Verantwortung zu übernehmen.

Die folgenden drei Subventionstatbestände sollen in Programmvereinbarungen, die das ganze Kantonsgebiet betreffen geregelt werden:

- Grundangebot: Projekte ohne besonderen Aufwand und Instandstellung von Bauten und Anlagen sowie der Gewässer;
- Gefahregrundlagen;
- Revitalisierungsprojekte ohne besonderen Aufwand.

Für das Grundangebot wird die Fliessgewässerlänge als einer der massgebenden Indikatoren verwendet. Die Mittelzuteilung an die Kantone soll weitere schweizweit verfügbare Indikatoren berücksichtigen, damit die Mittel möglichst ziel- und wirkungsorientiert eingesetzt werden können. Für die Programme Revitalisierungen ohne besonderen Aufwand, Gefahregrundlagen usw. müssen diese Indikatoren noch entwickelt werden. Dabei muss die Koordination mit dem Bereich Naturgefahren Wald sichergestellt werden.

Projekte mit besonderem Aufwand werden wie bisher individuell behandelt. Solche Projekte umfassen einen speziell definierten Perimeter (z.B. Einzugsgebiet, politische Gemeinde/Bezirk/Region). Die Festlegung der Bundesbeteiligung erfolgt auf Grund der Wirksamkeit der Massnahmen in einer Übergangsphase wie bisher in Form einer Verfügung. Sobald die Voraussetzungen für den Abschluss von Programmvereinbarungen vorliegen, sollen auch Projekte mit besonderem Aufwand auf diese Weise unterstützt werden. Eine Finanzierung auf der Grundlage von Leistungsindikatoren (Pauschalbeiträge pro Leistungseinheit) ist heute noch nicht möglich, da entsprechende objektive Indikatoren fehlen. Diese müssen erst erarbeitet werden. Eine Einführung wird jedoch angestrebt.

Mit der vorgeschlagenen neuen Lösung müssen nur noch rund ein Drittel aller Projekte, die drei Viertel der Mittel beanspruchen, als Einzelprojekte behandelt werden, während das Gros der Vorhaben mit Globalbeiträgen im Rahmen von Programmvereinbarungen unterstützt werden.

Die Wirksamkeit der Massnahmen soll nach den Grundsätzen der Wegleitung Hochwasserschutz an Fliessgewässern 2001 beurteilt werden. Insbesondere sollen das Kosten-Nutzen-Verhältnis, die ökologischen Verbesserungen und die Dringlichkeit berücksichtigt werden. Werden Minimalanforderungen nicht erfüllt, so sollen Projekte nicht unterstützt werden.

Die Mittel sollen in Form von Rahmenkrediten mit einer Laufzeit von 4 Jahren vom Parlament bewilligt werden. In diesen Rahmenkrediten können ausserordentliche Ereignisse, die nicht planbar sind, nicht berücksichtigt werden. Deshalb sollen für deren Bewältigung separate Kredite durch das Parlament gewährt werden. Je nach Tragweite der Ereignisse sind notwendige Zusatzmittel über Nachtragskredite oder durch spezielle Vorlagen ans Parlament zu bewilligen.

Verschiedene grosse Korrektionswerke haben ihre Nutzungsdauer erreicht und müssen erneuert werden. Eine Sanierung derartiger Werke nimmt jedoch längere Zeit in Anspruch als die Rahmenkredite dies vorsehen. Ein Beispiel dafür ist die zurzeit in Vorbereitung befindliche 3. Rhonekorrektur. Diese für Bund und Kanton bedeutenden präventiven Investitionen sollen mit speziellen Krediten abgedeckt und vom Parlament separat genehmigt werden. Damit kann einem Kanton unabhängig vom ordentlichen Rahmenkredit eine bessere Planungssicherheit für zusammenhängende prioritäre Projektetappen gewährt werden. Höhe und Ausrichtung der Beiträge richten sich nach den gleichen Grundsätzen wie bei den Einzelprojekten.

2.7.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Anzupassen sind verschiedene Artikel im Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau⁴⁸.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 13) hervor; der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.7.1.3.

2.7.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Auf Verordnungsstufe müssen die Ausführungsvorschriften mit den Kriterien für die Mittelzuteilung und den Umfang der finanziellen Beteiligung des Bundes und die Mindestinhalte der Programmvereinbarungen festgelegt sowie die Kriterien für die Mittelzuteilung und die Berechnung von Pauschalen konkretisiert werden. Für die Zielerreichung der Programmvereinbarungen ist zwingend eine kantonale Mitfinanzierung notwendig, was der Grundphilosophie der Verbundaufgabe entspricht.

Seit Frühjahr 2004 arbeitet eine paritätische Arbeitsgruppe von kantonalen Forst- und Wasserbaufachleuten zusammen mit den zuständigen Bundesämtern (BWG, BUWAL) an der konkreten Umsetzung des neuen Subventionsmodells. Die im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Anliegen der Gebirgskantone wurden bereits aufgenommen und werden soweit als möglich bei der Konkretisierung auf Verordnungsstufe berücksichtigt. Insbesondere werden gesamtschweizerisch verfügbare Indikatoren entwickelt, und die vorgeschlagene Priorisierung der Projekte berücksichtigt alle Aspekte der Nachhaltigkeit.

2.7.1.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die Kantone müssen ihre Gesetzgebung kohärent zur Bundesgesetzgebung gestalten, wenn die Verbundaufgabe partnerschaftlich wahrgenommen werden soll.

Die kantonalen Regelungen müssen auf die neuen Bundesregelungen abgestimmt und mit diesen harmonisiert werden. Eine Entkoppelung des Bundesbeitrages von den kantonalen Beiträgen ist zu empfehlen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip baut der Bund Disparitäten unter den Kantonen ab und der Kanton sollte diejenigen unter den Gemeinden ausgleichen.

2.7.1.3 Kommentar zu den Änderungen im WBG

Art. 6 Abgeltungen an Massnahmen des Hochwasserschutzes

Absatz 1 enthält und nennt, wie die bisherige Bestimmung, die vom Bund als förderungswürdig angesehenen Tätigkeiten. Die Formulierung des Einleitungssatzes entspricht Artikel 36 Absatz 1 WaG. Neu soll nach *Buchstabe a* auch die Instandstel-

⁴⁸ SR 721.100

lung von Schutzbauten und Anlagen unterstützt werden können. Buchstabe a wurde mit den Bereichen Wald und Landwirtschaft abgestimmt.

Art. 7 Finanzhilfen an Renaturierungen

Die Formulierung entspricht dem bisherigen Artikel 7, allerdings ohne Erwähnung der Finanzkraft der Kantone und mit dem heute gebräuchlichen Begriff «Renaturierung» anstelle von «Renaturalisierung».

Art. 8 Form der Beiträge

Neu wird das Instrument der Programmvereinbarung eingeführt. Die Kantone erhalten globale Beiträge für die Verwirklichung der vereinbarten Programmziele (Abs. 1). Für Projekte mit einem besonders hohen Aufwand können weiterhin Abgeltungen und Finanzhilfen im Einzelfall gewährt werden (Abs. 2).

Die Höchstsätze der Subventionen werden im Gesetz nicht mehr aufgeführt. Die detaillierten Grundsätze für die Bundesbeteiligung werden auf Verordnungsstufe festgelegt.

Art. 9 Voraussetzungen der Beiträge

Absatz 1 entspricht dem bisherigen Artikel 6 Absatz 2. Zusätzlich wird das Kriterium der Wirtschaftlichkeit aufgenommen.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 9 Absatz 5, ergänzt um den Auftrag, dass der Bundesrat in seinen Ausführungsvorschriften auch Kriterien für die Festlegung der Höhe der Beiträge aufzustellen hat.

Art. 10 Bereitstellung der Mittel

Anstelle der jährlichen Kredite sollen neu Rahmenkredite mit einer Laufzeit von 4 Jahren bewilligt werden.

Zur Bewältigung von nichtplanbaren Naturereignissen sollen Zusatzkredite mittels separaten Beschlüssen zur Verfügung gestellt werden.

Die Mittel für grosse Projekte sollen separat, ausserhalb der ordentlichen Fördermittel, zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen der gegenwärtig hängigen Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) ist in Artikel 24 eine allgemeine Regelung zur Frage enthalten, in welchen Fällen Verpflichtungskredite der Bundesversammlung mit besonderer Botschaft zu unterbreiten sind. Sollte eine solche Bestimmung vom Parlament angenommen werden, so würde der vorliegende *Absatz 3* hinfällig. Die Gesetzgebungsarbeiten in den Bereichen FHG und NFA bzw. Wasserbaugesetz sind demzufolge zu koordinieren.

2.7.2 Nationalstrassen

2.7.2.1 Ausgangslage

2.7.2.1.1 Heutige Lösung

Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen sind heute gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen. Die Kompetenzen der beiden Gemeinwesen von der Planung über Projektierung, Bau und Unterhalt bis zur Nutzung sind im Bundesgesetz (NSG)⁴⁹ und in der Verordnung (NSV)⁵⁰ über die Nationalstrassen festgeschrieben. Für die Finanzierung ist das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG)⁵¹ massgebend. Der Bundesanteil zur Finanzierung der einzelnen Teilaufgaben ist abgestuft, je nach der Belastung der Kantone durch die Nationalstrassen, ihrem Interesse an diesen Strassen und ihrer Finanzkraft.

Eng verbunden mit dem Betrieb der Nationalstrassen ist das Verkehrsmanagement. Für dieses sind heute grundsätzlich die Kantone zuständig. Dem Bund kommen insbesondere bei schweren Störungen des Verkehrs Kompetenzen zu (Art. 53a des Strassenverkehrsgesetzes⁵²).

2.7.2.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Die neue Lösung sieht folgendermassen aus:

Die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes bleibt im Hinblick auf den fortgeschrittenen Stand eine Gemeinschaftsaufgabe. Es gilt die bisherige Kompetenzregelung und die gemeinsame Finanzierung. Der Ausbau (z.B. zusätzliche Fahrspuren) am beschlossenen Netz sowie die Erweiterung des Netzes durch Aufnahme neuer Strecken, der Unterhalt sowie der Betrieb der Nationalstrassen gehen vollständig auf den Bund über. Dies gilt sowohl für die Finanzierung wie auch für die Aufgabenerfüllung. Der Bund kann die Aufgaben selbst wahrnehmen oder sie ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen.

2.7.2.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die weiteren Vertiefungsarbeiten haben am vorgesehenen Grundkonzept nichts geändert. Vertiefte Arbeiten erfolgten insbesondere im Bereich des Verkehrsmanagements.

⁴⁹ SR 725.11

⁵⁰ SR 725.111

⁵¹ SR 725.116.2

⁵² SR 741.01

2.7.2.1.4

Beratungen im Parlament

Die Verfassungsbestimmungen waren im Parlament unbestritten. Im Wortlaut von Artikel 83 Absatz 2 BV wurde einzig der Ausdruck «staatliche» durch «öffentliche» Trägerschaften ersetzt, damit sich gegebenenfalls auch Gemeinden an diesen Trägerschaften beteiligen können.

2.7.2.2

Übersicht über die Diskussionen der letzten Jahre

Bund und Kantone haben im Hinblick auf die Realisierung einer integralen Bundeslösung die diesbezüglichen Vorarbeiten bereits vor Jahren in Angriff genommen. Die folgende Übersicht zeigt den Verlauf der bisherigen Lösungsansätze auf.

Eine Analyse des geltenden Systems zeigt, dass bezüglich der Nationalstrassen schon heute Aufträge an Private gesamthaft 93 % der Aufwendungen ausmachen. Da es auch nicht delegierbare Aufgaben gibt, ist das Potenzial für weitere Privatisierungen somit gering. Im Vordergrund der Bemühungen um eine zielgerichtete, effiziente und kostengünstige Bewältigung der Aufgaben im Nationalstrassenbereich stehen deshalb die Organisationsformen, die Zuständigkeiten, die Steuerungsmodelle und die Abläufe.

Nach einer eingehenden Analyse wurde für die Modellwahl vorentschieden, dass der Bund (als Alleinverantwortlicher) mindestens für die strategische Steuerung und für die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben (Leistungsdefinitionen, Einkauf der Leistungen bzw. Auswahl der Geschäftspartner, Controlling, Finanzierung) verantwortlich sein muss. Ebenso wurde festgelegt, dass die Ausführung der Aufgaben Bau/Ausbau/baulicher Unterhalt einerseits und betrieblicher Unterhalt andererseits nicht den gleichen Auftragnehmern vergeben werden soll. Dies deshalb, weil eine Zusammenfassung der Aufgaben den Kreis potenzieller Anbieter stark einschränken würde, die Anbieter ihre jeweiligen Stärken nicht einsetzen könnten und die optimale Grösse der Gebiete für den baulichen und für den betrieblichen Unterhalt nicht gleich ist. Zudem sind Bau/Ausbau/baulicher Unterhalt projektbezogene Aufgaben, während der betriebliche Unterhalt eine netz- bzw. streckenbezogene Daueraufgabe darstellt. Schliesslich geht es auch darum, sich für ein Modell zu entscheiden, welches es den Kantonen erlaubt, die ausführenden Aufgaben beim betrieblichen Unterhalt zum Teil selber zu übernehmen, um so NFA-konform Synergien zwischen Nationalstrassen und Kantonsstrassen nutzen zu können. Bei allen Aufgaben muss die operative Steuerung aus einer Hand erfolgen, damit die NFA-Zielvorgaben (fiskalische Äquivalenz, Wirtschaftlichkeit, Konzentration des Know-how usw.) umgesetzt werden können. Eine andere Lösung würde auf das heutige Modell hinauslaufen.

In der Folge wurden unterschiedlichste Modelle geprüft. In der Vernehmlassung wurde folgendes Modell vorgeschlagen:

Die strategische Steuerung wird – wie bisher – von der Bundesversammlung, dem Bundesrat und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) bzw. dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) wahrgenommen. Darunter fallen insbesondere die Netzplanung, die Definition der Leistungsstandards für Projekte und den Betrieb, die Planung des gesamten Projekt-Portfolios (Investitionsprogramm, inkl. dazugehöriges Controlling) und die Finanzierung.

Die rein operativen Steuerungsaufgaben sollten einer zu gründenden, selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt des Bundes (Schweizerische Nationalstrassen, SNS) übertragen werden, die ihrerseits einige wenige regionale Filialen hätte gründen können. Damit sollten mehr unternehmerische Autonomie ermöglicht und eine Verwischung der strategischen und operativen Steuerung vermieden werden. Die SNS sollte die eigentlichen Bauherrenfunktionen ausüben, Aufgaben also, die bisher die Kantone wahrgenommen haben. Zu diesen Funktionen zählen vor allem: die Führung der Projektierungsarbeiten bei Bau-, Ausbau- und Unterhaltsprojekten, die Submission und Vergabe der Bauleistungen, die Oberbauleitung, die Bauabnahmen und das finanzielle Controlling. Zwischen Bund und SNS sollte eine so genannte Leistungsvereinbarung über vier Jahre abgeschlossen werden. Durch die Zusammenfassung der Bauherrenaufgaben beim Bund hätten sich gegenüber heute erhebliche Einsparungsmöglichkeiten ergeben.

Die ausführenden Aufgaben beim betrieblichen Unterhalt hingegen sollen im Rahmen einer Leistungsvereinbarung primär durch die Kantone wahrgenommen werden. Die Effizienzsteigerung wird durch grössere Betriebsperimeter sowie durch ein neues Steuerungsmodell herbeigeführt: Die Kantons Grenzen sind nicht mehr massgebend; vielmehr wird das ganze Netz unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten in voraussichtlich elf Gebietseinheiten aufgeteilt. Statt Vergütung der effektiven Aufwendungen erfolgt die Leistungserbringung entsprechend dem Leistungskatalog grundsätzlich gegen eine pauschale Leistungsabgeltung. Durch die Zuweisung dieser Aufgabe an die Kantone wird erreicht, dass diese die erwünschten Synergien mit ihrem Kantonsstrassennetz (z.B. durch gemischte Werkhöfe) schaffen können.

Wird der Bund neu umfassend für die Nationalstrassen zuständig, so soll künftig auch das Verkehrsmanagement auf den Nationalstrassen in seinen Händen liegen. Unter Verkehrsmanagement wird die Verkehrsbeeinflussung mit den Hauptfunktionen Verkehrslenkung (grossräumige Lenkung des Verkehrs), Verkehrsleitung (auf einer Strecke) und Verkehrssteuerung (an einzelnen Knoten und Objekten), das Management des ruhenden Verkehrs, die Verwaltung der Fahrberechtigung und die Verkehrsinformation verstanden. Um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, sorgt der Bund für den Aufbau, Unterhalt und Betrieb entsprechender Infrastrukturen auf den Nationalstrassen, einer Verkehrsmanagementzentrale, eines Verkehrsdatenverbundes sowie einer Verkehrsinformationszentrale. Demgegenüber bleibt das Enforcement, d.h. die Kontrolle des rechtskonformen Verhaltens im Verkehr und die Ahndung von Verkehrsregelverletzungen sowie die Einsätze bei Verkehrsunfällen, weiterhin in der Zuständigkeit der Kantone. In besonderen Fällen, namentlich bei Unfall- und ähnlichen Ereignissen, bleiben die Kantone zudem befugt, Teile der Verkehrsmanagementleistungen (Verkehrsleitung und -steuerung) auf den Nationalstrassen zu übernehmen.

Verkehrsmanagementmassnahmen auf den Nationalstrassen bedürfen einer Koordination mit den Kantonen und dem angrenzenden Ausland. Es werden deshalb für wiederkehrende und vorhersehbare Ausnahmesituationen koordinierte Empfehlungen und Weisungen (Verkehrsmanagementpläne, VMP) erarbeitet, welche beim Eintreten solcher Situationen eine verbindliche Grundlage für das Verhalten der zuständigen Stellen bilden. Zudem sollen sich Kantone, Betreiber anderer Verkehrsträger und Dritte (Ersteller von Mehrwert-Dienstleistungen) an den Strukturen des Bundes gegen Entschädigung beteiligen können.

Bei den Schadenwehren und Ereignisdiensten entspricht die Neuregelung grundsätzlich der heutigen, wonach die Kantone zuständig sind. Allerdings sollen die Anzahl der Schadenwehren überprüft und die nationalstrasseneigenen Werkhof-Feuerwehren soweit möglich abgelöst werden.

2.7.2.2.1 Ergebnisse der Vernehmlassung und Übersicht über die neue Lösung

In der Vernehmlassung wurde der Vorschlag, eine SNS zu gründen, namentlich von CVP, SP und SVP sowie einer grossen Mehrheit der Kantone mit folgenden Begründungen abgelehnt:

Die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der SNS wird bezweifelt, ebenso die Realisierbarkeit der erhofften Effizienzgewinne. Die Umsetzung der SNS dürfte sehr zeit- und kostenintensiv sein sowie erhebliche Erfahrungs-, Wissens- und Synergieverluste nach sich ziehen. Ausserdem würde die Koordination unter den verschiedenen Aufgaben- und Leistungsträgern (namentlich Bund – Kantone) komplizierter. Die in den Kantonen bestehenden Ressourcen müssten optimaler miteinbezogen werden. Das ASTRA könne die ihm zugedachten Aufgaben auch ohne die SNS NFA-konform wahrnehmen. Es wird befürchtet, dass die SNS bald ein Eigenleben führen könnte und der politische Einfluss der Kantone sowie die direkte politisch-demokratische Kontrolle auf diese Anstalt entfallen würden. Die SNS sei eine zentralistische Lösung, die dem Subsidiaritätsprinzip nicht gerecht werde.

Schliesslich wird – namentlich von Kantonen – die Trennung von Ausbau/baulicher Unterhalt und betrieblicher Unterhalt beanstandet; es wird verlangt, dass Ausbau, baulicher Unterhalt und betrieblicher Unterhalt in den gleichen Perimetern und mit den gleichen Verantwortlichen wahrgenommen werden. Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht: Die Durchführung baulicher Massnahmen brauche einen engen Kontakt mit dem betrieblichen Unterhalt. Bei der Trennung von Ausbau/baulichem Unterhalt einerseits und betrieblichem Unterhalt andererseits gehe wichtiges Anlagen-Know-how, die Identifikation der Verantwortlichen mit den Anlagen und die heutige Flexibilität, kurzfristig auf alle erdenklichen Situationen reagieren zu können, verloren. Schliesslich wird eingewendet, mit einer Pauschalvergütung für den betrieblichen Unterhalt würden sich die Betreiber auf die minimale Erfüllung der Vorgaben beschränken, was höhere Folgekosten beim baulichen Unterhalt und der Erneuerung nach sich ziehe.

Die ablehnenden Kantone bevorzugen grossmehrheitlich ein von der Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) vorgeschlagenes Modell. Dieses sieht vor, dass:

- die operativen Steuerungsaufgaben vom ASTRA zu leiten sind;
- den Kantonen Ausbau, Unterhalt und Betrieb zu übertragen ist (Koordination, Projekt- und Oberbauleitung);
- die Kantone sich zu «Regionen» zusammenschliessen (8–11), wobei die Organisations- und Rechtsform vorderhand offen ist;
- alle Aufgaben (Ausbau, Unterhalt und Betrieb) in diesen Regionen erfüllt werden sollen und nicht mehr innerhalb der heutigen Kantons Grenzen;

- das Eigentum an den Werkhöfen und Polizeistützpunkten entschädigungslos bei den Kantonen bleibt.

Diese Einwände wurden vertieft geprüft:

Ausbau/baulicher Unterhalt sind projektbezogene, zeitlich jeweils befristete Aufgaben; der betriebliche Unterhalt hingegen ist eine gebietsbezogene Daueraufgabe. Dieser grundlegende Unterschied erfordert auch entsprechende rechtliche Regelungen und organisatorische Massnahmen. Investive und betriebliche Tätigkeiten in demselben Gebiet müssen schon heute koordiniert werden. Das Erfahrungswissen aus dem betrieblichen Unterhalt ist weiterhin nutzbar, wenn die Kantone diese Aufgabe ausführen. Das baubezogene Erfahrungs- bzw. Anlagewissen hat ohnehin in die informatikunterstützte Dokumentation einzufließen, weil dieses Wissen sonst auf Dauer gar nicht sichergestellt werden kann – ungeachtet dessen, wer für die Aufgabe zuständig ist. Die behauptete Flexibilität ist im Wesentlichen nur beim betrieblichen Unterhalt von Vorteil, nicht aber beim Ausbau/baulichen Unterhalt. Hier braucht es in aller Regel keine schnellen Interventionen. Synergien können nur im betrieblichen Unterhalt bei National- und Kantonsstrassen geschaffen werden. Immerhin sollen kleinere bauliche Unterhaltsarbeiten, die ohne umfangreichen Projektierungsaufwand und mit beschränktem finanziellem Aufwand realisiert werden können, dem betrieblichen Unterhalt gleichgestellt werden, sodass die Betreiber im Rahmen der Leistungsaufträge auch für diese Arbeiten zuständig werden. Dadurch wird auch die Gefahr vermindert, dass die Pauschalvergütung beim betrieblichen Unterhalt zu einer Leistungsminimierung und damit zu höheren investiven Folgekosten führen könnte. Dieser Gefahr ist zudem mit einem präzisen Leistungskatalog, verbunden mit Qualitätsstandards und griffigen Controlling-Instrumenten, entgegenzuwirken.

Das BPUK-Modell entspricht bezüglich Organisation und Aufgabenteilung bzw. Aufgabenerfüllung dem Ansatz nach dem SNS-Modell. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass neben zusätzlichen operativen Aufgaben für das ASTRA anstelle einer bundesweiten SNS *acht bis elf* kantonale bzw. interkantonale «SNS» zu gründen wären, was aus den bereits genannten Gründen zu vermeiden ist. Da der Bund nach NFA allein für die Nationalstrassen zuständig ist, hat er keine verfassungsmässige Kompetenz, die Kantone zur Bildung und zum Beitritt zu solchen Gesellschaften zu zwingen. Wenn nun ein Kanton wohl den betrieblichen Unterhalt übernehmen will, nicht aber die Teilaufgaben Ausbau/baulicher Unterhalt, dann führt das im Vollzug zu unterschiedlichen Zuständigkeiten, was im Sinne der Stellungnahme der BPUK unerwünscht ist. Umgekehrt muss der Bund in diesem Fall eine Art Doppelorganisation aufbauen, da er allenfalls für gewisse Gebiete diese Aufgabe übernehmen müsste. Dem Modell der BPUK ist zudem Artikel 43a BV entgegenzuhalten, der die Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Leistungen festlegt. Die Absätze 2 und 3 verankern das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Kongruenz von Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger). Daraus folgt, dass der Bund als alleiniger Kostenträger auch allein über die Leistung bestimmen kann. Aus dem Wechsel von der bisherigen Verbundaufgabe zur alleinigen Bundesaufgabe folgt zwingend, dass gewisse Vorgaben eingehalten sein müssen, weil sonst tragende Prinzipien von NFA unterlaufen werden: Alle strategischen Aufgaben bleiben beim Bund. Konsequenterweise sind auch die heute von den Kantonen wahrgenommenen, nicht delegierbaren Bauherren- und Betreiberaufgaben neu in die Verantwortung des Bundes zu legen. Demgegenüber sollen alle delegierbaren Aufgaben nicht vom Bund wahrgenommen werden. Dabei handelt es sich vor

allem um die Ausführung des betrieblichen Unterhalts, die Ausarbeitung der Bau- und Ausbau- sowie Unterhaltsprojekte, die Übernahme der Bauleitung und die Ausführung der Projekte (Bauleistungen).

Dem in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Modell mit der SNS wurde in der Folge unter teilweiser Berücksichtigung der Argumente der BPUK ein Modell gegenübergestellt, in dem das ASTRA alle Aufgaben der SNS übernimmt (Modell ohne SNS). Eine Bewertung der beiden Modelle unter Berücksichtigung der erwähnten NFA-Prinzipien ergibt, dass die beiden Modelle materiell in etwa gleichwertig sind. Namentlich könnten die beim Modell mit der SNS erwarteten Effizienzgewinne auch mit dem Modell ohne SNS erzielt werden.

Der Bundesrat spricht sich für das *«Modell ohne SNS»* aus, bei dem die Aufgaben beim ASTRA angesiedelt werden. Dieses Modell erlaubt zwar keine klare Trennung der strategischen von den operativen Aufgaben, denn diese werden in einer Organisationseinheit zusammengefasst. Mit geeigneten organisatorischen Massnahmen kann dieser Nachteil jedoch gemindert werden. Das Modell ist aber organisatorisch einfacher einzuführen als die SNS, da ein Grossteil der Strukturen bereits besteht. Von Vorteil ist auch, dass bis zur Fertigstellung des Nationalstrassennetzes alle investiven Aufgaben vom ASTRA aus gesteuert werden. Zudem bleibt der Übergang zum Modell SNS, beispielsweise nach der Fertigstellung des Netzes, immer noch möglich.

Auf die Verfahrenszuständigkeiten hat dieses Modell folgende Auswirkungen:

- Die Zuständigkeiten zur Netzgestaltung erfahren keine Änderung (Bundesversammlung).
- Der Bundesrat genehmigt nach wie vor das generelle Projekt. Mit der technischen Ausarbeitung werden nicht mehr die Kantone beauftragt, sondern das ASTRA.
- Das ASTRA, bzw. die Kantone (für die Fertigstellung des Netzes) erarbeiten die Ausführungsprojekte für Bau- und Ausbauvorhaben und reichen diese dem UVEK zur Plangenehmigung ein. Das UVEK bleibt Genehmigungsbehörde für die Ausführungsprojekte.
- Detailprojektierung und Ausführung liegen in alleiniger Zuständigkeit des ASTRA oder bleiben für die Fertigstellung des Netzes in der Zuständigkeit der Kantone, wobei die Genehmigung der Detailprojekte durch das ASTRA erfolgt.

Was den *betrieblichen Unterhalt* anbelangt, so ist für die meisten Kantone und andere Vernehmlasser unbestritten, dass der Perimeter nicht nach Kantonsgrenzen, sondern nach betriebswirtschaftlichen Kriterien festzulegen ist. Der Bundesrat geht davon aus, dass der Betrieb, wie in den Vernehmlassungsunterlagen skizziert, in 8–11 betriebswirtschaftlich definierten Gebietseinheiten erfolgt. Zahlreiche Vernehmlasser verlangen in diesem Zusammenhang, dass die endgültigen Perimetergrenzen zusammen mit den Kantonen festgelegt werden, dass diese bei der Festlegung der Standards einbezogen werden und die Leistungsabgeltung ausgehandelt wird.

Angesichts der örtlichen Kenntnisse macht es einerseits Sinn, die Kantone bei der Beratung über die Festlegung der Perimeter, der Standards und des Leistungskatalogs einzubeziehen. Andererseits kann es nicht darum gehen, die Leistungsvereinba-

zung mit den Kantonen *auszuhandeln*. Der Bund ist gehalten, den Kantonen eine faire, durchschnittlich kostendeckende und für alle Leistungserbringer nach einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien ermittelte Abgeltung zu gewähren und andererseits die angestrebten und potenziell erzielbaren Effizienzgewinne tatsächlich auch sicherzustellen. Wollen die territorial betroffenen Kantone den Betrieb zu den angebotenen Bedingungen nicht übernehmen, so sind Rückfallsebenen (Alternativen) vorgesehen. Dadurch wird eine unter den vorgegebenen Prämissen bestmögliche Wettbewerbssituation geschaffen und eine monopolartige Situation auf der Angebotsseite vermieden. Der Gotthardstrassentunnel ist in diesem Zusammenhang wegen seiner Länge und Bedeutung (Nord-Süd-Achse) ein Sonderfall. Dieser Besonderheit wird Rechnung zu tragen sein.

Was die unentgeltliche *Eigentumsübertragung* der Nationalstrassenteile (inkl. Werkhöfe usw.) betrifft, ist Folgendes anzumerken: Es wäre praktisch unmöglich, Alter und Nutzen der einzelnen Strecken zu berechnen. Ähnliche Strassenübernahmen in Kantonen erfolgten auch ohne Entschädigung oder gar mit einer Abgeltung für den künftigen Unterhalt durch die abtretende Organisation, und dies mit gutem Grund: Wer eine Strasse abtritt, wird entlastet, weil dann der künftige Unterhalt entfällt. Die weitaus meisten Vernehmlassungsteilnehmer sind denn auch mit der unentgeltlichen Eigentumsübertragung einverstanden. Dies gilt auch für die Übertragung der Werkhöfe. Vereinzelt fordern die Kantone und die BPUK, dass die Werkhöfe entschädigungslos im Eigentum der Kantone verbleiben. Diesen Anliegen ist entgegenzuhalten, dass die Werkhöfe gleich wie die Strassenanlage notwendige Bestandteile der Nationalstrassen sind und vom Bund massgeblich mitfinanziert wurden. Der Bund ist zuständig für den Betrieb. Die Werkhöfe sind deshalb konsequenterweise zusammen mit den Strassenanlagen ins Eigentum des Bundes zu überführen. Nach dem vorgesehenen System wird das Nationalstrassennetz für den betrieblichen und den kleinen baulichen Unterhalt in voraussichtlich elf Betriebsperimeter aufgeteilt, wobei noch auszuhandeln ist, welche Kantone den betrieblichen Unterhalt für die einzelnen Gebiete übernehmen werden. Es ist deshalb durchaus denkbar, dass benachbarte Kantone, Private oder sogar der Bund den betrieblichen Unterhalt übernehmen werden. Für diese Tätigkeit sind sie auf die Benutzung der Werkhöfe angewiesen, und der Bund soll ihnen diese zur Verfügung stellen können. Dazu muss er Eigentümer dieser Werkhöfe sein. Für die Polizeistützpunkte, welche die Kantone auf Grund ihrer Zuständigkeit für das Enforcement auf den Nationalstrassen noch benötigen, präsentiert sich die Situation anders. Deshalb wird zu prüfen sein, diese Bauten und Einrichtungen unentgeltlich im Eigentum der Kantone zu belassen.

Die vorgeschlagene Lösung für das Verkehrsmanagement fand grundsätzlich breite Zustimmung. Den Bedenken etlicher Kantone konnte weitgehend Rechnung getragen werden, indem die Kompetenzen des Bundes auf die Nationalstrassen begrenzt werden. Der Vernehmlassungsentwurf sah vor, dass dem Bund auch Kompetenzen für andere Strassen, die für das Management der Nationalstrassen von Bedeutung sind, zukommen. Durch das Instrument der VMP soll den weiteren Anliegen der Kantone Rechnung getragen werden. Die vom Bund angeordneten Massnahmen für die Nationalstrassen sollen auf kantonale Massnahmen abgestimmt werden. Es wird sodann auch zu regeln sein, wer in welchen Situationen und auf welche Art und Weise die notwendigen Massnahmen anordnet. Die Kompetenz der Kantone, in besonderen Fällen (wie Unfällen) Teile des Verkehrsmanagements (Verkehrsleitung und -steuerung) auch auf den Nationalstrassen zu übernehmen, bleibt gewahrt.

Im Übrigen bleiben die Kantone für das Verkehrsmanagement auf den anderen Strassen zuständig. Die Koordination kantonaler Massnahmen mit den Nationalstrassen erfolgt ebenfalls im Rahmen von VMP, die vom Bund zu genehmigen sind.

2.7.2.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Die Neuregelung im Bereich der Nationalstrassen bedingt insbesondere eine umfangreiche Teilrevision des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG). Entsprechend der neuen Lösung sind hier vor allem die Änderungen im Verfahrensablauf und der Zuständigkeiten umzusetzen. Im Weiteren sind das Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) und das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG) betroffen.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 12, 14 und 15) hervor; der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.7.2.3.

2.7.2.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Neukonzeption der Aufgabenverteilung im Nationalstrassenbau bedingt insbesondere eine Überarbeitung der Verordnung vom 18. Dezember 1995⁵³ über die Nationalstrassen (NSV).

2.7.2.2.4 Hinweis auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Da die Wahrnehmung des betrieblichen Unterhalts der Nationalstrassen gemäss NFA keine bundesgesetzliche Aufgabe der Kantone mehr sein wird, muss ein Kanton, der sich für eine Gebietseinheit bewirbt, über eine eigenständige gesetzliche Grundlage verfügen (insbesondere, weil er neu nicht mehr einfach die anteilmässigen Kosten entschädigt erhält, sondern das unternehmerisches Risiko tragen und teilweise auch die Haftpflicht übernehmen muss). Es ist deshalb von den Kantonen gegebenenfalls eine Rechtsgrundlage für die Möglichkeit einer Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Kanton zu schaffen, sei dies auf Verfassungs- oder auf Gesetzesstufe.

Im Falle der Mitwirkung mehrerer Kantone in einer Gebietseinheit bedürfte es dazu interkantonaler rechtsgeschäftlicher Vereinbarungen, eines interkantonalen Konkordates oder eines Zusammenschlusses der betroffenen Kantone zu einer juristischen Person für diese Aufgabe. Auch hier ist allenfalls eine kantonale Rechtsgrundlage zu schaffen.

Im Weiteren ist eine Überprüfung und Anpassung der kantonalen Erlasse bezüglich Eigentum an Nationalstrassen, Zuständigkeiten und Organisation, Strassenbaupolizei usw. zu prüfen.

⁵³ SR 725.111

2.7.2.3 Kommentar zu den Änderungen im NSG, MinVG und SVG

2.7.2.3.1 Bundesgesetz über die Nationalstrassen

Art. 7 Abs. 3

Der Betrieb von Raststätten auf dem Nationalstrassennetz war nie und ist auch heute keine Bundesaufgabe. Der Bund hat nie finanzielle Beiträge an die Raststätten geleistet. Das heutige System funktioniert gut, weshalb hier keine Änderungen vorgenommen werden. Es ist jedoch in Artikel 8 Absatz 2 zu präzisieren, dass das Eigentum bei den Kantonen bleiben soll. Die Standorte der Raststätten gehören indessen in den Sachplan Verkehr. Dies dient der raumplanerischen Koordination und damit auch der Planungssicherheit der Kantone. Unabhängig von der Eigentumsfrage muss der Bund zudem Mindestanforderungen (z.B. öffentlich zugängliche und behindertengerechte sanitäre Anlagen) an Raststätten festlegen können. Um Missverständnissen zu begegnen wird der Ausdruck «Betrieb» durch «Bewirtschaftung» ersetzt.

Art. 8 Abs. 1 und 2

Mit dem Übergang der Verantwortung für die Aufgaben Bau, Ausbau, Unterhalt und Betrieb auf den Bund soll auch das Eigentum an den Nationalstrassen auf den Bund übergehen, weil mit dem Eigentum vielfältige Rechte und Pflichten verbunden sind (Werkeigentümerhaftung, Nachbarrecht, Abschluss von Verträgen, Erteilung von Rechten usw.), die sinnvollerweise nur vom Eigentümer selber wahrgenommen werden können. In Bezug auf Absatz 2 wird auf die Bemerkungen zu Artikel 7 Absatz 3 verwiesen.

Art. 14 Abs. 2

Diese Bestimmung ist nur noch von Bedeutung für die Fertigstellung des beschlossenen Strassennetzes, für welche die Kantone zuständig bleiben.

Art. 16 Abs. 2 zweiter Satz

Es ist stufengerecht, wenn hier das Bundesamt, und nicht das Departement, angehört werden soll.

Art. 18 Abs. 2

Auf Grund der unterschiedlichen Zuständigkeiten (Fertigstellung des beschlossenen Strassennetzes durch die Kantone, Bau neuer und Ausbau bestehender Strassen durch das ASTRA) muss dieser Artikel angepasst werden.

Art. 21

Während bei der Fertigstellung weiterhin die Kantone die Ausführungsprojekte ausarbeiten, kommt diese Aufgabe beim Bau und Ausbau dem ASTRA zu.

Art. 24 Abs. 2 zweiter Satz

Es ist stufengerecht, wenn hier das Bundesamt, und nicht das Departement, angehört werden soll.

Art. 25 Abs. 3

Auf Grund der unterschiedlichen Zuständigkeiten (Fertigstellung des beschlossenen Strassennetzes durch die Kantone, Bau neuer und Ausbau bestehender Strassen durch das ASTRA) muss dieser Artikel angepasst werden.

Art. 27c

Je nach Bauvorhaben erfolgt die Anzeige durch das ASTRA oder durch den Kanton.

Art. 28 Abs. 5

In Absatz 5 wird die Umbenennung der Rekurskommission UVEK in Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt nachvollzogen.

Art. 32 Abs. 1 und Abs. 2 erster Satz

Was den Landerwerb angeht, so ändert sich für die Kantone im Rahmen der Fertigstellung nichts. Hingegen ist für den Bau und den Ausbau das ASTRA zuständig.

Art. 39 Abs. 1

Für die Kantone ändert sich hier im Rahmen der Fertigstellung nichts. Dem ASTRA als der für den Bau und den Ausbau zuständigen Bundesbehörde soll folgerichtig das Enteignungsrecht ebenfalls zustehen.

Art. 40

Anpassung an die neue Zuständigkeitsordnung.

Art. 40a

Hier werden ausdrücklich die Zuständigkeiten geregelt. Das Bundesamt ist neu für den Bau und den Ausbau bestehender Nationalstrassen zuständig, die Kantone sind es wie bisher für die Fertigstellung des beschlossenen Netze.

Art. 41 Abs. 2

Im Rahmen von Bau und Ausbau vergibt das ASTRA die Bauaufträge; dabei kommt das Beschaffungsrecht des Bundes zur Anwendung. Für die Kantone ändert sich hier nichts: Bezüglich Vergabeverfahren sollen die bisherigen Mindestanforderungen gemäss NSV beibehalten werden.

Art. 42 Abs. 1

Anpassung an die neue Zuständigkeitsordnung.

Art. 44 Abs. 3

Anpassung an die neue Zuständigkeitsordnung.

Art. 45 Abs. 1

Die neuere Fernmeldegesetzgebung sieht eine entsprechende Regelung vor; deshalb soll festgehalten werden, dass diese neue Regelung zur Kostenverteilung vorgeht.

Art. 47 Abs. 2 erster Satz

Es handelt sich hier um eine redaktionelle Änderung. Es genügt der Ausdruck «Bundesamt».

Art. 49 Abs. 1

Der Bund ist für Betrieb und Unterhalt zuständig; deshalb kann der Ausdruck «von den Kantonen» gestrichen werden. Im Übrigen wird festgehalten, dass neben wirtschaftlichen Überlegungen auch darauf Rücksicht genommen wird, dass bei Unterhaltsarbeiten nach Möglichkeit keine Behinderungen des Verkehrs entstehen.

Art. 49a

Grundsätzlich ist der Bund für den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen zuständig. Der betriebliche Unterhalt und kleine bauliche Unterhaltsarbeiten, die ohne umfangreichen Projektierungsaufwand und mit beschränkten finanziellen Mitteln, realisiert werden können, werden primär Kantonen mittels Leistungsvereinbarungen übertragen. Dazu wird das Nationalstrassennetz im Wesentlichen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten in Gebietseinheiten aufgeteilt. Die Kantone, welche territorial von einer Einheit betroffen sind, werden in einer ersten Vergaberunde eingeladen, unter sich gemeinsam festzulegen, wer sich um den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen zu den vorgegebenen Bedingungen bewerben möchte. Sie können selbstverständlich auch eine gemeinsame Organisation bilden. Sollte sich kein betroffener Kanton bereit erklären, die Aufgabe zu übernehmen, so werden die Nachbarkantone eingeladen. Wird auch dabei keine Lösung gefunden, so ist eine Lösung mit Dritten zu suchen. In jedem Fall kann sich der Bund vorbehalten, einzelne Gebietseinheiten oder Teile davon (z.B. grosse Tunnel) selber zu betreiben.

Für die Ermittlung des Leistungskataloges und der Leistungsabgeltung werden die Gebietseinheiten in Betriebsabschnitte unterteilt. Entsprechend der konkreten Situation der Nationalstrassen in diesen Betriebsabschnitten soll – basierend auf Benchmark-Auswertungen des ASTRA und unter Berücksichtigung der Synergieeffekte auf Grund der grösseren Betriebsabschnitte – die jährliche Entschädigung für den betrieblichen Unterhalt des ganzen Betriebsabschnittes bzw. der Gebietseinheiten festgelegt werden.

Mit dem neuen System kommen den Betreibern weitgehende unternehmerische Freiheiten zu und zudem werden NFA-konforme Anreize geschaffen. Die betriebswirtschaftliche Steuerung erfolgt über die Festlegung der Gebietseinheiten, die Leistungs- und die Entschädigungsvorgaben.

Der Bundesrat soll die Grundsätze betreffend Gebietseinheiten, Leistungsumfang und Leistungsabgeltung festlegen. Er soll im Weiteren bestimmen, welche Betreiber oder Trägerschaften die einzelnen Gebietseinheiten übernehmen können. Der Abschluss der Leistungsvereinbarung als solche obliegt demgegenüber dem ASTRA.

Aufträge des Bundes an die Kantone unterliegen nicht dem Beschaffungsrecht des Bundes. Obwohl im Bundessubmissionsrecht eine grundsätzliche Definition der öffentlichen Beschaffung fehlt, ist auf Grund der in Rechtsprechung und Lehre entwickelten Grundsätze davon auszugehen, dass ein Beschaffungsgeschäft nur dann vorliegt, wenn der Staat, unter Einsatz von öffentlichen Mitteln, bei einem privaten Anbieter Güter, Dienstleistungen oder Bauleistungen beschafft.

Die Erteilung eines Auftrages im Sinne von Artikel 49a durch den Bund an einen oder mehrere Kantone ist öffentlich-rechtlicher Natur. Es handelt sich dabei um eine Vereinbarung zwischen zwei öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Bund/Kanton) oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Bund) und einer öffentlich-rechtlichen, von Kantonen gebildeten Trägerschaft zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. In diesem Fall fehlt es deshalb an einer wesentlichen Voraussetzung für das Vorliegen eines öffentlichen Beschaffungsgeschäfts, da kein Leistungsaustausch mit einem privaten Anbieter erfolgt. Wird jedoch der Betrieb mangels Interesse der Kantone an Dritte vergeben, so findet das Beschaffungsrecht des Bundes vollumfänglich Anwendung, wobei das ASTRA den Auftrag vergibt.

Art. 50

Es handelt sich hier um eine redaktionelle Änderung. Der Ausdruck «Betrieb» wird aus Verständnisgründen durch «Bewirtschaftung» ersetzt.

Art. 54

Neu ist der Bund für die Nationalstrassen zuständig. Der Bundesrat hat daher die Oberaufsicht nur noch im Rahmen der Fertigstellung auszuüben, was hier präzisiert wird. Dagegen wird die Kompetenz des Bundesrates zur näheren Ausgestaltung der notwendigen Projektierungs-, Bau- und Unterhaltsarbeiten sowie der Vorschriften über den Betrieb neu in Artikel 60 Absatz 2 umschrieben.

Art. 55

Redaktionelle Änderungen, weil u.a. die Bestimmungen des bisherigen fünften Abschnitts als solche aufgehoben werden.

Fünfter Abschnitt: (Art. 56–58)

Die Bestimmungen zur Finanzierung sind im MinVG geregelt. Die Artikel 56–58 können aufgehoben werden.

Art. 60

Der bisherige Artikel 60 wird zu Absatz 1. In Bezug auf Absatz 2 vgl. die Bemerkungen zu Artikel 54.

Art. 61a

Staatsverträge über Zusammenschlüsse von Nationalstrassen mit anderen Hochleistungsstrassen des Auslands werden heute der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet, z.B. das Abkommen vom 29. Januar 2003 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über Bau und Erhaltung einer Autobahnbrücke über den Rhein zwischen Rheinfelden (Aargau) und Rheinfelden (Baden-Württemberg). Im Grundsatz legt die Netzgestaltung die Anbindung der Nationalstrassen ans ausländische Hochleistungsnetz fest. Angesichts der verhältnismässig geringen Bedeutung und des technischen Charakters solcher Staatsverträge rechtfertigt es sich, dass der Bundesrat solche Verträge selbständig abschliessen kann.

Art. 62a Abs. 1 und 2

Die Nationalstrassen gehen mit all ihren Anlageteilen kraft dieser Bestimmung grundsätzlich und unentgeltlich ins Eigentum des Bundes über (Universalsukzession). Bei gemischter Nutzung von Werkhöfen usw. erfolgt die Übernahme in der Höhe der Nationalstrassenbeteiligung, d.h., es besteht dann Miteigentum.

Die unentgeltliche Übertragung der Nationalstrassen an den Bund könnte bei den Kantonen auf den Zeitpunkt des Übergangs einen grösseren ausserordentlichen Abschreibungsbedarf auslösen, soweit die Kantonsanteile an den Vermögenswerten noch bilanziert sind. Die einmalige Abschreibung dieser Restbuchwerte könnte – ohne dass ein Abfluss von liquiden Mitteln stattfindet – zu einem grossen Defizit in der laufenden Rechnung führen. Dieses Defizit wiederum könnte mit kantonalrechtlichen Bestimmungen über eine Defizitbegrenzung kollidieren bzw. eine Steuererhöhung auslösen.

Die Kantone haben jedoch im Rahmen ihrer Finanzhaushaltsvorschriften eigenständig die Möglichkeit, im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung die diesbezüglichen Restbuchwerte ihrer Kantonsanteile in «Investitionsbeiträge an den Bund» umzuwandeln. Damit können die Abschreibungen unverändert über die bisher geplante Dauer vorgenommen werden; eine ausserordentliche Belastung der laufenden Rechnung der Kantone kann damit vermieden werden.

Diese Lösung ist sachgerecht, da sie keinen Eingriff in das kantonale Haushaltsrecht vornimmt und es also den Kantonen überlässt, *wie* sie die Abschreibung der Restbuchwerte im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung gesetzgeberisch handhaben wollen.

Mit dem Eigentum verbunden sind auch die vertraglichen oder Verfügungsmässig eingegangenen Rechte und Pflichten (z.B. Doppelnutzungen, Leitungen für Wasser, Abwasser, Gas, Fernwärme, Telecom, Elektrizität, Lüftungsanlagen, Reservoirs, Lärmschutzwände, Mobilfunkantennen, Abstellflächen unter Kunstbauten, Über- und Unterführungen). Nicht alle diese Rechte und Pflichten sind im Grundbuch (als Dienstbarkeiten) eingetragen. Diese Verträge und Verfügungen sollen übernommen werden.

Die Mobilien der Werkhöfe (Fahrzeuge, Geräte, Einrichtungen usw.) wurden bislang von den Kantonen ohne Bundesbeitrag erworben. Die Amortisation zu Lasten der Nationalstrassenrechnung erfolgt über die betriebliche Leistungsverrechnung. Neu werden die Aufwendungen der benötigten Mobilien der Betreiber mit der

pauschalen Leistungsabgeltung abgedeckt. Es erfolgt deshalb keine Eigentumsübertragung der Mobilien.

Art. 62a Abs. 3

Für gewisse Sachverhalte sollen durch den Bundesrat spezielle Eigentums- und Entschädigungsregelungen getroffen werden:

Bei Restparzellen, die für die Nationalstrasse nicht mehr benötigt werden und deshalb abgestossen werden sollen, werden die Kantone vorgängig angefragt, ob sie diese Parzellen behalten wollen. Sie müssen den Bund in Höhe des seinerzeitigen Anteils (in Franken) am Anschaffungswert entschädigen. Will der Kanton diese Parzellen nicht, so veräussert sie der Bund und entschädigt den Kanton entsprechend seinem Anteil am Veräusserungserlös (in Prozent).

Die Restflächenlösung soll auch auf die Werkhöfe, die der Bund nicht mehr für seine Nationalstrassenaufgaben benötigt, angewendet werden (allerdings zum Zeitwert, nicht zum Anschaffungswert). Dies sichert die Gleichbehandlung der Kantone. Wenn ein Werkhof nicht mehr gebraucht wird, kann der Kanton diesen günstig erwerben und gegebenenfalls umnutzen. Entschädigungsfragen sollen im Einzelfall flexibel entschieden werden.

Anders präsentiert sich die Situation bezüglich Bauten und Einrichtungen für das polizeiliche Enforcement (Polizeistützpunkte und -einsatzzentralen). Die Kantone nehmen die polizeilichen Aufgaben auf den Nationalstrassen unverändert wahr. Bauten und Einrichtungen werden nicht mehr finanziell unterstützt. Deshalb ist zu prüfen, ob diese Anlagen unentgeltlich im Eigentum der Kantone verbleiben sollen. Das Gleiche gilt für Verkehrsmanagementzentralen und -einrichtungen, die der Bund nicht mehr benötigt.

Art. 62a Abs. 4

Was die vom Bund übernommenen Grundstücke und beschränkten dinglichen Rechte betrifft, so ist es am zweckmässigsten, wenn festgehalten wird, dass diese auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung durch den Grundbuchverwalter auf den neuen Eigentümer bzw. Berechtigten (den Bund) umgeschrieben werden. Zu diesem Zweck wird den Grundbuchämtern eine Liste der auf den Bund übergegangenen Grundstücke und beschränkten dinglichen Rechte übergeben, die vom Bundesrat bezeichnet werden. Auf weitere Formalitäten ist zu verzichten. Der Grundbucheintrag erfolgt gebühren- und steuerfrei; die Steuerfreiheit ergibt sich aus Artikel 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes⁵⁴.

Art. 62a Abs. 5

Parzellen, die im Hinblick auf noch fertigzustellende Nationalstrassenteilstücke nach altem Recht erworben wurden, verbleiben im Eigentum der Kantone, bis die Nationalstrasse dem Verkehr übergeben wird. Auf diesen Zeitpunkt erfolgt die Eigentumsübertragung kraft Gesetz (Universalsukzession).

Es ist indessen Klarheit zu schaffen, welche Strecken und welche Arbeiten noch unter den Titel «Fertigstellung» fallen. Im Gesetz soll daher dem Bundesrat die Kompetenz übertragen werden, dies zu regeln. Der Bundesrat wird also in der Verordnung die genauen Strecken bezeichnen, die noch unter dem heutigen Regime fertigzustellen sind; ferner hat er zu präzisieren, welche Arbeiten dazu gehören.

Art. 62a Abs. 6

Das ASTRA ist darauf angewiesen, dass es für sich und die künftigen Betreiber von den Kantonen auf den Zeitpunkt der Eigentumsübertragung alle relevanten Unterlagen (Bauwerksakten, Dokumente für Unterhalt und Betrieb der Bauwerke, usw.) entsprechend dem aktuellen Ausführungsstand erhält. Die historischen Akten und die Buchhaltungsbelege dagegen bleiben bei den Kantonen.

Art. 62a Abs. 7

Der Ausbau und der Unterhalt bleiben bis zur Inkraftsetzung von NFA eine Verbundaufgabe. Ab Inkrafttreten von NFA geht diese Aufgabe voll auf den Bund über. Es ist anzunehmen, dass mehrjährige Ausbau-/Unterhaltsvorhaben den Inkraftsetzungstermin zeitlich überlagern. Es ist vorgesehen, dass die Kantone je nach Stand der Arbeiten diese im Mandatsverhältnis zu Ende führen. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, dies zu regeln.

2.7.2.3.2 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer

Art. 6 Abs. 2, Art. 7–11

Bei der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes ändert sich auch hinsichtlich der Finanzierung nichts. Hier gilt der bisherige Kostenteiler, wobei vorgesehen ist, für die gesamte Übergangszeit bis zur Vollendung des Strassennetzes auf die unmittelbar vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Beitragssätze abzustellen. Der Bund übernimmt die übrigen Bau- und Ausbaukosten sowie die Kosten für Unterhalt und Betrieb voll. Dies ist Inhalt der vorliegenden Artikel, wobei der grösste Teil der heutigen Bestimmungen übernommen werden kann.

Neu definiert wird der kleine bauliche Unterhalt, der im Rahmen der Leistungsvereinbarungen ebenfalls den Betreibern übertragen wird (Art. 10 Abs. 3).

Das Verkehrsmanagement als Teil des Betriebs wird ausdrücklich erwähnt (Art. 8 Abs. 2 Bst. f und Art. 10 Abs. 1 und 4). Präzisierend wird festgehalten, dass der Bund auch die Kosten für Bau und Ausbau von Festinstallationen für Gewichts- und andere Verkehrskontrollen auf den Nationalstrassen trägt. Im Übrigen verbleibt jedoch das Enforcement (Kontrolle des rechtskonformen Verhaltens, Ahndung von Verkehrsregelverletzungen, Unfälleinsätze) in der Kompetenz der Kantone, so dass sich der Bund weder an den Kosten der Polizeistützpunkte noch an den sonstigen Aufwendungen der Kantone im Rahmen ihrer Polizeiaufgaben beteiligt.

Der Bund beteiligt sich weiterhin an den nationalstrassenbedingten Aufwendungen der Kantone für die Schadenwehr.

Art. 41b Abs. 1

Ausbau und Unterhalt bleiben bis zur Inkraftsetzung von NFA eine Verbundaufgabe. Ab Inkrafttreten von NFA geht diese Aufgabe voll auf den Bund über. Es ist anzunehmen, dass mehrjährige Ausbau-/Unterhaltsvorhaben den Inkraftsetzungstermin zeitlich überlagern. Dementsprechend wird gesetzlich die Kostentragung geregelt.

Art. 41b Abs. 2

Im Sinne des Verkehrsverlagerungsgesetzes⁵⁵ sollen Infrastrukturen, die dem Management und der Kontrolle des alpenquerenden Güterschwerverkehrs dienen, möglichst rasch gebaut und in Betrieb genommen werden. Bemühungen der betroffenen Kantone, diese Infrastrukturen möglichst umgehend zu bauen, sollen nicht dadurch behindert werden, dass sich die Kantone im Rahmen der geltenden Kostenbeteiligungsregeln noch an den Kosten beteiligen müssen.

Art. 41b Abs. 5

Infolge der Kompetenzverschiebung von den Kantonen auf den Bund ist damit zu rechnen, dass es auf Grund der erwarteten Synergiegewinne zu einem Personalabbau beim kantonalen Personal kommen könnte (vgl. Ausführungen in Ziff. 3.3). Hier wird die Rechtsgrundlage geschaffen, damit sich der Bund an allfälligen Sozialplänen der Kantone finanziell beteiligen kann.

2.7.2.3.3 Strassenverkehrsgesetz

Art. 2 Abs. 3bis

Da der Bund vollumfänglich für die Nationalstrassen zuständig wird, erübrigt sich die Beschränkung der Verfügungskompetenz auf Nationalstrassen 1. und 2. Klasse.

Art. 53a

Das Verkehrsmanagement erhält neu einen eigenen Abschnitt. Dementsprechend wird der Regelungsinhalt der bisherigen Absätze 1 und 2 in diesem neuen Abschnitt geregelt.

Art. 57a Abs. 1

Nach dem geltenden Artikel 57a SVG sind nach Anhören der Kantone für den Polizeidienst auf den für Motorfahrzeugen vorbehaltenen Strassen Zuständigkeitsabschnitte zu bilden, die mit den Strassenunterhaltsabschnitten übereinstimmen. Dazu sind kantonale Vereinbarungen zu treffen. Mit dem Wegfall der heutigen Unterhaltsabschnitte ist die Bestimmung anzupassen.

Zudem soll die Polizei auf der Autobahn nicht nur wenige Kilometer auf dem Gebiet des Nachbarkantons tätig sein können, sondern je nach Einzelfall das Gebiet des ganzen Nachbarkantons oder mehrerer Kantone bedienen können.

⁵⁵ SR 740.1

Art. 57c

In diesem Artikel werden die Kompetenzen des Bundes festgelegt (Grundsatz in Abs. 1).

Absatz 2 konkretisiert die Kompetenzen des Bundes. Verkehrslenkende Massnahmen stellen einen nicht unwesentlichen Eingriff in die Stellung der betroffenen Privaten dar. Deshalb sollen solche Massnahmen nur dann ergriffen werden, wenn schwere Störungen des Verkehrs verhindert oder beseitigt werden sollen (Bst. a). Verkehrssteuernde oder -leitende Massnahmen stellen andererseits keinen wesentlichen Eingriff dar, weshalb diese Massnahmen bereits ergriffen werden sollen, wenn der sichere und flüssige Verkehr gefährdet ist. Durch den Verweis auf Artikel 3 Absatz 6 wird sichergestellt, dass die Kantone ihre Kompetenz zur Vornahme angemessener Massnahmen in besonderen Fällen (z.B. Unfallereignissen) behalten (Bst. b). Buchstabe c entspricht dem bisherigen Buchstaben b von Artikel 53a Absatz 1.

Für wiederkehrende und vorhersehbare Ereignisse werden Verkehrsmanagementpläne (VMP) erstellt, die Aufschluss darüber geben, welche Massnahmen in welchen Fällen ergriffen werden. Diese Pläne werden nach Absprache und möglichst in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen erstellt (Abs. 3). Dabei wird auch festgelegt, in welchen Fällen die Kantone Teile des Verkehrsmanagements (Verkehrsleitung und -steuerung) auf den Nationalstrassen übernehmen.

Absatz 4 regelt Kompetenz und Aufgaben des Bundes betreffend Verkehrsinformation.

Um seine Verkehrsmanagementaufgaben erfüllen zu können, bedarf der Bund eines Verkehrsdatenverbundes. Darin werden die aktuell gültigen Basisinformationen und dynamischen Daten zusammengeführt. Diese Daten stehen den Kantonen unentgeltlich zur Verfügung (Abs. 7). Die Verkehrsmanagementzentrale sorgt anschliessend für die Plausibilisierung und Validierung der Daten sowie für die Aufbereitung und Ergänzung von Verkehrsinformationen. Sie erstellt auch die Verkehrsprognosen unter Berücksichtigung von meteorologischen und anderen Daten, soweit diese für das Verkehrsmanagement relevant sind (Abs. 5). Um diese Aufgaben umfassend wahrnehmen zu können, werden die Kantone verpflichtet, dem Bund Ereignisse und weitere Verkehrsdaten zu melden (Abs. 6).

In den Absätzen 7 und 8 werden schliesslich die Beteiligungsmöglichkeiten der Kantone, der Betreiber von Transportunternehmungen (insbesondere öffentlicher Verkehr) bezüglich ihrer Verkehrsnetze und Anbieter von Mehrwertdienstleistungen sichergestellt. Dadurch sollen Synergien optimal ausgeschöpft werden können. Entsprechend den NFA-Grundsätzen sind die Leistungen des Bundes jedoch entschädigungspflichtig.

Art. 57d

Für das Verkehrsmanagement auf den übrigen Strassen sind und bleiben die Kantone zuständig. Die Absätze 2–4 entsprechen der heutigen Regelung von Artikel 57c SVG. Für wiederkehrende und vorhersehbare Ereignisse auf Strassen, die für das Verkehrsmanagement der Nationalstrassen von Bedeutung sind, sollen die Kantone verpflichtet werden, ihrerseits in Zusammenarbeit mit dem Bund Verkehrsmanagementpläne zu erstellen (Abs. 1).

2.7.3 Hauptstrassen

2.7.3.1 Ausgangslage

2.7.3.1.1 Heutige Lösung

Ausgewählte Kantonsstrassen bilden ein Netz von nationaler und zum Teil internationaler Bedeutung. Dieses rund 2300 km lange Hauptstrassennetz wird vom Bundesrat festgelegt. Die Mittelzuteilung erfolgt heute in Mehrjahresprogrammen, wobei für jedes einzelne Projekt im Stadium der Baureife eine finanzielle Zusage notwendig ist. Die Subventionierung dieser Verbundlösung beschränkt sich auf Neu- und Ausbauten; Unterhalt und Betrieb ist Sache der Kantone. Die Subventionssätze sind abgestuft nach dem Interesse der Kantone, der Finanzkraft, den Strassenlasten sowie den Kosten des Bauvorhabens. Sie betragen für Jura- und Alpenstrassen zwischen 40 und 75 Prozent und für Talstrassen zwischen 15 und 60 Prozent (gemäss Entscheid im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 98).

2.7.3.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Die neue Lösung sieht gemäss Verfassungsbotschaft für die Hauptstrassen eine Teilentflechtung vor:

Normale Bauvorhaben: Diese Aufgabe wird den Kantonen übertragen. Sie erhalten die erforderlichen Mittel in Form von Globalbeiträgen, die nach einem noch zu erarbeitenden gewichteten, strukturellen Indikator «Hauptstrassenlängen» bemessen werden. Die Kantone können diese Mittel sowohl für den Bau als auch neu für Unterhalt und Betrieb einsetzen.

Grossprojekte: Darunter werden schwer finanzierbare Einzelprojekte verstanden, welche die Kantone mit ihren eigenen finanziellen Mitteln nicht realisieren können. Grossprojekte bleiben daher eine Verbundaufgabe. Die Mittelsteuerung erfolgt durch den Bund anhand von Programmen.

2.7.3.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die Suche nach praktikablen Lösungen für schwer finanzierbare Einzelprojekte gestaltete sich sehr schwierig. Es wurden unterschiedlichste Varianten und Kriterien untersucht. Es wurde dabei festgestellt, dass kein System ersichtlich ist, das einerseits keine kostentreibenden Elemente enthält und andererseits nicht einem enormen politischen Konkurrenzdruck ausgesetzt ist. Auf eine eigentliche Kategorie «schwer finanzierbare Einzelprojekte» ist daher zu verzichten und der ganze verfügbare Kredit in der Rubrik Hauptstrassen für die Globalbeiträge zu verwenden.

Geprüft wurde auch eine Sonderlösung für schwer finanzierbare Einzelprojekte ausserhalb der Rubrik Hauptstrassen, aber innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Eine solche Lösung müsste aber die «Haushaltneutralität» beachten, was bedeuten würde, dass die nötigen Mittel einer andern (zweckgebundenen) Rubrik entnommen werden müssten. Dafür bieten sich die Hauptstrassen-Globalbeiträge und die nicht werkgebundenen Beiträge an; diese Rubriken nützen nach Massgabe

der angewendeten Verteilmechanismen allen Kantonen gleichermassen (vgl. Ziff. 2.7.2 und 2.7.4), so dass es wenig Sinn macht, ihre Ergiebigkeit zu senken. Unter der Vorgabe, die «Haushaltneutralität» einzuhalten, ist keine finanziell machbare und politisch tragfähige Lösung erkennbar; deshalb ist auf eine Sonderlösung zu verzichten.

2.7.3.1.4 Beratungen im Parlament

Auf Verfassungsstufe musste Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe c geändert werden, um eine Verwendung der Bundesbeiträge für den Betrieb und den Unterhalt der Hauptstrassen zu ermöglichen. Diese Bestimmung war in den Beratungen unbestritten.

2.7.3.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Zurzeit wird ein «Sachplan Verkehr» erstellt, worin die im Bundesinteresse liegenden Strassen (National- und Hauptstrassen) neu definiert werden. Im Weiteren laufen Arbeiten im Rahmen von «Dopo-Avanti» (Infrastrukturfonds); auch hier wird der Verteilschlüssel für Hauptstrassen diskutiert.

2.7.3.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Zahlreiche Vernehmlasser stellen einen Bezug zu den beiden Projekten «Sachplan Verkehr» und Infrastrukturfonds her.

Dazu ist Folgendes festzuhalten: NFA beantwortet föderalistische Grundsatzfragen, der «Sachplan Verkehr» befasst sich mit Verkehrspolitik. Bundesstaatliche Grundsatzfragen und Sachpolitik sind jedoch auseinander zu halten. Der «Sachplan Verkehr» wird im Übrigen dazu führen, dass einzelne Kantone in Zukunft angepasste Globalbeiträge erhalten. Wer unter diesem Titel weniger erhält, wird indessen meist davon profitieren, dass einzelne seiner Strecken ins Nationalstrassennetz aufgenommen werden. Die Länge des Hauptstrassennetzes kann also nicht den Grundsatz, dass für Hauptstrassen Globalbeiträge ausgerichtet werden, und die Kriterien des Verteilschlüssels beeinflussen. Die Ergebnisse der Arbeiten im Rahmen des Infrastrukturfonds sind abzuwarten. Sollte dieses Projekt vor NFA in Kraft treten, dann gilt die dort getroffene Lösung auch für NFA.

Daneben wird der Verzicht auf die Kategorie «schwer finanzierbare Einzelprojekte» kritisiert. Der Weg über die Aufnahme ins Nationalstrassennetz stehe für Hauptstrassen mit kleineren und mittleren Verkehrsfrequenzen kaum offen. Es bestünde sogar die Gefahr, dass gewisse Strecken (z.B. Passstrassen) aus dem Hauptstrassennetz gestrichen würden. Darum sollen schwer finanzierbare Einzelprojekte separat und ohne Kürzung der Globalbeiträge subventioniert werden, wofür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen sei.

Die Enttäuschung ist verständlich. Allerdings werden auch keine tauglichen Lösungsansätze für die Finanzierung vorgeschlagen. Schwer finanzierbare Einzelprojekte wieder aufzunehmen, ohne die Globalbeiträge zu kürzen, erweist sich angesichts der einzuhaltenden Haushaltneutralität innerhalb der zweckgebundenen

Strassenfinanzierung als nicht realistisch, weil sich seitens der Kantone kein Kompensationsgefäss anbietet.

2.7.3.2 Neue Lösung

2.7.3.2.1 Übersicht

Mit dem Ziel, eine den Ansprüchen gerecht werdende, sachgemässe, ausgewogene und transparente Verteilung der Mittel vorzubereiten, wurden für die Bemessung der Globalbeiträge an die Kantone mit Hauptstrassen verschiedene Verteilansätze vorgeschlagen. Die Bewertung entwickelte sich während der Bearbeitung vom Ansatz baulicher Komplexität über den Wiederbeschaffungswert hin zum gewichteten Kilometer.

Für die Verteilung der Globalbeiträge an die Kantone soll das Modell der «gewichteten Hauptstrassenkilometer» benützt werden. Dieses Verteilmodell ist einfach, nachvollziehbar und mit beschränktem Aufwand nachführbar. Dabei werden zwei Gewichtungsfaktoren verwendet, nämlich die Verkehrsstärke (mit acht Bewertungsstufen) einerseits sowie die Höhenlage und der Bergstrassencharakter (mit sechs Bewertungsstufen) andererseits. Der Indikator «Verkehrsstärke» deckt insbesondere auch den Bereich Lärm- und Luftimmissionen ab. Der Bund beteiligt sich daher weiterhin an den Kosten für Umweltschutzmassnahmen im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe a des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983⁵⁶, allerdings nicht über werkgebundene Beiträge, sondern im Rahmen der Globalbeiträge.

2.7.3.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Um die neue Regelung umzusetzen, ist das MinVG anzupassen.

Der genaue Wortlaut geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 14) hervor; der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.7.3.3.

2.7.3.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Verordnung vom 8. April 1987⁵⁷ über die Hauptstrassen muss auf Grund des Wechsels von projektbezogenen Beiträgen hin zu Globalbeiträgen totalrevidiert werden.

2.7.3.2.4 Hinweis auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Zu prüfen ist, ob kantonale Erlasse anzupassen sind, weil die Globalbeiträge zweckgebunden für die Hauptstrassen einzusetzen sind.

⁵⁶ SR 814.01

⁵⁷ SR 725.116.23

2.7.3.3

Kommentar zu den Änderungen im MinVG

Art. 3 Bst. b

Der Ausdruck «Bau» ist zu streichen, weil Globalbeiträge auch für Betrieb und Unterhalt verwendet werden können.

Art. 4 Abs. 3 und 4

Artikel 4 regelt den Budgetmechanismus. Angesichts der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe und des grossen Ermessensspielraums der Bundesversammlung bei der Festlegung der Beiträge kann auf die heutigen Absätze 3 und 4 verzichtet werden.

Gliederungstitel vor Art. 12 sowie Art. 12 Abs. 1

Der Ausdruck «des Baues» bzw. «dessen Bau» ist zu streichen, weil Globalbeiträge auch für Betrieb und Unterhalt verwendet werden können.

Art. 13 (neu)

Hier wird die Rechtsgrundlage für die Bemessung der Globalbeiträge geschaffen.

Art. 14–15

Diese Bestimmungen können auf Grund der Neukonzeption gestrichen werden (vgl. aber Bemerkungen zu Art. 41 Abs. 1).

Art. 17

Die Kantone sollen die Globalbeiträge zweckgebunden verwenden, was hier ausdrücklich gesagt wird.

Art. 27

Für Hauptstrassen werden keine werkgebundenen Beiträge mehr ausgerichtet. Die Kosten für umweltschutzrechtliche Massnahmen sind mit den Globalbeiträgen abgegolten.

Art. 30

Für Hauptstrassen werden keine werkgebundenen Beiträge mehr ausgerichtet. Die Kosten für Landschaftsschutzmassnahmen sind mit den Globalbeiträgen abgegolten.

Art. 33

Für Hauptstrassen werden keine werkgebundenen Beiträge mehr ausgerichtet. Die Kosten für Schutzbauten sind mit den Globalbeiträgen abgegolten.

Art. 41b Abs. 3

Begonnene Bauvorhaben, die bei Inkrafttreten der NFA noch nicht beendet sind, sollen noch nach altem Recht fertig finanziert werden. Da diese noch drei bis vier Jahre nach Inkrafttreten laufen, was eine nicht allzu lange Zeit darstellt, ist es rechtlich zulässig, auf das alte (aufgehobene) Recht zu verweisen (Art. 13–15).

Art. 41b Abs. 4

Die Rubrik Hauptstrassen ist nach Einführung von NFA vorübergehend in zwei «Töpfe» aufzuteilen. Über den ersten Topf sind die vor NFA bewilligten, aber noch nicht abgeschlossenen Vorhaben zu subventionieren. Es ist soviel Geld einzuschies- sen, wie nötig ist. Der Rest geht in den Topf Globalbeiträge. Kantone mit objekt- gebundenen Beiträgen (für Vorhaben, die vor NFA bewilligt wurden) erhalten keine Gelder aus dem Topf Globalbeiträge, wenn die Summe der objektbezogenen Bei- träge über dem Globalbeitrag gemäss Verteilschlüssel liegt. Liegt die Summe der objektgebundenen Beiträge jedoch unter dem Globalbeitrag gemäss Verteilschlüssel, dann erhält der Kanton die objektgebundenen Mittel und die Differenz bis zum Globalbeitrag gemäss Verteilschlüssel. Diese künstlich angelegte Zweiteilung ist befristet, bis alle bewilligten Projekte finanziert sind. Damit wird verhindert, dass Kantone, die schon objektbezogene Subventionen erhalten, zusätzliche Bundesgel- der in Form von Globalbeiträgen bekommen.

2.7.4 Übrige werkgebundene Beiträge

2.7.4.1 Ausgangslage

2.7.4.1.1 Heutige Lösung

Es handelt sich hier um klassische Subventionstatbestände zur Unterstützung der Kantone für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Zuständigkeitsbereich «Strasse» (Niveauübergänge, Lärm- und Luftreinhaltemassnahmen, Ortsbild schutz sowie Lawinengalerien und Tunnels).

2.7.4.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Die neue Lösung gemäss 1. Botschaft sieht eine weitgehende Entflechtung vor:

Die Beseitigung von Niveauübergängen sowie weitere Verkehrstrennungsmassnah- men werden in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone fallen. Die entspre- chenden heutigen Bundesgelder werden (neu) zur Finanzierung des Bundesbeitrags an die Zweckverbände des Agglomerationsverkehrs eingesetzt.

Die übrigen werkgebundenen Subventionstatbestände in den Bereichen Umwelt (Luft, Lärm, Wald), Landschaft (Denkmalpflege, Heimatschutz, Natur- und Land- schaftsschutz, Ortsbildschutz) und Naturgewalten (Hochwasser, Lawinengalerien) werden teils kantonalisiert, teils durch den Bund weiterhin über Programme oder andere Instrumente mitfinanziert.

2.7.4.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die weiteren Vertiefungsarbeiten haben am vorgesehenen Grundkonzept nichts geändert.

Mit dem Entlastungsprogramm 03 wurden die Subventionstatbestände Niveauübergänge, Luftreinhalte-massnahmen, Ortsbildschutz sowie Lawinengalerien und Tunnels aufgehoben. Dies bedeutet eine Vorwegnahme bzw. Änderung der NFA-Vorgaben. Demgegenüber hat beim Lärmschutz keine Aufhebung der Subvention stattgefunden, sondern bloss eine Halbierung des Beitragssatzes.

2.7.4.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Vorschläge waren grösstenteils unbestritten. In der Vernehmlassung haben mehrere Vernehmlasser verlangt, dass der Bund weiterhin Beiträge an Luftreinhalte-massnahmen gewährt. Auf den im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 getroffenen Entscheid ist aber nicht zurückzukommen.

2.7.4.2 Neue Lösung

2.7.4.2.1 Übersicht

2.7.4.2.1.1 Lärmschutz

Der Lärmschutz an bestehenden National- und Hauptstrassen sowie bei Bau und Ausbau solcher Strassen wird über das Nationalstrassenbudget bzw. die Globalbeiträge für Hauptstrassen finanziert. Die verbleibenden Beiträge für Lärm- und Schallschutzmassnahmen im Bereich des *übrigen* Strassennetzes sind neu auf Grund von Programmvereinbarungen an die Kantone auszurichten. Die heutige Abstufung nach Finanzkraft ist zu streichen (vgl. hierzu ausführlich Ziff. 2.8.1.2).

2.7.4.2.1.2 Übrige Subventionstatbestände

Siehe die entsprechenden Kapitel dieser Botschaft (Ziff. 2.7.7.2 Verkehrstrennungsmassnahmen, Ziff. 2.4.1.2 Natur- und Landschaftsschutz, Ziff. 2.4.2.2 Heimatschutz und Denkmalpflege, Ziff. 2.7.1.2 Hochwasser, Ziff. 2.11.1.2 Wald).

2.7.5 Nicht werkgebundene Beiträge

2.7.5.1 Ausgangslage

2.7.5.1.1 Heutige Lösung

Der Anteil der nicht werkgebundenen Beiträge beträgt mindestens 12 % der zweckgebundenen Strasseneinnahmen. Er wird seit mehreren Jahren um ausserordentliche Beiträge erhöht. Er ist aufgeteilt in «allgemeine Beiträge und Finanzausgleich» (94 %) sowie in «Kantone mit internationalen Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen» (6 %).

2.7.5.1.2

Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Der Teil «internationale Alpenstrassen» soll aufgehoben werden. Die bisher dafür vorgesehenen Beiträge entfallen. Soweit es sich um Gebirgsnationalstrassen handelt, wird der hohe Unterhalts- und Betriebsaufwand Bundessache. Die übrigen internationalen Alpenstrassen befinden sich in Kantonen, die durch den neuen geografisch-topografischen Lastenausgleich begünstigt werden. Der besonderen Situation der beiden Kantone Appenzell als Kantone ohne Nationalstrassen wird auch im neuen Verteilschlüssel für die nicht werkgebundenen Beiträge Rechnung getragen.

Der Teil «allgemeine Beiträge» wird auf eine neue Berechnungsgrundlage gestellt. Die Finanzkraft entfällt als Kriterium. Der neue Verteilschlüssel wird Verschiebungen zwischen den einzelnen Kantonen nach sich ziehen. Die Beiträge sollen auf Grund von strukturellen Indikatoren (Strassenlängen) und einer Komponente «Strassenlasten» (Kompensation für eine überdurchschnittliche Belastung gestützt auf die Strassenrechnung) neu bemessen werden.

2.7.5.1.3

Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die weiteren Vertiefungsarbeiten haben am vorgesehenen Grundkonzept nichts geändert. Die in der Globalbilanz gemäss 1. Botschaft für die Verteilung der nicht werkgebundenen Beiträge vorgenommene Gewichtung, die unter anderem die Strassenlasten der Kantone (Nettoaufwendungen) mit 70 % gewichtete, erwies sich in den folgenden Arbeiten jedoch nur bedingt als mit den NFA-Prinzipien vereinbar. Das Abstützen auf die Nettoaufwendungen der Kantone ist insofern problematisch, als diese direkt beeinflussbar sind und über die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausgaben keine Angaben gemacht werden können. Schliesslich sagen die Nettoaufwendungen auch nichts darüber aus, für welche Strassen(kategorien) die Kosten entstanden sind und in welchem Ausmass sie im Bundesinteresse liegen. Deshalb wurde für die Vernehmlassung eine Gewichtung vorgenommen, die der NFA-Philosophie besser entspricht.

2.7.5.1.4

Beratungen im Parlament

Die Vorschläge waren im Parlament unbestritten.

2.7.5.1.5

Ergebnisse der Vernehmlassung

Grundsätzlich findet der Vorschlag breite Zustimmung in der Vernehmlassung. Mehrere Vernehmlasser lehnen jedoch den Indikator «Strassenlasten» als Verteilungskriterium ab. Die Verteilung soll sich vielmehr auf eine Finanzrechnung stützen, welche die tatsächlichen Kosten für Bau und Betrieb berücksichtigt.

Diesem Begehren wird bereits heute insoweit Rechnung getragen, als die Strassenlasten auf den jährlich anfallenden direkten Ausgaben (Nettoaufwendungen) beruhen; d. h., dass von den Bruttoaufwendungen der Kantone die Strassenbeiträge des

Bundes abzuziehen sind. Es wird zu prüfen und auf Verordnungsstufe festzulegen sein, ob neben den Bundesleistungen für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, den Globalbeiträgen an die Hauptstrassen und die Subventionen für den Lärmschutz auch die strassenseitigen Beiträge des Bundes für den Agglomerationsverkehr und die Kantonsanteile am LSVA-Reinertrag zu berücksichtigen sind.

Der Gemeinde- und der Städteverband verlangen, dass die Kantone verpflichtet werden, die Gelder anteilmässig an die Gemeinden weiterzuleiten.

Die Kantone sollen jedoch in eigener Kompetenz entscheiden, wie sie die Strassenaufgaben der Gemeinden unterstützen. Ausserdem sind nur die Nettoaufwendungen der Kantone Bemessungsgrundlage, nicht auch diejenigen der Gemeinden.

2.7.5.2 Neue Lösung

2.7.5.2.1 Übersicht

Eine vollständige Aufgabe des bisherigen Indikators «Strassenlasten» ist nicht angebracht. Die beiden Indikatoren «Strassenlasten» und «Milderung überdurchschnittliche Lasten» werden jedoch in einem neu konzipierten Indikator «Strassenlasten» zusammengefasst und im Sinne der NFA-Philosophie nur noch mit 40 % gewichtet. Die Problematik der falschen Anreize kann damit vernachlässigt werden. Die Strassenlasten werden weniger stark gewichtet als die Strassenlängen. Entsprechend der grossen Bedeutung der Hauptstrassen aus der Sicht sowohl des Bundes als auch der Kantone wird die Hauptstrassenlänge wie bisher als separates Kriterium aufgeführt und neu mit 30 % gewichtet. Die übrigen Kantonsstrassen und die Gemeindestrassen sind zusammen ebenfalls mit insgesamt 30% berücksichtigt. Diese Zusammenlegung ist angezeigt, weil der Bund für die Abgrenzung der Kantons- von den Gemeindestrassen keine Kriterien kennt. In den Kantonen gibt es völlig unterschiedliche Regelungen, und diese sollen den Beitragssatz nicht beeinflussen dürfen. Was diese Abgrenzung betrifft, so sollte der Bund hier auch nicht in die kantonale Gesetzgebung eingreifen. Auf diese Weise haben überdies Umklassierungen von Kantons- in Gemeindestrassen und umgekehrt keine Auswirkungen auf den Verteilschlüssel.

2.7.5.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Um die neue Regelung umzusetzen, ist das MinVG anzupassen.

Der Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 14) hervor; der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.7.5.3.

2.7.5.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Verordnung vom 9. Dezember 1985 über die Verteilung der nicht werkgebundenen Mineralölsteueranteile muss den neuen Gegebenheiten angepasst werden.

2.7.5.2.4 Hinweis auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Zu prüfen ist, ob kantonale Erlasse anzupassen sind, weil die Beiträge zweckgebunden einzusetzen sind.

2.7.5.3 Kommentar zu den Änderungen im MinVG

Art. 3 Bst. d Ziff. 1

Der Finanzausgleich fällt neu weg.

Art. 3 Bst. d Ziff. 2

Die Rubrik Kantone mit Alpenstrassen entfällt.

Art. 34 Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. a, c und d sowie Abs. 3 und 4

In Absatz 1 Buchstabe a fallen die Nationalstrassen als Kriterium weg. Die Buchstaben c und d können gestrichen werden, weil die Finanzkraft und die steuerliche Belastung des Motorfahrzeugverkehrs kein Verteilkriterium mehr darstellen. Die Sachüberschrift ist entsprechend anzupassen.

Die Kantone sollen die Beiträge zweckgebunden verwenden, was hier ausdrücklich gesagt wird.

Art. 35 Sachüberschrift sowie Abs. 1, 2 und 4

Die Rubrik Kantone mit Alpenstrassen entfällt. Die Sachüberschrift ist entsprechend anzupassen, und Absatz 1 kann gestrichen werden.

Anstelle der Finanzkraft sollen in Analogie zur Bemessung der allgemeinen Beiträge gemäss Artikel 34 die Strassenlängen als Verteilkriterium massgeblich sein (Abs. 2).

Die Kantone AI und AR müssen die Beiträge zweckgebunden für Strassenaufgaben verwenden, was hier ausdrücklich gesagt wird.

2.7.6 Agglomerationsverkehr

2.7.6.1 Ausgangslage

Knapp drei Viertel der Schweizer Bevölkerung wohnen in Agglomerationen. Diese Ballung führt zu Verkehrsproblemen in diesen Räumen. Es besteht ein dringender Bedarf bei Strassen- und Schienenprojekten sowie beim Langsamverkehr. Auf Grund der heutigen Gesetzes- und Finanzlage bestehen in den Agglomerationen beträchtliche Finanzierungslücken. Ein gut funktionierender Agglomerationsverkehr dient der Lebensqualität der Bevölkerung und einer Stärkung des Wirtschaftsstandortes. Dies liegt auch im Interesse des Bundes. Deshalb will sich der Bund künftig stärker zu Gunsten des Agglomerationsverkehrs engagieren.

2.7.6.1.1 Heutige Lösung

Heute werden die Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen analog dem Regionalverkehr über die Vereinbarungen bzw. Zahlungsrahmen der SBB und konzessionierten Transportunternehmen (KTU) finanziert. Der Bund beteiligt sich jedoch nicht an Investitionen zu Gunsten des eigentlichen Ortsverkehrs in städtischen Räumen. Ausserdem sind heute in den Agglomerationen verschiedene Strassenprojekte schwer finanzierbar.

2.7.6.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Das verstärkte Engagement des Bundes im Bereich Agglomerationsverkehr soll nicht über Beiträge an einzelne Projekte erfolgen, sondern über eine Programmfinanzierung, die auf einem Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung, beruht. Die Agglomerationsprogramme haben ihrerseits zum Ziel, die Planung der einzelnen Verkehrsträger besser zu koordinieren und raumplanerisch auf die Siedlungsentwicklung abzustimmen. Zu diesem Zweck müssen sich die Agglomerationen als Vorbedingung für finanzielle Beiträge des Bundes in Trägerschaften organisieren. Die Regelung der Mitgliedschaft, der Organisationsformen usw. wird den Trägerschaften selber überlassen, um massgeschneiderte Lösungen zu ermöglichen.

In der ersten Botschaft waren zwei Verfassungsänderungen vorgesehen:

Art. 82 BV Strassenverkehr: Mit der vorgesehenen Ergänzung in Absatz 3 sollte die verfassungsmässige Grundlage für eine allfällige Einführung des «Road-Pricing» geschaffen werden, mit Delegation der Einführungskompetenz an den Bundesrat.

Art. 86 BV Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben: Der vorgeschlagene neue Absatz 3 Buchstabe b^{bis} schafft die Verfassungsgrundlage für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund.

Im Rahmen der NFA sollen die bisherigen Beiträge für die Sanierung von Niveauübergangen und andere Verkehrstrennungsmassnahmen auf die Förderung des Agglomerationsverkehrs umgelagert werden.

2.7.6.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft

Im Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative war der Agglomerationsverkehr Bestandteil des Programms, das der Bundesrat ein Jahr nach Annahme des Gegenvorschlags hätte vorlegen müssen. Es war vorgesehen, die Bundesbeiträge für den Agglomerationsverkehr während der Laufzeit des Programms aus Mitteln des neu zu schaffenden Infrastrukturfonds zu finanzieren. Dabei bezifferte der Bundesrat in der Botschaft die Bundesunterstützung für den Bau von Infrastrukturvorhaben des Agglomerationsverkehrs auf jährlich 300-350 Millionen Franken. Nachdem der Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative von Volk und Ständen am 8. Februar 2004 abgelehnt worden ist, verbleiben für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs die aus der Umlagerung innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr resultierenden Mittel in der Grössenordnung von 30-40 Millionen Franken pro Jahr

(vgl. hierzu auch die neuesten Entwicklungen im übernächsten Kapitel «Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen»).

2.7.6.1.4 Beratungen im Parlament

Die Schaffung der Möglichkeit, mit dem neuen Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b^{bis} BV zweckgebundene Mittel aus den Verkehrsabgaben auch für die Förderung des Agglomerationsverkehrs einzusetzen, fand im Parlament breite Unterstützung. Mit der neuen Formulierung «Massnahmen zur Verbesserung der *Verkehrsinfrastruktur* in Städten und Agglomerationen» anstelle von «Massnahmen zur Verbesserung des *Verkehrsablaufs*» wurde klar zum Ausdruck gebracht, dass nur Verkehrsinfrastrukturen und keinesfalls Betriebskosten mitfinanziert werden sollen.

Gestrichen wurde dagegen vom Parlament die in Artikel 82 Absatz 3 BV vorgeschlagene Kompetenzerteilung an den Bundesrat, Ausnahmen vom Grundsatz der gebührenfreien Benützung öffentlicher Strassen zu beschliessen, z.B. für die Einführung eines «Road-Pricings». In der Diskussion wurde eine solche zwar nicht generell ausgeschlossen, die Kompetenz sollte jedoch wie bisher bei der Bundesversammlung liegen.

2.7.6.1.5 Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen

Nach der Ablehnung des Gegenvorschlags zur Avanti-Initiative hat das UVEK abgeklärt, wie die unbestrittenen Probleme im Agglomerationsverkehr gelöst werden können. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat am 13. April 2005 eine Vorlage in die Vernehmlassung gegeben. Darin schlägt er u.a. vor, im Zeitraum 2007–2011 dringliche Verkehrsprojekte in den Agglomerationen mit rund 2,5 Milliarden Franken zu unterstützen (Dringlichkeitsfonds). Diese Regelung soll ab 2012 durch einen auf 20 Jahre angelegten Infrastrukturfonds abgelöst werden, der für Infrastrukturprojekte in den Agglomerationen insgesamt 6 Milliarden Franken vorsieht. Die Mitfinanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen basiert auf dem vorliegenden NFA-Konzept und setzt es um – allerdings im Unterschied zur ursprünglichen NFA-Lösung mit wesentlich mehr Mitteln und auf der Basis einer Fondslösung.

2.7.6.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Während die Regelung, wonach der Bund den Agglomerationsverkehr mitfinanziert, im Allgemeinen gutgeheissen wird, sind andere Vorschläge im Bereich des Agglomerationsverkehrs umstritten. Insbesondere der in der Vernehmlassungsvorlage erwähnte Betrag von 30–40 Millionen Franken für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs löst Vorbehalte aus.

Die Meinungen dazu, was unter «Agglomeration» zu verstehen ist, gehen auseinander und reichen von Anträgen, die eine Beschränkung auf wenige grosse Agglomerationen vorsehen, bis hin zu einer Öffnung für alle Regionen sowie zum Einschluss aller Kantonshauptorte. Mehrheitlich wird aber die Definition des BFS begrüsst, die von (heute) 50 Agglomerationen und 5 isolierten Städten ausgeht.

2.7.6.2 Neue Lösung

2.7.6.2.1 Übersicht

Die künftige Ausgestaltung der Mitfinanzierung der Infrastruktur für den Agglomerationsverkehr durch den Bund lässt sich wie folgt umschreiben:

- Die Verantwortung für den Agglomerationsverkehr obliegt (mit Ausnahme der S-Bahnen und des regionalen Schienenverkehrs) den Kantonen und den Gemeinden. Der Bund engagiert sich subsidiär. Unterstützt werden Investitionen, und zwar mit einem maximalen Anteil von 50 Prozent. Betriebsbeiträge sind ausgeschlossen.
- Beiträge werden ausgerichtet an Strassen- und Eisenbahninfrastrukturen (inkl. S-Bahnen), die innerhalb der Städte und Agglomerationen liegen, der Verbesserung der Verkehrssysteme innerhalb dieser Räume dienen und nicht anderweitig über Bundesmittel finanzierbar sind.
- Der Bund stellt planerische und organisatorische Anforderungen an die Zahlung von Bundesbeiträgen: Für jede Agglomeration muss eine auf die Siedlungsentwicklung abgestimmte Gesamtverkehrsplanung in Form eines Agglomerationsprogramms, Teil Verkehr und Raumordnung, vorliegen, und es müssen geeignete Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr geschaffen werden.
- Die Zahlung der Bundesbeiträge erfolgt grundsätzlich mit einer Programmfinanzierung, die in Form von Mehrjahresprogrammen ausgestaltet wird. Der Bund bezahlt Beiträge an diese Programme.

Nicht Gegenstand der vorliegenden Agglomerationsverkehrsfinanzierung sind Infrastrukturbauten für übergeordnete Netze in den Agglomerationsräumen (übergeordneter Schienenverkehr und Nationalstrassen). Diese Bauten werden wie bisher über die bereits vorhandenen Programme und Kredite finanziert.

Vorbedingung für künftige Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr ist, dass sich die Agglomerationen in zweckmässigen Trägerschaften organisieren. Die Trägerschaften finanzieren sich über Mitglieder- und Kantonsbeiträge, Parkgebühren usw.. Darüber hinaus werden sie gemäss der oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage Beiträge des Bundes zu Gunsten der Agglomerationsprogramme erhalten. Empfänger der Beiträge sind die Trägerschaften als Programmträger.

Bundesbeiträge erfolgen nicht an einzelne Projekte, sondern an Programme, welche die Infrastrukturmassnahmen für den Agglomerationsverkehr des betreffenden Raums zusammenfassen. Mit diesem Teil Verkehr und Raumordnung des Agglomerationsprogramms wird der Einsatz der verschiedenen Verkehrsträger koordiniert und auf die raumplanerischen Ziele abgestimmt. Der Bund stellt verkehrs- und raumplanerische Anforderungen an die Programme. Die methodischen Anforderungen sind in einer Arbeitshilfe umschrieben.

Die Verwaltung ist bei den bisherigen parlamentarischen Beratungen zu NFA und Avanti bezüglich der Festlegung des geografischen Anwendungsbereichs von der Definition des Bundesamts für Statistik für Agglomerationen und isolierte Städte ausgegangen. Unter diese Definition fallen 50 Agglomerationen und 5 Einzelstädte, verteilt über alle Landesteile und Regionen.

Damit keine neue «Streusubvention» entsteht, sind die knappen Mittel primär dort einzusetzen, wo der grösste Nutzen in Bezug auf die Beseitigung von Verkehrsproblemen erzielt werden kann. Die notwendige Steuerung des Einsatzes der knappen Mittel soll über eine Priorisierung der Projekte auf der Grundlage der Anforderungen des Bundes an die Verkehrs- und Raumplanung im Rahmen des Agglomerationsprogramms, Teil Verkehr und Raumordnung, erfolgen.

2.7.6.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Die Umsetzung der Unterstützung der Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen durch den Bund erfolgt über das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer. In Artikel 3 ist der Grundsatz aufzunehmen, während die Bedingungen für die Zusicherung von Bundesbeiträgen in einem neuen Kapitel 4a festzuhalten sind.

Der Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 14) hervor; der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.7.6.3.

2.7.6.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Für die Umsetzung der Agglomerationsverkehrsfinanzierung wird eine neue Verordnung zum Bundesgesetz über die Verwendung der Mineralölsteuererträge notwendig (Verordnung über die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs). In dieser Verordnung sind insbesondere die folgenden Punkte zu regeln:

- Organisation und Zuständigkeit auf Bundesebene
- Bezeichnung der Städte und Agglomerationen bzw. Teilagglomerationen, für die Agglomerationsprogramme eingereicht werden können,
- Klärung wichtiger Begriffe, wie etwa die Abgrenzung zwischen Infrastruktur- und Betriebsbeiträgen.

2.7.6.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen wird bei den Kantonen in der Regel durch formelle Gesetze geregelt. Diese Regelungen sind inhaltlich unterschiedlich, und zwar sowohl bei den Strassen als auch beim öffentlichen Verkehr und bei der Schiene.

Die vorhandenen Gesetzesgrundlagen sind in jedem Kanton einzeln zu prüfen. Ein Anpassungsbedarf könnte sich in den folgenden Bereichen ergeben:

- *Schaffung einer Trägerschaft oder Beitritt des Kantons zu einer Trägerschaft:* Die Notwendigkeit kantonaler Gesetzesanpassungen hängt von der Rechtsform der Trägerschaft, von der Zusammensetzung ihrer Mitglieder und vom Kompetenztransfer ab. Je nach Ausgestaltung und Kompetenz der

Trägerschaft sind allenfalls Vereinbarungen bzw. Staatsverträge zwischen den Partnern abzuschliessen.

- *Anpassung kantonalen Finanz-/Haushaltsgesetze:* Solche Anpassungen könnten dann erforderlich werden, wenn vorhandene Entscheidkompetenzen der kantonalen Regierung oder des Parlaments auf die Trägerschaft übergehen und/oder falls der Bund vorschreibt, dass die Trägerschaft die Finanzierung eines Investitionspakets beschliesst und dies im Widerspruch steht zu einer möglicherweise im kantonalen Recht vorgeschriebenen Auslösung von Einzelprojekten.
- *Abstimmung mit der Richtplanung:* Die Agglomerationsprogramme sind mit der kantonalen Richtplanung in Übereinstimmung zu bringen. Voraussichtlich werden Anpassungen bei den Richtplänen erforderlich sein. Dies ändert aber nichts am Rechtscharakter der Richtpläne.

Die Notwendigkeit gesetzlicher Anpassungen in den Kantonen kann hier nicht abschliessend dargestellt werden, weil sie von der Rechtslage in jedem einzelnen Kanton abhängig ist. Die Auswirkungen müssen in jedem Kanton einzeln geklärt werden. Dabei ist zu erwarten, dass die Agglomerationskantone, die ein Interesse an einem Beitrag des Bundes haben, dafür sorgen, dass ihre Gesetze, wo nötig, rechtzeitig überarbeitet werden.

2.7.6.3 **Kommentar zu den Änderungen im MinVG**

Im Bundesgesetz vom 22. März 1985⁵⁸ über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) sind die folgenden Anpassungen erforderlich:

Art. 3 Bst. b^{bis} Grundsatz

Die neue Verfassungsbestimmung in Artikel 86 Absatz 3 b^{bis} der BV weist dem Bund im Bereich des Agglomerationsverkehrs eine neue Aufgabe zu. In Artikel 3 MinVG ist deshalb ein neuer Buchstabe (b^{bis}) einzuführen, wonach der Bund Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen ausrichten kann. Die Mittel stammen aus zweckgebundenen Erträgen aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette. Die Beiträge sind gemäss dem oben erwähnten Verfassungsartikel explizit auf Verkehrsinfrastrukturen beschränkt. Es können keine Betriebsbeiträge geleistet werden.

Gliederungstitel vor Art. 17a:

4a Kapitel: Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen in Agglomerationen

Art. 17a Verwendungszweck

In *Absatz 1* wird konkretisiert, welches Ziel mit den Beiträgen an die Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen verfolgt werden soll. In diesen Räumen sollen Effizienz und Nachhaltigkeit des Gesamtverkehrssystems gesteigert werden.

⁵⁸ SR 725.116.2

In *Absatz 2* wird bestimmt, dass die Infrastrukturen für den Strassenverkehr, den Schienenverkehr (öffentlicher Verkehr insgesamt) sowie den Langsamverkehr ausgebaut werden sollen. Dabei sollen die einzelnen Verkehrsträger (Strasse, öV, Langsamverkehr) vermehrt nach ihren jeweiligen Vorteilen eingesetzt und verknüpft werden. Aus finanziellen Gründen wird es in Zukunft nicht mehr möglich sein, alle Verkehrsträger zu «maximieren». In den Agglomerationen und Städten ist vor allem beim Langsamverkehr und beim öffentlichen Verkehr ein Nachholbedarf ausgewiesen.

In *Absatz 3* wird die Möglichkeit geschaffen, dass sich der Bund auch an Verbesserungen der Gesamtverkehrssysteme im grenznahen Ausland beteiligt. Dies ist vor allem in Agglomerationen von Bedeutung, die über die Landesgrenzen hinausreichen (z.B. Basel, Genf, Sottoceneri, Bodensee).

In *Absatz 4* wird ausdrücklich festgehalten, dass keine Betriebsbeiträge gewährt werden.

Art. 17b Beitragsberechtigte

Absatz 1: Voraussetzung für Beiträge an Agglomerationsprogramme ist die Bildung einer Trägerschaft. Als Trägerschaft für ein Agglomerationsprogramm kommen ein oder mehrere Kantone, Agglomerationen/Teilagglomerationen oder Städte in Frage. Die genaue Ausgestaltung ist Sache des kantonalen Rechts. Erforderlich ist jedoch, dass die Trägerschaften mit dem Bund rechtsgültig Vereinbarungen abschliessen können.

Absatz 2: Agglomerationsprogramme können nur von Städten und Agglomerationen eingereicht werden, die vom Bundesrat als beitragsberechtigt bezeichnet werden. Der Bundesrat wird sich dabei auf die jeweils neuesten Erkenntnisse des Bundesamtes für Statistik abstützen. Danach gelten als Agglomerationen zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20 000 Einwohnern und als Städte Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern. Mit dieser Formulierung wird es auch möglich sein, Programme von «Teil»-Agglomerationen zu anerkennen bzw. solche, die grenzüberschreitend sind. Die weiteren Details sind Gegenstand der Ausführungsverordnung.

In *Absatz 3* wird festgehalten, dass die Bundesbeiträge an S-Bahnen direkt über die Leistungsvereinbarungen und nicht über die Trägerschaften an die Transportunternehmen ausgerichtet werden. S-Bahnen sind Teil des Grundnetzes im schweizerischen Schienenverkehr und werden wie bisher mit dem Instrument der Leistungsvereinbarungen finanziert. Dementsprechend sind die Beiträge an die Trägerschaften zu kürzen. Dieser Mechanismus vereinfacht in diesem Bereich die Finanzströme und ist somit effizienter als die Finanzierung über die Trägerschaften.

Art. 17c Voraussetzungen

Der Bund wird sich nicht an der Finanzierung von einzelnen Infrastrukturprojekten in Agglomerationen beteiligen, sondern lediglich einen Beitrag an Programme leisten. Damit sich der Bund ein klares Bild von den Programmen machen kann, sind die einzelnen Projekte und Massnahmen in den Agglomerationsprogrammen aufzuführen.

In den Agglomerationsprogrammen müssen die Trägerschaften zeigen, wie die geplanten Projekte in eine Gesamtverkehrsplanung eingebunden sind. Dabei ist auch die Abstimmung mit den übergeordneten Strassen- und Schienennetzen vorzunehmen. Die Beiträge des Bundes an diese übergeordneten Netze werden jedoch nicht über die Agglomerationsprogramme, sondern über die bisherigen Kanäle finanziert. Im Weiteren ist aufzuzeigen, wie die Verkehrs- und die Raumentwicklung künftig aufeinander abgestimmt werden sollen. Es geht hier in erster Linie um die Frage, wie der Verkehr flächensparender organisiert werden kann. Dies sollte insbesondere zu kurzen Wegen führen, die Bildung von Entwicklungsschwerpunkten begünstigen und die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf ausreichend mit dem öffentlichen Verkehr erschlossene Gebiete fördern. Zudem ist aufzuzeigen, wie die Zersiedelung mit weiteren Massnahmen eingedämmt und die Verdichtung im Siedlungsgebiet verbessert werden können.

Ausserdem sind die in den Agglomerationsprogrammen vorgesehenen Projekte mit der kantonalen Richtplanung in Übereinstimmung zu bringen. Der Bundesrat wird über die erforderlichen Anpassungen der kantonalen Richtpläne befinden (Art. 11 RPG).

Im Weiteren müssen die Trägerschaften dafür sorgen, dass eine Gesamtfinanzierung gesichert ist. Schliesslich müssen die durch das Agglomerationsprogramm ausgelösten Investitionen insgesamt eine günstige Gesamtwirkung aufweisen.

Art. 17d Höhe der Beiträge

Absatz 1: Massgebend für die Höhe der Beiträge ist die Gesamtwirkung der Agglomerationsprogramme (sowohl im Verhältnis zu anderen Agglomerationsprogrammen als auch innerhalb der Agglomerationsprogramme). Die Beiträge des Bundes belaufen sich höchstens auf die Hälfte der anrechenbaren Programmkosten. Sie sind somit subsidiär.

Absatz 2: Der Bund muss sich bei der Prüfung der Agglomerationsprogramme an bestimmte Kriterien halten. Diese werden hier aufgelistet. Es geht insbesondere darum, dass mit den Programmen folgende Nachweise erbracht werden können:

- Die Qualität des Verkehrssystems muss erhöht werden (z.B. mehr Angebote beim öffentlichen Verkehr, dichtere Fahrpläne, weniger Staus, mehr Sicherheit)
- Das Siedlungswachstum nach innen muss gefördert werden (z.B. Förderung von Entwicklungsschwerpunkten, Verdichtung der mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr gut erschlossenen Siedlungen)
- Die Umweltbelastung und der Ressourcenverbrauch müssen vermindert werden (z.B. weniger Lärm und Abgase sowie weniger Flächenverbrauch bei der Verkehrsinfrastruktur und der Besiedlung)
- Ausserdem ist die Verkehrssicherheit zu erhöhen

Diejenigen Agglomerationsprogramme, die auf Grund dieser Kriterien die höchste Gesamtwirkung erzielen, können auch die höchsten subsidiären Beiträge des Bundes erhalten.

Absatz 3: Hier geht es um die Priorisierung der genehmigten Agglomerationsprogramme. Den Vorrang haben Programme, welche die vergleichsweise grössten Verkehrsprobleme zu lösen haben. Es geht darum, pro investierten Franken den grösstmöglichen Nutzen zu erzielen.

2.7.7 Verkehrstrennungsmassnahmen

2.7.7.1 Ausgangslage

2.7.7.1.1 Heutige Lösung

Gestützt auf die geltende Bundesverfassung (Art. 86, Abs. 3, Bst. b, BV) werden im Rahmen der Verkehrstrennung laut Gesetz (MinVG)⁵⁹ drei für die vorliegende Botschaft relevante Anliegen unterstützt:

1. die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen
2. die Verlegung von Bahngeleisen oder Strassen zur räumlichen Trennung von motorisiertem Privatverkehr und schienengebundenem Verkehr der Bahnen des allgemeinen Verkehrs
3. Massnahmen zur Verkehrstrennung und zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Agglomerationen

Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 wurden die Bundesbeiträge für Massnahmen ausserhalb von Agglomerationen bereits massgeblich gekürzt. Gleichsam im Gegenzug konnten die Kantone damals von deutlich erhöhten Nationalbankgewinnen profitieren. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 (EP 03) wurde dann die Rechtsgrundlage für die Sanierung der Niveauübergänge aufgehoben; dies per 1. Januar 2005. Der Bundesrat hat im November 2004 allerdings entschieden, dass der Bund die Sanierung der gefährlichen Bahnübergänge noch bis Ende 2006 finanziell unterstützt. Die Rechtsgrundlage für die Unterstützung der übrigen Verkehrstrennungsmassnahmen ausserhalb von Agglomerationen blieb mit dem EP 03 unangetastet. Die bewilligten Projekte werden zu Ende geführt; vom Bund werden aber keine neuen mehr finanziell unterstützt. Im Durchschnitt der Jahre 2001 und 2002 (zum Zeitpunkt der Botschaftsredaktion neueste verfügbare Globalbilanzzahlen) wurden für die Sanierung von Niveauübergängen und für Verkehrstrennungsmassnahmen ausserhalb von Agglomerationen insgesamt noch 33 Millionen Franken aufgewendet.

2.7.7.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Die Verkehrstrennung wird aus der Verfassung gestrichen und an ihrer Stelle wird die Grundlage für die Agglomerationsfinanzierung gelegt. In der NFA wird vorgesehen, die erwählten insgesamt jährlich 33 Millionen Franken Bundesbeiträge an die Verkehrstrennung als Globalbeiträge an Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr auszurichten (s. dazu Ziff. 2.7.6 hievor). Innerhalb von Agglomerationen wird der Bund demnach Verkehrstrennungsmassnahmen auch weiterhin mitfinanzie-

⁵⁹ SR 725.116.2

ren, sofern diese Bestandteil einer Gesamtplanung, eines so genannten «Agglomerationsprogramms», bilden.

2.7.7.1.3 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es sei diesbezüglich auf den Schlussabsatz von Ziffer 2.7.7.1.1 verwiesen.

2.7.7.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Neuregelung in Bezug auf die Niveauübergänge wird ausser von ZG, der die Mittel einsparen will, zugestimmt. Verschiedene Vernehmlasser fordern allerdings, dass die Kantone bundesgesetzlich zur Beseitigung der Niveauübergänge verpflichtet werden.

Bereits in der ersten NFA-Botschaft wurde in Aussicht gestellt, dass die durch den Wegfall der Bundesbeiträge an Verkehrstrennungsmassnahmen ausserhalb von Agglomerationen frei werdenden Mittel für den Agglomerationsverkehr eingesetzt werden sollen. Der Bundesrat erachtet es angesichts des dringenden Mittelbedarfs zu Gunsten des Agglomerationsverkehrs, wo ebenfalls Verkehrstrennungsmassnahmen anstehen, als nicht opportun, von dieser Absicht abzuweichen.

Was die zweite in der Vernehmlassung geäusserte Forderung anbelangt, weist der Bundesrat darauf hin, dass dem Bund bei einer vollständig «kantonalisierten» Aufgabe wie der Sanierung oder Beseitigung von Niveauübergängen keine Gesetzgebungskompetenz mehr zusteht. In diesem Zusammenhang ist aber auch darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat für die Sanierung von besonders gefährlichen Niveauübergängen noch eine finanzielle Bundesunterstützung bis Ende 2006 zugesichert hat (vgl. Schlussabsatz von Ziff. 2.7.7.1.1).

2.7.7.2 Neue Lösung

2.7.7.2.1 Übersicht

Die neue Lösung erfordert auf der Gesetzesstufe zwei Arten von Anpassungen: Einerseits sind die Rechtsgrundlagen für die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer für Investitionen in den Agglomerationsverkehr zu schaffen (vgl. dazu Ziff.2.7.6 hievor). Andererseits entfällt die Rechtsgrundlage für die Verwendung dieser Mittel zur Sanierung von Niveauübergängen bereits per 1. Januar 2005, und für Verkehrstrennungsmassnahmen ausserhalb von Agglomerationen werden vom Bund keine neuen Projekte mehr finanziell unterstützt. Zahlungen hingegen erfolgen bis Ende 2006.

2.7.7.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Die Neuregelung bedingt Änderungen im MinVG sowie im Bundesgesetz über die Anschlussgleise vom 5. Oktober 1990⁶⁰.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 14 und 17) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.7.7.3.

2.7.7.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Verordnung vom 6. November 1991⁶¹ über Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen und an andere Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr (Verkehrstrennungsverordnung) wird aufgehoben.

2.7.7.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Da mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 die Beiträge an die Verkehrstrennung schon massgeblich gekürzt wurden, haben die Strasseneigentümer die fehlenden Mittel insbesondere bei den Niveauübergängen schon bisher ersetzen müssen und die Kantone mehrheitlich die entsprechenden Grundlagen geschaffen. Was den Agglomerationsverkehr betrifft, ist auf die Ziffer 2.7.6 hievon zu verweisen.

2.7.7.3 Kommentar zu den Änderungen im MinVG und im Bundesgesetz über die Anschlussgleise

Im *Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 22. März 1985*⁶² (*MinVG*) sind in den *Artikeln 3, 18 und 19* die Ausführungen zur Verkehrstrennung zu streichen. Entsprechend fällt *Artikel 20* ganz weg. Was die Sanierung der Niveauübergänge anbelangt, so ist keine Gesetzesänderung mehr vorzunehmen, da in diesem Bereich die bundesgesetzliche Grundlage als Folge des Entlastungsprogramms 2003 (EP 03) bereits per 1. Januar 2005 entfallen ist. Der Bundesrat hat im November 2004 allerdings entschieden, dass der Bund die Sanierung gefährlicher Bahnübergänge noch bis Ende 2006 finanziell unterstützt.

Artikel 19 Absatz 1 wird im Weiteren betreffend die Finanzierung von Anschlussgleisen der heutigen Praxis angepasst und bildet neu *Artikel 18 Absatz 2*. Somit entfällt *Artikel 19*, und die Bestimmungen zu den Bundesbeiträgen an private Anschlussgleise können in einem einzigen Artikel zusammengefasst werden. Die Satzspanne von 40–80 Prozent bezog sich auf Niveauübergänge und Verkehrstrennungsmassnahmen. Weil die Ausführungen dazu gestrichen werden, sind Beitragsätze von über 60 Prozent an dieser Stelle im Gesetz nicht mehr aktuell.

⁶⁰ SR 742.141.5

⁶¹ SR 725.121

⁶² SR 725.116.2

Weil Artikel 19 aufgehoben wird, ist in *Artikel 11 Absatz 2* des Bundesgesetzes über die Anschlussgleise⁶³ der Verweis auf Artikel 19 MinVG zu streichen; es wird nur noch auf Artikel 18 MinVG verwiesen.

2.7.8 Regionalverkehr

2.7.8.1 Ausgangslage

2.7.8.1.1 Heutige Lösung

Die Finanzierung des Regionalverkehrs ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Im Rahmen einer Globalsteuerung, deren zentrales Instrument die Kantonsquoten sind, werden die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen an den Abteilungen im Regionalverkehr festgelegt. Der zweckgebundene Finanzierungsanteil des Bundes liegt gemäss Verordnung vom 18. Dezember 1995⁶⁴ über die Anteile der Kantone an den Abteilungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV) bei durchschnittlich 69 Prozent, wobei unter der Abteilung im Regionalverkehr die gesamten Beiträge an die ungedeckten Kosten sowohl der Infrastrukturbetriebe der Privatbahnen als auch der Verkehrsleistungen der nach Eisenbahngesetz (EBG)⁶⁵ abteilungsberechtigten Transportunternehmen zusammengefasst werden (vorausichtlich Änderung durch Bahnreform 2; vgl. Ziff. 2.7.8.1.3). Die Kantonsanteile für die Abteilung betragen somit durchschnittlich 31 Prozent. Die Satzspanne der Bundesanteile liegt zurzeit (ab Fahrplanjahr 2004) zwischen 37 Prozent für den Kanton Basel-Stadt und 92 Prozent für den Kanton Jura. Die Kantonsbeteiligung wird unter Berücksichtigung der Finanzkraft und der strukturellen Voraussetzungen des jeweiligen Kantons ermittelt (Bevölkerungsdichte, Privatbahnlängen). Neben dem Kantonsanteil an den Abteilungen im Regionalverkehr besteht noch ein durch die KAV definierter Kantonsanteil an den Investitionsbeiträgen. Der durchschnittliche Finanzierungsanteil des Bundes beträgt hier etwa 50 Prozent, wobei sich die Satzspanne derzeit von 5 Prozent (für BS und ZG) bis 82 Prozent (für GR) erstreckt. Mit dieser Finanzierungslösung wurden 1996 bei der Revision des Eisenbahngesetzes entscheidende Anliegen der NFA vorweggenommen.

2.7.8.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Die Abteilungen für den öffentlichen Regionalverkehr bleiben eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Instrumente der Globalsteuerung sind auch künftig die Kantonsquoten und die Kantonsanteile, welche weiterentwickelt werden:

- Der Anteil des Bundes wird auf durchschnittlich 50 Prozent herabgesetzt.
- Die Bundesbeitrag zur Angleichung der Nettobelastungen der Kantone pro Kopf wird ohne Berücksichtigung ihrer Finanzkraft abgestuft.

Im Regionalverkehr sah die NFA keine Verfassungsänderung vor; er war folglich nicht Gegenstand des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003.

⁶³ SR 742.141.5

⁶⁴ SR 742.101.2

⁶⁵ SR 742.101

2.7.8.1.3

Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Im Februar 2005 hat der Bundesrat die Botschaft zur Bahnreform 2 verabschiedet und an das Parlament weitergeleitet. Es wurde bereits im Rahmen der ersten NFA-Botschaft festgehalten, dass die Bahnreform 2 ausserhalb der NFA durchzuführen sein wird. Der Bundesrat bekräftigt diese Haltung auch aus heutiger Sicht.

Das Inkrafttreten der Bahnreform 2 ist auf den 1. Januar 2007, also vor der NFA, vorgesehen. Die für die NFA heute gültigen Voraussetzungen im Regionalverkehr könnten sich daher noch etwas verändern. Dies gilt insbesondere für die Finanzierung der Infrastruktur. Die Bahnreform 2 beinhaltet eine Revision des Eisenbahngesetzes vom 29. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101). Namentlich wird die Schweizer Schieneninfrastruktur in ein Grundnetz (nur vom Bund finanziert) und ein Ergänzungsnetz (nur von den Kantonen finanziert) aufgeteilt. Dies bedeutet für die NFA, dass sich im Regionalverkehr die Verbundaufgaben verringern: Die Investitionsbeiträge fallen gänzlich weg, und die Abgeltung reduziert sich um den Bereich Privatbahninfrastruktur. Die für die *Verbundaufgabe* «Regionalverkehr» von Bund und Kantonen *gemeinsam* einzusetzenden Finanzmittel verringern sich damit um insgesamt gut 400 Millionen Franken. Davon entfallen gut 300 Millionen Franken auf die Abgeltung. Die Reduktion bei der Abgeltung entspricht knapp 20 Prozent. Dementsprechend dürfte mit Bahnreform 2 die in der NFA-Globalbilanz auszuweisende Lastenverschiebung vom Bund auf die Kantone im Regionalverkehr zwischen 50 und 60 Millionen Franken geringer ausfallen als ohne Bahnreform 2. Das wird wiederum eine entsprechend geringere Dotierung des neuen zweckfreien Finanzausgleichs zur Folge haben. Als Folge der Bahnreform 2 wird zudem die KAV zu überarbeiten sein. Der Änderungsvorschlag wird den Kantonen wie üblich im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zur Bahnreform 2 zur Stellungnahme unterbreitet.

2.7.8.1.4

Ergebnisse der Vernehmlassung

Gemäss Artikel 53 Absatz 2 EBG soll die Finanzkraft der einzelnen Kantone bei den Berechnungen der Abgeltungen nicht mehr berücksichtigt werden. Diese Regelung entspricht den Grundideen der NFA und wird von verschiedener Seite begrüsst. Mehrere Kantone zeigen sich überdies einverstanden mit der Beibehaltung der strukturellen Voraussetzungen als Bemessungskriterium für die Abgeltung, währenddem sich eine klare Minderheit der Kantone gegen eine solche Berücksichtigung ausspricht. Ferner wird in diesem Zusammenhang mehrmals darauf hingewiesen, dass die Neuberechnung der Abgeltung eine politische Frage darstellt. Diese sei – unter Einbezug der Kantone – offen zu legen. Begründet wird dieser Antrag mit dem Hinweis, dass die Kantone schliesslich wissen müssten, welche Belastungen auf sie zukommen werden bzw. welche Beiträge der Bund auf welcher Grundlage zahlen wird.

Verschiedentlich wird es als richtig erachtet, die Bahnreform 2 vollständig aus der Vorlage der NFA auszuklammern und separat zu regeln.

Einige Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer fordern, dass die neue Aufgabenteilung auf keinen Fall zu einem Abbau des öffentlichen Verkehrs (vor allem in den Berg- und Randregionen) führen darf.

In Übereinstimmung mit der Mehrheit der Kantone möchte der Bundesrat bei der Bemessung der Kantons- bzw. der Bundesbeiträge an den Regionalverkehr aus verschiedenen Gründen an der Berücksichtigung der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen der einzelnen Kantone festhalten. Zu erwähnen ist namentlich, dass es auch in andern Aufgabenbereichen mit von Kanton zu Kanton stark unterschiedlichen Ausgangslagen nicht möglich ist, die Subventionsempfänger mit einem gesamtschweizerisch einheitlichen Bundesbeitragssatz zu unterstützen; Ungleiches *muss* ungleich behandelt werden. Zudem verfolgt der Gesetzgeber seit je her das Ziel einer flächendeckenden und nachhaltigen öffentlichen Verkehrsbedienung (Art. 51 Abs. 2 EBG). Dieses Ziel möchte der Bundesrat über die Kantonsquoten auch künftig dadurch erreichen, dass im Regionalverkehr die nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Belastungen der einzelnen Kantone in etwa vergleichbar sind. Hervorzuheben ist im Weiteren, dass der neue geografisch-topografische Lastenausgleich des Bundes kein Ersatz für kantonsweise differenzierte Subventionssätze bei einzelnen Aufgabenbereichen sein kann.

Der Bundesrat anerkennt den Wunsch verschiedener Kantone, die neue Beitragsbemessung bzw. die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone offen zu legen. Er wird dies im Rahmen der anstehenden Vertiefung der Bahnreform 2 tun, welche die Beitragsbemessung im Regionalverkehr ebenfalls tangieren wird und mit der NFA in starker Wechselbeziehung steht (vgl. die Ausführungen in der vorstehenden Ziffer).

Der Bundesrat verfolgt mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen keineswegs das Ziel, den Regionalverkehr abzubauen. Die Kantone werden für den Subventionsabbau auf 50 Prozent denn auch vollumfänglich über frei verfügbare Mittel entschädigt. Da mit dem Umbau des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eine markante Verstärkung des Ausgleichs unter den Kantonen verbunden ist, werden die in der Regel finanzschwächeren Randregionen tendenziell in den Genuss einer Überkompensation mit zweckfreien Mitteln gelangen, sodass in diesen Gebieten der Regionalverkehr nicht einem erhöhten Abbaudruck unterliegen wird.

2.7.8.2 Neue Lösung

2.7.8.2.1 Übersicht

Die neue Lösung ist durch folgende Ziele und Rahmenbedingungen gekennzeichnet:

- a) Grundsätzlich:
 - Der gesamte öffentliche Regionalverkehr bleibt eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen (mit der Bahnreform 2 wird der Infrastrukturbereich voraussichtlich keine Verbundaufgabe mehr darstellen).
 - Der Bund finanziert wie bisher neben den Regionalverkehrsangeboten gemeinsam mit den Kantonen die Privatbahninfrastrukturen (mit der Bahnreform 2 wird die gemeinsame Finanzierung des Infrastrukturbereichs durch Bund und Kantone voraussichtlich entfallen).
 - Das neue System soll – im Interesse einer flächendeckenden, nachhaltigen Verkehrspolitik – die Aufrechterhaltung des Leistungsangebotes in schwach besiedelten, wirtschaftlich benachteiligten Gebieten sicherstellen.

- b) Bereich Abgeltungen:
 - Die Abgeltungen des Bundes für den regionalen Personenverkehr reduzieren sich von bisher 69 Prozent auf insgesamt 50 Prozent der ungedeckten Kosten.
 - Die Bundesbeiträge sollen bewirken, dass sich die Nettobelastungen der Kantone pro Kopf einander annähern. Sie werden nach einem Index zur Berücksichtigung der strukturellen Voraussetzungen – jedoch ohne Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone – abgestuft.
 - Der Bund nimmt eine Globalsteuerung über die Kantonsquoten vor.
- c) Bereich Investitionsbeiträge (entfällt voraussichtlich mit der Bahnreform 2):
 - Das Beitragsvolumen des Bundes bleibt auf dem bisherigen Niveau.
 - Die Beiträge des Bundes werden nach einem Strukturindex abgestuft, wobei die Finanzkraft der Kantone unberücksichtigt bleibt. Gegenüber heute verschieben sich die Beitragssätze für die einzelnen Kantone nur marginal.

2.7.8.2.2 Grundzüge der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsform

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, dem Bund und den Transportunternehmen soll weiter vereinfacht werden. Zudem ist eine weitergehende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wünschbar. Wie bereits in der ersten NFA-Botschaft ausgeführt, werden diese Anliegen im Rahmen der Bahnreform 2 weiterentwickelt. Demzufolge wird im Rahmen der NFA daran festgehalten, dass die Bundesbeiträge an den öffentlichen Regionalverkehr – entgegen dem in Artikel 8 Absatz 2 des Subventiongesetzes (SuG)⁶⁶ verankerten Grundsatz – nicht an die Kantone, sondern weiterhin direkt an die Transportunternehmen ausgerichtet werden.

2.7.8.2.3 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Notwendig sind Anpassungen der Artikel 53 und 61 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957⁶⁷ (EBG; vgl. den Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen unter Ziff. 2.7.8.3).

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 16) hervor.

⁶⁶ SR 616.1

⁶⁷ SR 742.101

2.7.8.2.4 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Notwendig ist eine Anpassung der KAV, und zwar der Artikel 3, 4 und 9.

Wesentliche inhaltliche Änderungen sind:

- Abkehr von der Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft der Kantone;
- Veränderung der Formel, damit der Bundesanteil bei der periodischen Neufestlegung der Anteile von Bund und Kantonen sowohl bei den Investitionsbeiträgen als auch bei den Abgeltungen jeweils 50 Prozent beträgt;
- Regelung der maximalen Abweichung des Bundesanteils von diesen 50 Prozent während der Periode zwischen zwei Festlegungen dieses Anteils.

Der Bundesrat empfiehlt, die Parameter möglichst entsprechend der Variante festzulegen, die der ersten NFA-Botschaft zu Grunde gelegt wurde. Insbesondere bei den Investitionsbeiträgen wird die Formel so verändert, dass die kantonsweisen Verschiebungen gegenüber dieser Variante so gering wie möglich gehalten werden können.

2.7.8.2.5 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die Beteiligung der Gemeinden und Städte an der Finanzierung des Regionalverkehrs ist in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich geregelt. Sollten die Veränderungen durch die NFA für die Gemeinden und Städte finanziell neutral sein, bedürfte es auf kantonaler Ebene der Anpassung von Gesetzen und Regelungen zur Beteiligung der Gemeinden und Städte.

2.7.8.3 Kommentar zu den Änderungen im EBG

Im *Eisenbahngesetz (EBG)* sind folgende Anpassungen erforderlich:

Die *bisherigen Absätze 1 und 2 von Artikel 53* werden umgestellt. Weil bei der Festlegung der Kantonsanteile der Finanzkraft künftig nicht mehr Rechnung getragen wird, wird zudem der Passus «insbesondere die Finanzkraft» gestrichen.

In *Artikel 53 Absatz 1* wird festgeschrieben, dass sich der Bund mit 50 Prozent an der gesamten Abgeltung der gemeinsam mit den Kantonen bestellten Angebote im Regionalverkehr beteiligt. Neu werden im Gesetz somit nicht mehr der (kantonsweise) Mindest- und Höchstsatz der Bundesbeteiligung fixiert, sondern der Beitragssatz über alle Kantone gesehen.

Absatz 2 hält fest, dass die Anteile des Bundes und der einzelnen Kantone durch den Bundesrat in der Regel alle vier Jahre neu festgelegt werden. Dabei hört der Bundesrat die Kantone an. Die Festlegung dieser Anteile erfolgt wie bisher unter Berücksichtigung der strukturellen Voraussetzungen der Kantone, neu aber ohne Berücksichtigung ihrer Finanzkraft.

Das Intervall von vier Jahren bei der Festlegung der Anteile des Bundes und der Kantone stellt den Normalfall dar. Die Anteile müssen aber auch im Zuge grösserer Reformen (z.B. Bahnreform) neu bestimmt werden. In solchen Fällen sollen die notwendigen Anpassungen rasch vorgenommen werden können.

Absatz 2^{bis} schafft die Grundlage, um die systembedingten Schwankungen des Bundesanteils zwischen zwei Festlegungen nach Absatz 2 ausgleichen zu können. Solche Schwankungen können resultieren aus individuellen Quotenerhöhungen für einzelne Kantone (ohne die das heutige Bestellsystem nicht funktioniert), aus unterschiedlichen Quotenausschöpfungen eines Kantons in den einzelnen Jahren oder daraus, dass bei den Kantonsanteilen nur ganze Prozentzahlen zur Anwendung gelangen.

Der Bundesrat regelt in der KAV, wie weit der Bundesanteil zwischen den Festlegungen vom Durchschnittswert von 50 Prozent höchstens abweichen darf.

Auf Grund der Änderungen in Artikel 53 muss auch *Artikel 61* angepasst werden. Da bei den Investitionsbeiträgen das Gesamtvolumen beibehalten werden soll, ist hier lediglich die Finanzkraft als Bemessungskriterium fallen zu lassen.

2.7.9 Flugplätze

2.7.9.1 Ausgangslage

2.7.9.1.1 Heutige Lösung

Die bisher gültige Lösung sieht vor, dass der Bund gemäss Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948⁶⁸ (LFG) zins- und amortisationsgünstige Darlehen bis zu 25 Prozent an die Verbesserung oder Erweiterung der Landesflughäfen sowie der Flugplätze, die in erster Linie dem gewerbsmässigen Regionalverkehr dienen, gewähren kann.

Diese Bestimmung («Kann»-Formulierung) ist nach der Teilrevision des LFG auf den 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt worden. Seit diesem Zeitpunkt ist Artikel 101a nie zur Anwendung gelangt. Es wurde bisher ein Begehren um Ausrichtung eines Bundesdarlehens gestellt, nämlich dasjenige des Flughafens Basel-Mulhouse vom November 2001. Dieses wurde vom Bundesrat am 7. März 2003 jedoch abgelehnt.

2.7.9.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom Oktober 2003

Die Möglichkeit der Darlehensgewährung soll aufgehoben werden. Da diese Aufhebung keiner Verfassungsmodifikation bedarf, hat sich das Parlament im Rahmen seiner Beratungen zur 1. Botschaft nicht dazu geäußert.

⁶⁸ Vgl. Artikel 101a; SR 748.0

2.7.9.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Als Folge der kurz vor der 1. Botschaft verübten Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA ging die Nachfrage nach Lufttransportleistungen weltweit zurück. Infolge des Swissair-Grundings kam es zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation namentlich der schweizerischen Luftfahrt. Vom daraus resultierenden Verkehrsrückgang wurden besonders die Flughäfen Zürich und Basel-Mulhouse betroffen.

In seiner Antwort vom 7. März 2003 auf eine entsprechende Anfrage des Regierungsrates des Kantons Zürich bekräftigte der Bundesrat erneut seine Haltung, wonach die finanzielle Hilfe an den Flughafen durch den Standortkanton zu übernehmen sei, umso mehr der Bund bereits mit seinem Anteil an der Finanzierung der neuen schweizerischen Fluggesellschaft Swiss einen erheblichen Beitrag zur Sicherstellung der Aufrechterhaltung der Infrastrukturen der schweizerischen Luftfahrt – namentlich des Flughafens Zürich – geleistet habe.

2.7.9.1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Mehrere Kantone stimmen der Neuregelung zu. Abgelehnt wird die Lösung von den Interessenverbänden und den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

In seinem am 10. Dezember 2004 genehmigten Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 äussert sich der Bundesrat indirekt auch zur Frage der Finanzierung von Flughäfen. Damit der Bund seine luftfahrtpolitische Verantwortung sowie seine Interessen und Ziele inskünftig umfassender und direkter wahrnehmen kann, prüft er Möglichkeiten zur Durchsetzung grösserer Bundeskompetenzen. Unter anderem untersucht er neue Formen der Trägerschaft. Die konkrete Umsetzung dieser Zielsetzung bedarf detaillierter rechtlicher und finanzpolitischer Abklärungen. Dabei wird auch die Frage der Finanzierung der Flughäfen nochmals thematisiert.

2.7.9.2 Neue Lösung

2.7.9.2.1 Übersicht und Umsetzung auf Gesetzesstufe

Aus Sicht des Bundesrates haben sich seit der 1. Botschaft keine neuen Beurteilungselemente ergeben, die zumindest zum jetzigen Zeitpunkt ein Rückkommen auf die beantragte Streichung von Artikel 101a LFG rechtfertigen würden. Die vorgeschlagene Streichung bedingt eine redaktionelle Anpassung von Artikel 103 Absatz 1 Buchstabe a LFG, indem die diesbezügliche Bezugnahme auf Artikel 101a LFG hinfällig wird und damit zu streichen ist⁶⁹.

Der Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 18) hervor.

⁶⁹ Art. 103 LFG in seiner Fassung gemäss Änderung vom 19. März 2004, BBl 2004 1387. Die Referendumsfrist lief am 8. Juli 2004 unbenutzt ab.

2.7.9.2.2 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen

Allfällige finanzielle Hilfen an Flugplätze sind durch die (Standort)Kantone zu erbringen. Soweit ersichtlich sind die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen für solche kantonalen Finanzhilfen vorhanden.

2.8 Umwelt

2.8.1 Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung

2.8.1.1 Ausgangslage

2.8.1.1.1 Heutige Lösung

Im Rahmen der Verwendung des Reinertrages des Treibstoffzolls für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr beteiligt sich der Bund heute an den Kosten für die an den Strassen oder ersatzweise an den Gebäuden erforderlichen Umweltschutzmassnahmen. Während sich der Bundesbeitrag für Umweltschutzmassnahmen an Nationalstrassen und mit Bundeshilfe auszubauenden Hauptstrassen nach den für diese Strassen geltenden Ansätzen bemisst, sind bei Sanierungen im Bereich des übrigen Strassennetzes die Finanzkraft des Kantons und die Kosten der Sanierung massgebend.

2.8.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Mit einer Teilrevision der Artikel 50 und 51 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983⁷⁰ (USG) sollte eine Beschleunigung und Vereinfachung der administrativen Verfahren erreicht werden. Die Kantone sind für die strassenverkehrsbedingte Luftreinhaltung bzw. für den Lärmschutz entlang von Strassen, die weder National- noch Hauptstrassen sind, mit den ihnen zugeteilten Mitteln im Rahmen der Zweckbindung der Mineralölsteuer selbst zuständig. Dadurch soll den Kantonen und Gemeinden eine möglichst hohe Selbständigkeit eingeräumt werden. Auf die fallweise Prüfung von Einzelprojekten durch den Bund kann verzichtet werden.

2.8.1.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft

Mit dem Entlastungsprogramm 2003 (EP 03) wurde Artikel 50 USG geändert. Die Bundesbeiträge für Umweltschutzmassnahmen im Bereich des übrigen Strassennetzes wurden auf Lärm- und Schallschutzmassnahmen beschränkt, und der Beitragsatz wurde halbiert. Die projektbezogenen Subventionen für die Luftreinhaltmassnahmen im Bereich des übrigen Strassennetzes wurden ganz aufgehoben. Auch die ursprünglich vorgesehene Pauschalabgeltung an die Kantone für deren gesetzlichen Vollzug im Bereich Luftreinhaltung beim Strassenverkehr soll wegfallen.

⁷⁰ SR 814.01

2.8.1.1.4 Beratungen im Parlament

Da keine Verfassungsänderung erforderlich war, wurde die Neuregelung im Parlament nicht besprochen.

2.8.1.1.5 Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen

Mit Ausnahme der erwähnten Änderung im Rahmen des EP 03 sind keine weiteren Gesetzesänderungen vorgesehen.

2.8.1.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die CSP lehnt als einzige Vernehmlasserin die Systemänderung ab, wonach sich der Bund aus der Einzelfallprüfung der Projekte zurückzieht und diese Aufgabe den Kantonen im Rahmen der Programmvereinbarungen überträgt. Economiesuisse und der Arbeitgeberverband verlangen einen Rückzug des Bundes sowohl bei den Luftreinhalte- wie auch bei den Lärmschutzmassnahmen. Es sollen hier keine Subventionen mehr gesprochen werden. Die Verkehrsverbände stimmen der Neuregelung zu.

Bei den Luftimmissionen verlangen neun Kantone die Wiedereinführung nicht werkgebundener Beiträge zugunsten der Luftreinhalte-massnahmen der Kantone. Die übrigen Kantone äussern sich nicht dazu. Auf diese Forderung soll nach Auffassung des Bundesrates nicht eingetreten werden.

2.8.1.2 Neue Lösung

2.8.1.2.1 Übersicht

Der Umweltschutz an bestehenden National- und Hauptstrassen sowie bei Bau und Ausbauten solcher Strassen wird über das Nationalstrassenbudget resp. die Globalbeiträge für Hauptstrassen finanziert. Es gelten die für diese Strassen massgeblichen Vorschriften des MinVG.

Vorliegend geht es darum, für den Lärmschutz an den *übrigen* Strassen eine Lösung zu finden. Diese Aufgabe soll als Verbundaufgabe weitergeführt werden. Allerdings soll die Finanzierungsform ändern, und auf die fallweise Prüfung von Einzelprojekten soll verzichtet werden.

Die Mittelzuteilung soll auf der Grundlage von Programmvereinbarungen erfolgen. Sie soll von der Qualität der Vorhaben – von der erzielten Wirkung – abhängig gemacht werden. Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln soll die belastete Bevölkerung eine deutliche Lärmmentlastung erfahren.

In den Programmvereinbarungen mit den Kantonen werden die zu sanierenden Strassen bezeichnet und auf Grund der erwarteten Wirkung der vorgesehenen Massnahmen die Bundesbeiträge festgelegt. Die Mittelzuteilungen werden abgestuft nach der erzielten Lärmmentlastung. Dieser Mechanismus soll Anreize für eine Reduktion der Lärmbelastung der Bevölkerung schaffen. Damit das Prinzip der Verhältnismäs-

sigkeit gewahrt bleibt, wird das Verhältnis der Kosten zum Nutzen in die Beitragsgewährung einfließen. Die Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses ist nicht neu; es wird bereits heute vielfach bei Sanierungsprojekten angewandt. Im Nutzen wird sowohl die erzielte Lärmreduktion als auch die Anzahl der Geschützten berücksichtigt werden.

Reichen die jährlich vom Parlament bewilligten Bundesmittel nicht aus, so werden die Mittelzuteilungen für Programme mit dem schlechtesten Kosten/Nutzen-Verhältnis zurückgestellt. Während der gesamten Sanierungsfrist sollen bei gleichem Kosten/Nutzen-Verhältnis gleich hohe Bundesbeiträge ausbezahlt werden.

In dichten Siedlungsgebieten sind Schallschutzfenster oft die einzige Möglichkeit, um im Innern der Wohnungen einen angemessenen Schutz vor dem Strassenlärm zu erhalten. Deshalb soll der Strasseneigentümer Beiträge an die Kosten für Schallschutzfenster erhalten. Vorgesehen ist ein Pauschalbetrag pro Schallschutzfenster.

2.8.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Auf Gesetzesebene ist eine Anpassung von Artikel 50 USG erforderlich. Die Abgeltungen werden neu für Lärm- und Schallschutzmassnahmen bei Sanierungen im Bereich des übrigen Strassennetzes auf der Grundlage von Programmvereinbarungen gewährt. Voraussetzung ist, dass die Mittel wirkungsorientiert eingesetzt werden. Entsprechend der Berichterstattung der Umweltschutzgesetzgebung über den Vollzug der Sanierungsvorschriften wird bei den Haupt- und übrigen Strassen eine Berichterstattung über die Verwendung der Beiträge für die Umweltschutzmassnahmen vorgesehen.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 19) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.8.1.3.

2.8.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Anzupassen ist die Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986⁷¹, da sich der Bund aus der Prüfung der Einzelprojekte für die übrigen Strassen zurückzieht.

Diese Änderungen beinhalten bezüglich der Einführung der Programmvereinbarung als neuem Instrument die Festlegung der minimalen Inhalte der Programmvereinbarung, der Aufgaben und Kompetenzen des Bundes und der Kantone, der Kriterien der Beitragsbemessung, des Vereinbarungsverfahrens, des Controllings und der Streitbeilegung.

Zudem ist eine Anpassung der Verordnung vom 19. Oktober 1988⁷² über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) nötig. Artikel 22 UVPV, welcher das Verfahren bei UVP-pflichtigen Anlagen, die Bundessubventionen erhalten, regelt, kann nach wie vor für die Finanzierung entsprechender Einzelprojekte (Finanzierung, die nicht im Rahmen einer Programmvereinbarung erfolgt) gelten. Für jene Projekte, für die Bundesbeiträge im Rahmen einer Programmvereinbarung gewährt werden, kann

⁷¹ SR 814.41

⁷² SR 814.011

die Regelung von Artikel 22 UVPV nicht mehr zur Anwendung kommen. In diesen Fällen ist der Kanton jene Behörde, welche vor bzw. nach Bewilligung des Werkes prüfen soll, ob das Vorhaben den Vorgaben der Programmvereinbarung (und des Bundesumweltschutzes) entspricht. Demgemäss sollte die zuständige kantonale Leitbehörde die *kantonale* Subventionsbehörde im Rahmen des Bewilligungsverfahrens einbeziehen. Die Mitwirkung des betroffenen Bundesamtes auf strategischer Ebene an der Ausarbeitung der Programmvereinbarung ist nach Artikel 2 NHG⁷³ sichergestellt. Artikel 22 UVPV muss deshalb im Rahmen der Verordnungsnovelle der NFA entsprechend abgeändert werden.

2.8.1.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen

Auf kantonomer Ebene müssen die Grundlagen geschaffen werden, um mit dem Bund Programmvereinbarungen abschliessen zu können.

2.8.1.3 Kommentar zu den Änderungen im USG

Art. 50 Beiträge für Umweltschutzmassnahmen bei Strassen

Mit den Programmvereinbarungen für Lärm- und Schallschutzmassnahmen bei Sanierungen im Bereich des übrigen Strassennetzes, die mit den Kantonen abgeschlossen werden, soll bewirkt werden, dass in erster Linie Sanierungen vorgenommen werden, die eine hohe Qualität hinsichtlich der Wirkung erzielen, d.h. die Sanierungen sollen zu einer Lärmentlastung führen. Der Sanierungsfortgang soll mittels Controlling überprüft werden. Die Berichterstattung über die Verwendung der Beiträge für die Umweltschutzmassnahmen bei den Haupt- und übrigen Strassen ermöglicht die Koordination mit der entsprechenden Bundesaufsicht über den Vollzug der Sanierungsvorschriften.

2.8.2 Gewässerschutz

2.8.2.1 Ausgangslage

2.8.2.1.1 Heutige Lösung

Die Schweiz hat sich verpflichtet, Stickstoffeinträge in die Nordsee zu reduzieren, indem sie im Rheineinzugsgebiet Massnahmen in Abwasserreinigungsanlagen (ARA) und in der Landwirtschaft ergreift.

Die für die Stickstoffelimination in den ARA installierten Einrichtungen sollen spätestens 2005 in Betrieb genommen worden sein. Diese Einrichtungen werden gemäss Artikel 61 des Bundesgesetzes vom 14. Januar 1991⁷⁴ über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom Bund mit 50 % subventioniert. Weitere Subventionstatbestände für ARA gibt es heute nicht mehr. Mit der Umset-

⁷³ SR 451

⁷⁴ SR 814.20

zung des ökologischen Leistungsnachweises hat die Landwirtschaft dazu beigetragen, den Stickstoffhaushalt zu entlasten.

Mit dem Instrument von Artikel 62a GSchG leistet der Bund Abgeltungen für Massnahmen der Landwirtschaft zur Verhinderung von Emissionen von Stoffen (Stickstoff, Phosphor) in ober- und unterirdische Gewässer. Der Bundesbeitrag beträgt maximal 80 % der Kosten. In den Jahren 2001, 2002 und 2003 wurden 2,2 Millionen, 3,6 Millionen bzw. 4,0 Millionen Franken vom Bund bezahlt.

Im Weiteren leistet der Bund Abgeltungen für die Ermittlungen der Ursachen einer ungenügenden Qualität eines wichtigen Gewässers oder von nutzbaren Grundwasservorkommen von wesentlicher Bedeutung. Er unterstützt die berufliche Ausbildung und die Information der Bevölkerung durch finanzielle Beiträge und entschädigt die Kantone für die Erstellung von kantonalen Inventaren über Wasserversorgungsanlagen und Grundwasservorkommen.

2.8.2.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Das Gewässerschutzgesetz ist in dem Sinn zu straffen, dass die jeweiligen Kompetenzen und Finanzierungsverantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen geklärt werden.

2.8.2.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft

Eine Zwischenbilanz betreffend der zur Diskussion stehenden Stickstoffreduktionen, die zur Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen oder von Beschlüssen internationaler Organisationen zum Schutz der Nordsee notwendig sind, zeigt allerdings, dass die gesetzten Ziele im Bereich Abwasserreinigung (Art. 61 GSchG) erfüllt werden, im Bereich Landwirtschaft hingegen nicht. Somit werden ab dem Jahr 2006 weitere Anstrengungen auf diesem Gebiet notwendig sein.

Die bestehenden Abwasserreinigungsanlagen sind heute nicht in der Lage, bestimmte Substanzen abzubauen. Dazu gehören Stoffe, die endokrine Effekte auslösen, wie natürliche oder synthetische Hormone und Abbauprodukte von Medikamenten im Urin oder Metaboliten von Pestiziden und bestimmten kosmetischen Mitteln. Solche Substanzen haben gravierende Auswirkungen auf die Ökosysteme. Unter anderem lassen sich bei Fischen bedeutende Schädigungen gewisser Organe und eine Schwächung des Immunsystems feststellen. Dass Massnahmen zur Elimination solcher Stoffe an der Quelle nur begrenzt möglich sind, zeigt sich insbesondere in der medizinischen Anwendung. Deshalb dürften auch bei den Abwasserreinigungssystemen (Sanitärinstallationen, Kanalnetze und Abwasserreinigungsanlagen) Massnahmen erforderlich werden. Die Art dieser Massnahmen und die entsprechenden Kosten sind heute allerdings noch nicht bekannt.

Die Diskussion um die Elimination endokrin wirksamer Stoffe ist zurzeit im Gange. Sie stellt in der Tat eine zusätzliche Herausforderung dar, die finanzielle Konsequenzen haben kann. Eine Änderung des Gewässerschutzgesetzes wird rechtzeitig in die Wege geleitet. Das Vernehmlassungsverfahren erfolgt mit separater Botschaft zu einem von der NFA unabhängigen Zeitpunkt.

2.8.2.1.4 Beratungen im Parlament

Da keine Verfassungsänderung erforderlich war, wurde die Neuregelung im Parlament nicht besprochen.

2.8.2.1.5 Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen

keine

2.8.2.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Neuregelung wird von 14 Vernehmlassern explizit zugestimmt. Einzelne Vernehmlasser möchten, dass sich der Bund beim Gewässerschutz auf strategische Vorgaben beschränkt und die Kosten nach dem Verursacherprinzip getragen werden.

Der Hauptantrag im Bereich Gewässerschutz betrifft die Finanzierungsregelung zu Artikel 62a GSchG. Dabei wird gefordert, dass die Mischfinanzierung teilweise zulasten des Bundes aufgehoben wird. Der Bund soll die Finanzierung analog zu dem bereits bestehenden Anreizsystem für Extensivierungsmassnahmen gemäss Art. 70 LwG übernehmen. Abgelehnt wird eine Umlagerung der Gelder in Extensivierungsmassnahmen vom Schweizerischen Bauernverband.

2.8.2.2 Neue Lösung

2.8.2.2.1 Übersicht

Beim Gewässerschutz wirken Bund und Kantone zusammen. Bei wichtigen Aufgaben, die es in diesem Bereich noch zu bewältigen gilt, liegt die strategische Führung beim Bund. Er lässt die Mittel dort einsetzen, wo sich mit den kleinsten volkswirtschaftlichen Kosten der grösste Umweltgewinn erzielen lässt. Dies gilt insbesondere für die Lösung der Stickstoffproblematik, zu der sich die Schweiz u.a. im Zusammenhang mit dem Schutz der Nordsee verpflichtet hat.

So steuert der Bund die Direktzahlungen in der Landwirtschaft und reserviert gezielt Gelder für punktuelle Investitionen in Abwasserreinigungsanlagen, die ausschliesslich der Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen (Nordseeabkommen) dienen.

Eine optimale Gewässerschutzpolitik geht somit von einer integralen Betrachtungsweise aus.

2.8.2.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Gewässerschutzgesetz (GSchG) sind die Artikel. 61, 62a, 64 und 65 zu ändern. Die Abgeltungen werden neu auf der Grundlage von Programmvereinbarungen gewährt. Voraussetzung ist, dass die Mittel wirkungsorientiert eingesetzt werden. Im Weiteren werden Vorgaben zur Bestimmung der Höhe der Beiträge gemacht.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 20) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.8.2.3.

2.8.2.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998⁷⁵ ist anzupassen.

Die wesentlichen Änderungen beinhalten bezüglich der Einführung der Programmvereinbarung als neuem Instrument die Festlegung der minimalen Inhalte der Programmvereinbarungen, der Aufgaben und Kompetenzen des Bundes und der Kantone, der Kriterien der Beitragsbemessung, des Vereinbarungsverfahrens, des Controllings und der Streitbeilegung. Zudem sind die Kriterien für die Mittelverteilung anzupassen.

2.8.2.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen

Es sind keine Anpassungen auf kantonaler Ebene notwendig.

2.8.2.3 Kommentar zu den Änderungen im GSchG

Im Gewässerschutzgesetz (GSchG)⁷⁶ sind die folgenden Artikel zu ändern:

Art. 61 Abwasseranlagen

Um den Prozess einer Reduktionsstrategie optimal anzugehen, gilt zukünftig, dass für Abwasserreinigungsanlagen, die der Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen oder von Beschlüssen internationaler Organisationen dienen, konkret der Bund das strategische Reduktionsziel für die Emissionen von Stickstoff vorgibt und die dazu notwendigen Mittel bereitstellt. Diese sind dort einzusetzen, wo sie optimal wirken können. Dazu sind entsprechende Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen notwendig. Mit der Abgeltung einer ökologischen Leistung (ausgerichtet pro Tonne installierte N-Reduktion) kann der Bund gezielt am richtigen Ort wirken (nur in Kantonen im Rheineinzugsgebiet unterhalb der Seen).

Der Subventionstatbestand bleibt derselbe; neu ist die Gewährung der globalen Abgeltungen im Rahmen von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Die Höhe der Abgeltungen wird nicht mehr im Gesetz festgelegt, sondern lediglich das Kriterium für deren Bemessung. Massgebend dafür ist die Menge Stickstoff, die jährlich durch die Reduktionsmassnahmen eliminiert wird. In den betroffenen ARA sind Reduktionen zwischen 30 und 60 Prozent der zugeleiteten Stickstofffracht zu erwarten.

⁷⁵ SR 814.201

⁷⁶ SR 814.20

Art. 62a Abs. 2–4 Massnahmen der Landwirtschaft

Bei der Umsetzung des Landwirtschaftsgesetzes mit seinem ökologischen Leistungsnachweis ist darauf zu achten, dass die prognostizierte Entlastung (Botschaft zur Agrarreform 2007) der Gewässer, ja der gesamten Umwelt, etappenweise erfolgen kann. Je mehr mit allgemeinen ökologischen Massnahmen in der Landwirtschaft erreicht wird (Ökologischer Leistungsnachweis), desto weniger Mittel müssen für Investitions- und Betriebskosten in ARA oder für weiter gehende Massnahmen in Einzugsgebieten von Grundwasserfassungen bereitgestellt werden.

Die Umsetzung der Bewirtschaftungsauflagen zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen, die über den ökologischen Leistungsnachweis hinausgehen, ist für die Landwirte mit zusätzlichen Kosten verbunden, die weiterhin abzugelten sind.

Bei jenen Abgeltungen, die als Ergänzung zu den vom Bund finanzierten Direktzahlungen zu verstehen sind (Bewirtschaftungsmassnahmen), soll auf die bisherige Mischfinanzierung durch Bund und Kantone verzichtet werden. Diese Lösung wurde, wie weiter oben festgehalten, in der Vernehmlassung mehrheitlich unterstützt. Demgegenüber werden die Kosten von notwendigen strukturellen Eingriffen im Rahmen von Programmvereinbarungen auf Bund, Kanton und Landwirte aufgeteilt. Die Höhe der Bundesbeiträge richtet sich neu nach dem Umfang der jährlich verhinderten Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen, nach deren Eigenschaften sowie den zusätzlichen Kosten der Massnahmen, die nicht bereits durch Beiträge nach dem Landwirtschafts- oder dem Natur- und Heimatschutzgesetz abgegolten werden.

Die Bundesbeiträge sollen den Kantonen im Rahmen von Programmvereinbarungen durch das Bundesamt für Landwirtschaft in Anlehnung an die bisherige Praxis gesamthaft für ein Gebiet, in dem Massnahmen erforderlich sind, zugesichert werden.

Art. 64 Abs. 1 und 3 Grundlagenbeschaffung, Ausbildung und Aufklärung

Im ursprünglichen Projekt der NFA war vorgesehen, Artikel 64 durch einen neuen Absatz 1bis von Artikel 57 zu ersetzen. Der damalige Vorschlag enthielt aber keine klaren Tatbestände und war somit unpräzis. Artikel 64 ist folglich nicht zu streichen, sondern zu modifizieren.

Zu den Ermittlungen der Ursachen einer ungenügenden Qualität eines wichtigen Gewässers im Hinblick auf die Sanierungsmassnahmen sollen u.a. Vorarbeiten im Zusammenhang mit den Abgeltungen für Massnahmen der Landwirtschaft (Art. 62a) abgegolten werden. Der Subventionstatbestand wird reduziert. An die Ermittlung nutzbarer Grundwasservorkommen von wesentlicher Bedeutung wird keine Abgeltung mehr geleistet, weil es sich nicht um eine Gewässerschutzmassnahme im engeren Sinne handelt (Abs. 1).

Die Inventare über Wasserversorgungsanlagen und Grundwasservorkommen werden in der Bundesverwaltung als Arbeitsinstrument verwendet. Die Unterstützung soll jedoch neu so befristet werden, dass diejenigen (kleineren) Kantone, die diese Arbeit noch nicht gemacht haben, ihre Aufgabe mit Hilfe der Bundesleistung noch erfüllen können. Die Gesuche müssen vor dem ersten November 2010 eingereicht werden, um einen Anspruch auf Abgeltungen zu haben (Abs. 3).

Am bisherigen jährlichen Zusicherungsmechanismus kann nicht festgehalten werden. Programmvereinbarungen sind mehrjährig, weshalb entsprechend befristete, mehrjährige Rahmenkredite vorgesehen sind.

2.9 Soziale Sicherheit

2.9.1 Individuelle Leistungen AHV

2.9.1.1 Ausgangslage

2.9.1.1.1 Heutige Lösung

Die individuellen Leistungen der AHV umfassen Alters-, Witwen- bzw. Witwer- und Waisenrenten, Entschädigungen an Hilflose und Beiträge an Hilfsmittel. Sie bilden eine der drei Säulen des Altersvorsorgesystems in der Schweiz. Als Leistungen einer obligatorischen Versicherung, die auf dem Umlageverfahren beruht, bezwecken sie die angemessene Deckung des Existenzbedarfs nach dem Erreichen des gesetzlichen Anspruchsalters. 20 Prozent der Ausgaben der AHV werden durch die öffentliche Hand finanziert. Der Bundesanteil beträgt 16,36 Prozent, der Anteil der Kantone 3,64 Prozent der Ausgaben. Die restlichen Ausgaben werden durch die Einnahmen der Versicherung oder aus den Fondsreserven gedeckt.

2.9.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Sowohl in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 als auch im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 geht der Aufgabenbereich individuelle Leistungen AHV in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes über. Dies bedingt eine Änderung von Artikel 112 Absatz 3 BV.

2.9.1.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Am 1. Juni 2002 ist das Freizügigkeitsabkommen mit der EU (BG vom 8. Oktober 1999 zwischen der EG, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz über die Freizügigkeit)⁷⁷ in Kraft getreten. Um den Export der Hilflosenentschädigung der AHV zu vermeiden, wurde im Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946⁷⁸ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) die ausschliessliche Finanzierung dieser Leistung durch die öffentliche Hand festgelegt (Art. 102 Abs. 2 und 103 Abs. 1^{bis} AHVG).

⁷⁷ AS 2002 701 722, BBl 1999 6128
⁷⁸ SR 831.10

2.9.1.1.4 Beratungen im Parlament

Die ausschliessliche Bundeskompetenz im Bereich der individuellen Leistungen AHV war in den eidgenössischen Räten unbestritten.

2.9.1.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Das Entlastungsprogramm 2003 verlängert den mit dem Stabilisierungsprogramm 1998⁷⁹ gekürzten Beitrag des Bundes an die AHV von 16,36 Prozent bis zum Inkrafttreten der NFA. Ausserdem wird vorgeschlagen, den Beitrag des Bundes an die Vorfinanzierung des flexiblen Rentenalters (Flexa-Beitrag, Einführung mit der 10. AHV-Revision am 1. Januar 1997) aufzuheben (Art. 103 Abs. 3 AHVG). Die Botschaft vom 16. Februar 2005 zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung (BBl 2005 2033) schlägt neu die Gewährung von Hilflosenentschädigungen an AHV-Rentnerinnen und -Rentner mit einer Hilflosigkeit leichten Grades vor.

2.9.1.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Neuregelung wird zugestimmt.

2.9.1.2 Neue Lösung

2.9.1.2.1 Übersicht

Der NFA führt zu einer vollständigen Entflechtung der Finanzierung. Für den Beitrag der öffentlichen Hand an die individuellen Leistungen der AHV wird ausschliesslich der Bund zuständig. Die Kantone werden von der Finanzierung der individuellen Leistungen der AHV vollständig entlastet. Auf die Organisationsstruktur der Durchführungsstellen, insbesondere der kantonalen Ausgleichskassen, hat die Aufgabenneuverteilung keinerlei Auswirkungen. Die Aufgabenneuverteilung hat im Übrigen auch keine Auswirkungen auf die Leistungen der AHV.

2.9.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im AHVG⁸⁰ müssen auf Grund der ausschliesslichen Bundeszuständigkeit für den Aufgabenbereich individuelle Leistungen AHV die Artikel 102, 103 und 107 angepasst werden.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 21) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.1.3.

⁷⁹ AS 1999 2374

⁸⁰ SR 831.10

2.9.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Verordnung vom 2. Dezember 1985⁸¹ über die Beiträge der Kantone an die AHV ist aufzuheben. Sie enthält Berechnungs- und Vollzugsbestimmungen, welche mit der Entflechtung hinfällig werden.

2.9.1.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Sofern die Mitfinanzierung der Ausgaben durch die Kantone und evtl. Gemeinden auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe (z.B. in einem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz) geregelt ist, sind die entsprechenden Bestimmungen aufzuheben. Da in den meisten Kantonen die Gemeinden heute einen Teil der Kantonsbeiträge zu übernehmen haben, muss die innerkantonale Lastenverteilung neu geregelt werden.

2.9.1.3 Kommentar zu den Änderungen im AHVG

Da die Kantonsbeiträge mit der Entflechtung wegfallen, sind die Artikel 102, 103 und 107 AHVG entsprechend anzupassen.

2.9.2 Unterstützung der Betagtenhilfe inkl. Hilfe und Pflege zu Hause

2.9.2.1 Ausgangslage

2.9.2.1.1 Heutige Lösung

Die Betagtenhilfe privater Organisationen wie Pro Senectute, Rotes Kreuz oder Spitex-Organisationen wird mit Beiträgen gefördert, damit verschiedene Dienstleistungen für Betagte erbracht werden können. Die bisherigen Subventionen werden gestützt auf Artikel 101^{bis} AHVG ausgerichtet für Beratung, Betreuung und Beschäftigung betagter Personen, für die Organisation von Kursen, welche der Selbständigkeit älterer Personen und der Pflege ihrer Kontakte mit der Umwelt dienen, für Hilfeleistungen/Haushaltshilfen, für Hilfe bei der Körperpflege und für Mahlzeitendienste sowie für Aus- und Weiterbildung von Lehr-, Fach- und Hilfspersonal. Heute ist die Betagtenhilfe eine Verbundaufgabe. Einerseits werden die erwähnten privaten Leistungserbringer auf Grund des AHVG subventioniert, andererseits nehmen auch die Kantone auf diesem Gebiet Aufgaben wahr, vorab in der Alters- und Pflegeheimversorgung sowie bei der Spitex.

⁸¹ SR 831.191.2

2.9.2.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Sowohl in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 als auch im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 wird der Aufgabenbereich Unterstützung der Betagtenhilfe inkl. Hilfe und Pflege zu Hause teilentflochten: die Subventionierung der privaten Organisationen für deren gesamtschweizerische Tätigkeiten verbleibt beim Bund, die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten werden durch die Kantone unterstützt. Dies bedingt den neuen Artikel 112c BV.

2.9.2.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die AHV-Subventionen für den Spitex-Bereich, der mit der NFA kantonalisiert wird, haben weiter zugenommen. Im Jahr 2000 betrug die Subventionierung 157,2 Millionen Franken, im Jahr 2001 160 Millionen Franken und im Jahr 2002 172,8 Millionen Franken.

2.9.2.1.4 Beratungen im Parlament

Die eidgenössischen Räte fassten den Beschluss, mit Artikel 197 Ziffer 5 BV auf Verfassungsstufe eine Übergangsbestimmung einzuführen. Diese Übergangsbestimmung verpflichtet die Kantone, bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause die bisherigen Leistungen gemäss Artikel 101^{bis} AHVG auszurichten.

2.9.2.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

2.9.2.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser, insbesondere die Kantone, stimmt der Neuregelung zu. Die meisten Stellungnahmen beziehen sich auf die Finanzierung und die Aus- und Weiterbildung. Im weiteren wird ausgeführt, dass die Übertragung der Finanzierungsverantwortung für die Hilfe und Pflege zu Hause an die Kantone nicht zu einer Reduktion der ambulanten Pflege- und Tagesstrukturen führen darf (SPS, SAS, DOK, SRK, Pro Senectute).

2.9.2.2 Neue Lösung

2.9.2.2.1 Übersicht

Die NFA führt im Bereich der Betagtenhilfe zu einer Teilentflechtung. Die Subventionierung der privaten Organisationen für deren gesamtschweizerische Tätigkeiten wie Beratung und Betreuung betagter Personen, Organisation von Kursen und

Wahrnehmung von Koordinations- und Entwicklungsaufgaben bleibt beim Bund. Die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten (Krankenpflege, Hauspflege und Haushalthilfe sowie Mahlzeitendienste und Tagesheime) werden durch die Kantone unterstützt.

2.9.2.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im AHVG⁸² muss auf Grund der Teilentflechtung im Aufgabenbereich Unterstützung der Betagtenhilfe inkl. Hilfe und Pflege zu Hause Artikel 101^{bis} angepasst werden. Zudem ist die Übergangsbestimmung auf Verfassungsstufe (Art. 197 Ziff. 5 BV) mit einer Übergangsbestimmung zu Artikel 101^{bis} AHVG zu ergänzen, welche die Berechnungsweise regelt.

Der Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 21) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.2.3.

2.9.2.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

In der Verordnung vom 31. Oktober 1947⁸³ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) muss Artikel 222 Absatz 1 Buchstabe a nur noch die gesamtschweizerisch tätigen Organisationen als subventionsberechtigt bezeichnen, Artikel 222 Absatz 1 Buchstabe b und c sowie Artikel 224 Absätze 2 und 3 werden auf Grund der Teilentflechtung aufgehoben. Artikel 225 ist ebenfalls anzupassen. Da die Subventionsregelung mittels Leistungsverträgen erfolgt, fallen Beiträge an einzelne Kurse weg.

2.9.2.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

In die kantonalen Gesetze muss eine Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex, Tagesheime, Mahlzeitendienst) aufgenommen werden. Solange keine solche Regelung besteht, haben die Kantone gemäss Übergangsbestimmung zu Artikel 112c BV die Subventionen nach den bisher gültigen Regeln der AHV auszurichten.

2.9.2.3 Kommentar zu den Änderungen im AHVG

Mit den Leistungsverträgen der AHV werden auch Tätigkeiten der nationalen Altershilfeorganisationen wie Koordination der Angebote, Qualitätssicherung, Entwicklungsaufgaben für die Zukunft, Vertretung der Interessen der Altershilfe, usw. unterstützt. Dies ist neu im *Buchstaben c von Artikel 101^{bis} Absatz 1* AHVG festgehalten.

⁸² SR 831.10

⁸³ SR 831.101

Die Kantone müssen gemäss *Übergangsbestimmung zu Artikel 112c BV* die Subventionen nach den bisher gültigen Regeln der AHV ausrichten, solange keine kantonale Finanzierungsregelung vorliegt. Auf Gesetzesstufe wird festgelegt, wie die Finanzierung in der Übergangszeit zu erfolgen hat. Die AHV-Subvention an die Spitex-Organisationen wird in einem Prozentsatz zur Lohnsumme festgelegt. Die Kantone haben somit den Prozentsatz anzuwenden, der im Jahr vor dem Inkrafttreten der NFA massgebend war. Beim Mahlzeitendienst richtet die AHV zudem im bestehenden System einen Franken pro Mahlzeit und bei den Tagesheimen 30 Franken pro Anwesenheitstag aus. Die Kantone haben diese Beiträge während der Übergangszeit entsprechend zu übernehmen.

2.9.3 Individuelle Leistungen IV

2.9.3.1 Ausgangslage

2.9.3.1.1 Heutige Lösung

Die IV richtet gemäss Bundesgesetz vom 19. Juni 1959⁸⁴ über die Invalidenversicherung (IVG) die folgenden individuellen Leistungen aus:

- Eingliederungsmassnahmen, mit Einschluss der Taggelder (Art. 8 ff. IVG)
- Renten (Art. 28 ff. IVG)
- Hilfflosenentschädigungen (Art. 42 ff. IVG).

Die gesetzliche Regelung der Geld- und Sachleistungen erfolgt durch den Bund, während bei der Finanzierung und beim Vollzug die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt sind. Die Hälfte der jährlichen Ausgaben wird durch die öffentliche Hand finanziert, wobei drei Viertel davon auf den Bund und ein Viertel auf die Kantone entfallen.

2.9.3.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Sowohl in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 als auch im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 geht der Aufgabenbereich individuelle Leistungen IV in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes über. Dies bedingt eine Änderung von Artikel 112 Absatz 3 BV.

2.9.3.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die 4. IV-Revision (IVG und Anpassungen der IVV⁸⁵) trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Sie hat auf die vorliegenden Änderungen, die gemäss NFA geplant sind, inhaltlich keinen Einfluss.

⁸⁴ SR 831.20

⁸⁵ SR 831.201

2.9.3.1.4 Beratungen im Parlament

Die ausschliessliche Bundeskompetenz im Bereich der individuellen Leistungen IV war in den Eidg. Räten unbestritten.

2.9.3.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Die sich vor der Parlamentsberatung befindende 5. IVG-Revision strebt u.a. die Harmonisierung der Praxis der IV durch eine verstärkte Aufsicht des Bundes an. Die heutige Aufteilung der Aufgaben zur Durchführung der Versicherung auf das Bundesamt für Sozialversicherung, die IV-Stellen und die Organe der AHV ergibt eine komplexe Organisation der IV. Mit der 5. IVG-Revision werden deshalb verschiedene Harmonisierungsmassnahmen vorgeschlagen. Da sich auf Grund der Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA neue Anforderungen im organisatorischen Bereich der IV ergeben, sollen die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen in Artikel 54 IVG an jene der 5. IVG-Revision angepasst werden.

2.9.3.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Hinsichtlich der IV-Struktur besteht bei den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern eine grosse Einigkeit, dass diese Frage im Rahmen der 5. IVG-Revision beantwortet werden soll.

Der Bundesrat teilt diese Auffassung. Der hier interessierende Wortlaut von Artikel 54 entspricht dem Entwurf gemäss 5. IV-Revision.

2.9.3.2 Neue Lösung

2.9.3.2.1 Übersicht

Finanzierung und Vollzug der individuellen Leistungen sollen Bundessache werden. Das Sonderschulwesen dagegen geht, der Schulhoheit entsprechend, an die Kantone über (vgl. Ziff. 2.9.7). Der Übergang zur Bundeszuständigkeit hat keinen Einfluss auf das System der individuellen Leistungen der IV an sich. Trotz des Übergangs der Zuständigkeiten im organisatorischen Bereich auf den Bund, werden die IV-Stellen für die Versicherten nach wie vor kantonal bzw. regional präsent sein.

2.9.3.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)⁸⁶ müssen auf Grund der Bundeszuständigkeit für den Aufgabenbereich individuelle Leistungen IV die Artikel 54 (IV-Stellen), 77 (Aufbringung der Mittel), 78 (Beiträge des Bundes) und 78^{bis} (Berechnung der Kantonsbeiträge) angepasst werden.

⁸⁶ SR 831.20

Der genaue Wortlaut der einzelnen Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 22) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.3.3.

2.9.3.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

In der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV)⁸⁷ sind keine Änderungen notwendig.

Die Verordnung vom 2. Dezember 1985⁸⁸ über die Beiträge der Kantone an die IV ist aufzuheben. Mit der Änderung der Artikel 54, 77, 78 und 78^{bis} IVG entfällt die gesetzliche Basis für diese Verordnung.

2.9.3.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Sofern die Mitfinanzierung der Ausgaben durch die Kantone und evtl. Gemeinden auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe (z.B. in einem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz) geregelt ist, sind die entsprechenden Bestimmungen aufzuheben. Da in den meisten Kantonen die Gemeinden heute einen Teil der Kantonsbeiträge zu übernehmen haben, muss die innerkantonale Lastenverteilung neu geregelt werden.

2.9.3.3 Kommentar zu den Änderungen im IVG

Zu Artikel 54, 77, 78 und 78^{bis}

Gemäss Artikel 112b Absatz 1 BV wird der Bund für die Eingliederung Invalider verantwortlich. Er kann dazu Mittel der IV verwenden. Im IVG müssen daher diejenigen Artikel, die Rechte und Pflichten der Kantone betreffen, angepasst werden. Auf Grund der Bundeszuständigkeit ergeben sich neue Anforderungen im organisatorischen Bereich der IV. Betreffend IV-Stellen bzw. Artikel 54 IVG sollen diese an die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen der 5. IVG-Revision angepasst werden, indem ausdrücklich festgehalten wird, dass neu der Bund für die Errichtung der kantonalen IV-Stellen verantwortlich ist. Im Gegenzug entfallen die Beiträge der Kantone an die IV. Mit der Änderung von Artikel 77 wird festgehalten, dass der Bund Beiträge an die IV leisten (Art. 77 Abs. 1 Bst. b) resp. die Hilfflosenentschädigung finanzieren muss (Art. 77 Abs. 2). Die Finanzierung der Hilfflosenentschädigung durch die öffentliche Hand (und nicht durch Beiträge der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden) ist eine wichtige Bedingung dafür, dass diese Leistung – im Gegensatz zu den übrigen Geldleistungen bei Alter und Invalidität – auch weiterhin nicht in EU-Mitgliedstaaten ausgerichtet werden muss. Artikel 78 regelt die Höhe des Bundesbeitrags an die IV. Artikel 78^{bis} wird aufgehoben, da die Kantone keine Beiträge an die IV mehr leisten.

⁸⁷ SR 831.201

⁸⁸ SR 831.272.1

2.9.4 Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten

2.9.4.1 Ausgangslage

2.9.4.1.1 Heutige Lösung

Gemäss Artikel 73 IVG gewährt die IV Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung sowie an die Betriebskosten von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung Invalider, von Werkstätten für die Dauerbeschäftigung Invalider sowie von Institutionen, die Eingliederungsmassnahmen der Versicherung durchführen. Diverse Institutionen bieten sowohl Eingliederungs- als auch Arbeitsplätze an und handhaben das Angebot flexibel: je nach Nachfrage werden die Plätze zur Durchführung von Eingliederungsmassnahmen oder zur Dauerbeschäftigung besetzt. Heute werden in der Schweiz in rund 170 Institutionen berufliche Eingliederungsmassnahmen durchgeführt. Davon sind rund 30 Institutionen spezialisierte Lehrwerkstätten, die restlichen rund 140 Institutionen sind gemischte Einrichtungen.

2.9.4.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Sowohl in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 als auch im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 geht der Aufgabenbereich Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und Werkstätten in die Zuständigkeit der Kantone über. Der Bund erlässt jedoch ein Rahmengesetz, welches die Ziele der Eingliederung und die Grundsätze und Kriterien festlegt. Dies bedingt den neuen Artikel 112b BV.

2.9.4.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die 4. IVG-Revision (IVG und Anpassungen der IVV) trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Sie hat auf die vorliegenden Änderungen, die gemäss NFA geplant sind, inhaltlich keinen Einfluss.

2.9.4.1.4 Beratungen im Parlament

Die eidgenössischen Räte fassten den Beschluss, mit Artikel 197 Ziffer 4 BV auf Verfassungsstufe eine Übergangsbestimmung einzuführen. Diese Übergangsbestimmung verpflichtet die Kantone, die bisherigen Leistungen der IV an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime zu übernehmen, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, welche auch die Gewährung kantonaler Beiträge an Bau und Betrieb von Institutionen mit ausserkantonalen Platzierungen regeln, mindestens jedoch während drei Jahren. In der ersten NFA-Botschaft war diese Übergangsbestimmung auf Gesetzesstufe geplant.

Weiter präzisierten die eidgenössischen Räte in Artikel 112b Absatz 3 BV, dass das Gesetz nicht nur die Ziele der Eingliederung, sondern auch die sich daraus ergebenden Grundsätze und Kriterien festlegt.

Der Bundesrat gab in den eidgenössischen Räten sein Versprechen ab, auf Gesetzesebene das Anliegen des Antrags Gross umzusetzen und im Rahmengesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) einen Rechtsweg bis vor Bundesgericht vorzusehen.

2.9.4.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Das Entlastungsprogramm 2003 reduzierte global das Ausgabenwachstum der Betriebsbeiträge an die Institutionen ab 2004. Die mit dem Entlastungsprogramm geplanten Änderungen haben Auswirkungen auf jede Globalbilanz, die basierend auf dem Jahr 2005 oder später erstellt wird.

2.9.4.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Einzig die SVP lehnt die Einführung des neuen Rahmengesetzes IFEG grundsätzlich ab. Neben Lob stösst dieses Rahmengesetz in der vorgeschlagenen Form auch auf Kritik und gibt dementsprechend Anlass zu verschiedenen Änderungsvorschlägen.

Namentlich von kantonaler Seite (GL, SH, BL, AR, AI, SG, GR, TG, VD) wird kritisiert, dass der Vernehmlassungsentwurf die Form einer Rahmengesetzgebung sprengt, da es eine sehr hohe Regelungsdichte aufweise und zu stark in die Entscheidungsbefugnisse der Kantone eingreife.

Der Bundesrat hat auf Grund der Kritik den Entwurf nochmals überarbeitet und beantragt dem Parlament ein entschlacktes Rahmengesetz. Dabei ist zu beachten, dass die Verfassungsvorgaben (Art. 112b *neu* BV) und die im Vorfeld der Abstimmung vom Bundesrat und von den Kantonen abgegebenen Versprechungen in jedem Fall einzuhalten sind. Dies gilt namentlich für den vorgesehenen Rechtsschutz.

Konkret werden gegenüber der ursprünglichen Vorlage folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Die geschützten *Werkstätten* sollen von der Pflicht zur Kostenübernahme nicht ausgenommen werden. Damit wird nicht ein individueller bzw. justizialer Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Werkstatt verankert. Vielmehr wird damit eine *Mitfinanzierungspflicht* des Wohnsitzkantons verankert. Die Steuerung des Angebots erfolgt über die Bedarfsplanung.
- Es wird präzisiert, dass es sich beim vorgesehenen «Behindertenkonzept» um ein von der Kantonsregierung verabschiedetes Konzept handeln muss. Damit wird unterstrichen, dass das Konzept nicht «bloss» den Charakter eines «Verwaltungspapiers» beanspruchen kann. Es liegt in der Kompetenz der Kantone zu entscheiden, ob sie ein von der Exekutive genehmigtes Konzept auch noch dem Parlament unterbreiten wollen (z.B. in Form eines Planungsberichts).
- Bei wesentlichen Änderungen eines Konzepts soll gemäss Vernehmlassungsvorlage der Bundesrat dieses nochmals genehmigen. Darauf kann auf Grund des vorgesehenen Rechtsschutzes und der Tatsache, dass das nunmehr von der Kantonsregierung verabschiedete Konzept eine höhere politische Bindungskraft aufweist, verzichtet werden.

2.9.4.2

Neue Lösung

2.9.4.2.1

Übersicht

Gestützt auf den neuen Verfassungsartikel 112b BV erlässt der Bund ein Rahmengesetz über die Förderung der Eingliederung invalider Personen. Die IV zieht sich aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb der Institutionen für Invalide zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen.

Die IV kommt jedoch nach wie vor für die individuellen Eingliederungsmassnahmen gemäss den Artikeln 16 und 17 IVG auf und schliesst auch weiterhin mit den Institutionen entsprechende Tarifverträge ab, die auch die bauliche Amortisation und Verzinsung von (Vor-) Investitionen der Kantone und Trägerschaften einschliessen. Dabei streben der Bund und die SODK eine Harmonisierung zwischen den Finanzierungsbeiträgen der IV und denjenigen der Kantone an.

Der IV-Tarif für die berufliche Eingliederung deckt den bisherigen individuellen sowie neu auch den kollektiven Beitrag ab. Die Verantwortung für die berufliche Eingliederung bleibt, da es sich um eine individuelle IV-Massnahme handelt, bei der IV, diejenige für die geschützte Arbeit geht in die Zuständigkeit der Kantone über. In reinen Eingliederungsstätten, die ganz über den IV-Tarif finanziert werden, entstehen dadurch keine Probleme. Oft bieten Einrichtungen aber Eingliederungs- und Arbeitsplätze an. Die Eingliederungsplätze werden über den IV-Tarif, die Arbeitsplätze über die Kantone finanziert. Mit der Teilung der Verantwortung auf Bund und Kanton werden neu zwei verschiedene Kostenträger mit unter Umständen voneinander abweichenden fachlichen Vorgaben involviert sein. Die Kompatibilität der Anforderungen der IV an die Qualität der Eingliederungsplätze mit denjenigen der Kantone an die Arbeitsplätze kann über Vorgaben auf Weisungsebene (Kostenrechnung, Leistungserfassung) sichergestellt werden. Dies bedingt eine enge Koordination und Zusammenarbeit zwischen der IV und den Kantonen.

Die Verpflichtung der Kantone umfasst die als stationär und teilstationär definierten Bereiche vorübergehendes oder dauerndes Wohnen (für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, mit oder ohne interne Beschäftigungsmöglichkeiten), den Aufenthalt von Jugendlichen und Erwachsenen in einer Tagesstätte sowie das Arbeiten von Jugendlichen und Erwachsenen in einer Behindertenwerkstatt (Beschäftigung oder Produktion, zentral oder dezentral organisiert). Dabei haben die Kantone das Angebot so auszugestalten, dass es den in der Bundesgesetzgebung als Minimalstandards formulierten Vorgaben gerecht wird.

Der Bundesrat gab in den eidgenössischen Räten sein Versprechen, auf Gesetzesebene einen Rechtsweg bis vor Bundesgericht vorzusehen. Ein solcher Rechtsweg ist mit einer justiziablen Formulierung des Rahmengesetzes verbunden. Aus den in der ersten NFA-Botschaft vorgesehenen kantonalen Konzepten allein können keine einklagbaren Rechte abgeleitet werden. Deshalb muss mit dem Rahmengesetz materiell mehr auf Bundesebene geregelt werden als in der ersten NFA-Botschaft vorgesehen war. So sieht der vorliegende Gesetzesentwurf u.a. vor, dass eine invalide Person, die keinen geeigneten Platz in einer von ihrem Wohnsitzkanton anerkannten Institution findet, von diesem Kanton eine finanzielle Beteiligung am Aufenthalt in einer anderen Institution verlangen kann. Dieser Anspruch kann bis vor Bundesgericht geltend gemacht werden.

2.9.4.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im *Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)*⁸⁹ muss auf Grund der Kantonalisierung des Aufgabenbereichs Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten Artikel 73 aufgehoben werden. Die vollständige Aufhebung von Artikel 73 ist nur möglich, weil auch die Beiträge an die Sonderschulung gestrichen werden (vgl. Ziff. 2.9.7). Weiter müssen die Artikel 75 (Gemeinsame Bestimmungen) und 75^{bis} (Rechtspflege) angepasst und in einer Übergangsbestimmung die allfällige Rückerstattung von Beiträgen geregelt werden.

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 22) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.4.3.

Neues Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen:

Das neue Rahmengesetz des Bundes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) hat die folgenden Hauptpunkte zum Gegenstand: die Sicherung der Eingliederung, die Verpflichtung der Kantone, ein bedarfsgerechtes Angebot an Institutionen und deren Finanzierung zu gewährleisten, die Anforderungen an die Institutionen, der minimale Inhalt der kantonalen Behindertenkonzepte sowie die Rechtsansprüche der invaliden Personen und das Beschwerderecht der Behindertenorganisationen. Die im IFEG formulierten Minimalstandards werden vom Bund nur durch eine Liste der beschwerdeberechtigten gesamtschweizerischen und interkantonalen Behindertenorganisationen konkretisiert. Weitergehende Ausführungsvorschriften zum IFEG sind auf Grund der Kantonalisierung des Aufgabenbereichs Gegenstand der kantonalen Gesetzgebung.

Der genaue Wortlaut des Gesetzes geht aus dem Mantelerlass (Anhang 2) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.4.4.

2.9.4.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

2.9.4.2.3.1 Verordnung über die Invalidenversicherung

In der Verordnung vom 17. Januar 1961⁹⁰ über die Invalidenversicherung (IVV) müssen auf Grund der Kantonalisierung die Artikel 99, 100, 101, 102, 103, 104, 104^{bis}, 104^{ter}, 105, 106, 106^{bis}, 107 und 107^{bis} aufgehoben werden. Mit der Streichung von Artikel 73 IVG entfällt die gesetzliche Basis für diese Verordnungsbestimmungen.

Die im Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) formulierten Minimalstandards werden vom Bund nur durch eine Liste der beschwerdeberechtigten gesamtschweizerischen und interkantonalen Behindertenorganisationen konkretisiert.

⁸⁹ SR 831.20

⁹⁰ SR 831.201

2.9.4.2.3.2 Verordnung des EDI über die Förderung der Invalidenhilfe

Die Verordnung des EDI vom 4. Dezember 2003⁹¹ über die Förderung der Invalidenhilfe muss aufgehoben werden. Mit der Aufhebung von Artikel 73 IVG und der entsprechenden Bestimmungen der IVV entfällt die gesetzliche Basis für diese Departementsverordnung.

2.9.4.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Im Hinblick auf die definitive Neuregelung gemäss NFA sind folgende Anpassungen notwendig:

- Erlass der erforderlichen kantonalen Ausführungsgesetze
- Erarbeitung der kantonalen Behindertenkonzepte auf Grund der Vorgaben des Rahmengesetzes
- Ratifikation der IVSE und Auf- und Ausbau der darin vorgesehenen Strukturen für die interkantonale Zusammenarbeit
- Regelung des Verhältnisses zu den Institutionen, evtl. in Form von Leistungsverträgen mit den Institutionen
- Überprüfung und Anpassung der kantonalen Instanzenwege für die Beschwerden Betroffener und ihrer Organisationen. Es gelten bereits heute die Regeln des Verwaltungsrechts. Entscheide der Organe der IVSE (zurzeit läuft das Beitrittsverfahren) können vor Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden.

Die erforderlichen Gesetzesanpassungen können erst in Angriff genommen werden, wenn die definitiven Vorgaben des Rahmengesetzes bekannt sind. Für die Übergangszeit von mindestens drei Jahren sind zusätzlich die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Übernahme der bisherigen Beiträge der IV durch die Kantone zu schaffen.

2.9.4.3 Kommentar zu den Änderungen im IVG

Zu Art. 73

Gemäss Artikel 112*b* Absatz 2 BV sind neu allein die Kantone für die Förderung der Eingliederung Invaliden durch Beiträge an Bau und Betrieb von Behinderteninstitutionen verantwortlich. Gleichzeitig wird mit Artikel 62 Absatz 3 BV die alleinige Verantwortung für die Sonderschulung den Kantonen übertragen. Die bisherigen kollektiven Beiträge (Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge) an die beruflichen Eingliederungsstätten werden neu in die Tarife für die individuellen beruflichen Eingliederungsmassnahmen gemäss den Artikeln 16 und 17 IVG integriert. Die bisherige Verantwortung der IV für die kollektiven Beiträge entfällt somit bei den

⁹¹ SR 831.201.813

Institutionen für die Eingliederung Invaliden und der Sonderschulung. Artikel 73 IVG kann somit ersatzlos aufgehoben werden.

Zu Art. 75

Da Artikel 73 aufgehoben wird, müssen auch die Verweise auf diesen Artikel gestrichen werden.

Zur Übergangsbestimmung

Die Regelung des geltenden Artikels 104^{bis} IVV wird übernommen.

2.9.4.4 Kommentar zum Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)

Titel und Ingress

Das IFEG stützt sich auf Artikel 112*b* Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)⁹², wie er mit Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verabschiedet wurde. Nach Artikel 112*b* Absatz 2 und 3 BV obliegt es den Kantonen, «die Eingliederung Invaliden, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen», zu fördern. «Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung» werden den Kantonen aber vom Bundesgesetzgeber vorgeschrieben.

Damit ist nicht gemeint, dass für jede einzelne der zahlreichen Behinderungsarten die Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung gesetzlich zu verankern seien; es sind bloss allgemeine Regeln aufzustellen. Diese sind in den Bestimmungen des IFEG-Entwurfs umschrieben, namentlich in den Artikeln zu den für die Anerkennung der Institutionen vorgeschriebenen Mindestanforderungen (Art. 5) und zum Inhalt der kantonalen Konzepte (Art. 10). Alle diese Elemente sind im Wesentlichen aus der Botschaft des Bundesrates vom 14. November 2001 zur NFA abgeleitet⁹³.

Zweck

Art. 1

Artikel 1 drückt die allgemeine Absicht des Bundesgesetzgebers aus. Jeder invaliden Person, die darauf angewiesen ist und dies wünscht, muss der Zugang zu einer Institution unabhängig von ihren finanziellen Mitteln, ihren persönlichen Verhältnissen und ihrem Gesundheitszustand gewährleistet sein. Dabei soll der Besitzstand nach Artikel 73 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG)⁹⁴ grundsätzlich übernommen werden.

Das IFEG befasst sich nur mit der stationären Eingliederung. Die Kantone regeln die ambulante Eingliederung in eigener Kompetenz. Die unterstellten Institutionen sind in Artikel 3 aufgeführt. Sie müssen den Bedürfnissen der invaliden Personen

⁹² SR 101

⁹³ BBl 2002 2291 ff.

⁹⁴ SR 831.20

namentlich im Bereich des Wohnens und der Arbeit oder Beschäftigung in angemessener Weise entsprechen (Art. 2).

Der Begriff «invalid» stimmt mit der Terminologie in Artikel 112*b* BV überein. Die Verfassung unterscheidet zwischen dieser Bezeichnung, die im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen verwendet wird, und dem weiter gefassten Begriff der Menschen mit Behinderungen (Art. 8 Abs. 4 BV), der im Behindertengleichstellungsgesetz⁹⁵ verwendet wird. Zur Wahrung der Kohärenz in der Rechtsordnung ist im IFEG dieselbe Terminologie zu verwenden wie in Art. 112*b* BV; umso mehr, als diese noch bei der Verabschiedung der NFA bestätigt wurde. Im Rahmen der 5. Revision der Invalidenversicherung schlägt der Bundesrat ebenfalls vor, an der heutigen Terminologie festzuhalten⁹⁶.

Die Kantone werden keine Definition der invaliden Person wählen dürfen, die enger gefasst ist als der in der Verfassung enthaltene Begriff. Diese Definition wird demnach mindestens all jene Verhältnisse abdecken müssen, die im Sozialversicherungsrecht als Invaliditätsfälle anerkannt werden (Art. 8 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG]⁹⁷, Art. 4 und 5 IVG usw.). Die invaliden Personen, die bereits vor der Erreichung des AHV-Alters von einer Institution betreut wurden und die es auch im AHV-Alter noch sind, verlieren ihren Invalidenstatus nach IFEG nicht (das ist auch heute so, weil Art. 73 Abs. 3 IVG vorschreibt, dass die IV den Institutionen weiterhin Subventionen für diese Personen ausrichtet). Hingegen sollen Personen, welche erst nach der Erreichung des AHV-Alters von einer Behinderung betroffen sind, nicht unter das IFEG fallen. Sie sind auch heute nicht dem Artikel 73 IVG unterstellt. Es ist Sache der Kantone, die Betreuung dieser Personen in Institutionen zu regeln.

Pflichten der Kantone

Art. 2 Grundsatz

Jeder Kanton muss gewährleisten, dass für invalide Personen, die in seinem Hoheitsgebiet ihren Wohnsitz haben, ein bedarfsgerechtes Angebot an Institutionen besteht. Die Wohnsitzdefinition entspricht derjenigen nach Artikel 23 des Zivilgesetzbuches (ZGB)⁹⁸.

Ein «angemessenes» Angebot bedeutet zum einen, dass der Kanton den Bedarf nicht rein quantitativ ermitteln darf, sondern auch der Vielfalt der Behinderungen und anderen Aspekten wie der Pflege des sozialen Beziehungsnetzes oder der Sprache Rechnung tragen muss. Zum andern setzt ein angemessenes Angebot auch voraus, dass die Leistungen in dem Sinne verhältnismässig zu sein haben, dass die Kosten für die öffentliche Hand und der Nutzen für die invaliden Personen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

In Verbindung mit Artikel 4 (Anerkennung von Institutionen) bedeutet der Artikel 2 konkret, dass der Kanton eine Institutionen-Planung vornehmen muss.

⁹⁵ SR 151.3

⁹⁶ Botschaft vom 22. Juni 2005 über die 5. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung

⁹⁷ SR 830.1

⁹⁸ SR 210

Art. 3 Institutionen

Artikel 3 definiert, was im IFEG unter «Institution zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen» verstanden wird. Die hier gemeinte Eingliederung umfasst das Wohnen, die Arbeit, die Beschäftigung und weitere Tagesaktivitäten in einer Gemeinschaft. Andere Zwecke, wie die medizinische oder die berufliche Eingliederung, fallen nicht unter das IFEG.

Die Definitionen in Absatz 1 wurden zum grössten Teil von Artikel 100 der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV)⁹⁹ übernommen; das heisst, dass das von den Kantonen garantierte Angebot grundsätzlich dieselben Kategorien von Institutionen wie heute wird umfassen müssen (Ausnahme: sog. Ferienheime; siehe weiter unten). Betreute kollektive Wohnformen werden auch nach aktueller Praxis den Heimen gleichgestellt und unterstehen damit ebenfalls dem IFEG (Bst. b). Nicht im Heimbegriff enthalten ist hingegen das begleitete Wohnen.

Es steht den Kantonen natürlich frei, ihr Angebot auf Betreuungsformen auszuweiten, die in Artikel 3 nicht erwähnt werden.

Als Institutionen im Sinne des IFEG gelten auch Einheiten, welche die in Absatz 1 genannten Leistungen anbieten, obwohl sie zu einer Einrichtung gehören, deren übrige Einheiten Aufgaben erfüllen, die diesem Gesetz nicht unterstellt sind (Abs. 2).

Heime, in denen invalide Personen ihre Freizeit verbringen können, erhalten auf Grund von Artikel 73 IVG Beiträge an ihre Bau-, Ausbau- oder Erneuerungskosten (etwa ¼ dieser Kosten). Von 1993 bis 2005 wurden solche Beiträge an sechs Heime in der Gesamthöhe von rund 7 Millionen Franken ausgerichtet, davon allein rund 4 Millionen an ein Heim des Schweizerischen Blinden- und Sehbehindertenverbandes. Da die Bestimmungen des IFEG (namentlich Art. 7 Abs. 2) kaum auf diese Heime zugeschnitten sind, werden sie nicht im Geltungsbereich übernommen. Dies bedeutet, dass für die Zeit nach Ablauf der Übergangsfrist nach Artikel 197 Ziffer 4 BV, während der die Kantone beitragspflichtig sind, der Bund keine Vorgaben macht. Die betreffenden Heime haben mindestens drei Jahre Zeit, um ihre Finanzierung anders auszurichten. Einzelheiten der Subventionierung während der Übergangsperiode werden die Kantone durch Vereinbarung regeln müssen. Es werden keine Bau-, sondern allenfalls nur Ausbau- oder Erneuerungskosten anfallen.

Art. 4 Anerkennung von Institutionen

Jeder Kanton anerkennt die Institutionen, die Bestandteil seines Angebots sein sollen (Abs. 1). Indem ein Kanton eine Institution anerkennt, nimmt er sie in seine Planung auf. Die Frage der Finanzierung ist Gegenstand von Artikel 7. Die von einem Kanton anerkannten Institutionen können sich sowohl auf dessen Territorium, als auch auf demjenigen eines andern Kantons befinden. Die daraus folgenden Zuständigkeitsfragen werden in Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 6 Absatz 2 geregelt.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Gewährung sowie die Verweigerung oder der Entzug der Anerkennung durch Verfügung erfolgen muss, das heisst, mit einem beschwerdefähigen Akt. Beschwerde erheben können zum einen die betroffenen

⁹⁹ SR 831.201

Institutionen sowie zum andern – gegen die Anerkennung – die Organisationen, welche die Anliegen der invaliden Personen vertreten (Art. 9).

Art. 5 Anerkennungsbedingungen

Um anerkannt zu werden, muss eine Institution die in Absatz 1 aufgeführten Bedingungen erfüllen. Diese Bedingungen entsprechen im Wesentlichen den Kriterien der derzeit geltenden qualitativen Bedingungen für den Anspruch auf IV-Subventionen. Die Liste der Kriterien ist ausführlich, weil auf Bundesebene keine Ausführungsvorschriften zum IFEG vorgesehen sind (Ausnahme: Art. 9 Abs. 2). Bei diesem Anforderungskatalog handelt es sich um bundesrechtliche Minimalvorschriften. Es steht den Kantonen frei, ihn auszuweiten. Darüber hinaus sind selbstverständlich auch Anforderungen aus anderen Rechtsgebieten zu erfüllen, z.B. die baulichen Vorschriften des Standortkantons oder das Behindertengleichstellungsgesetz¹⁰⁰.

Der IFEG-Entwurf geht davon aus, dass eine Institution in der Regel von ihrem Standortkanton anerkannt wird, auch wenn andere Kantone sie ebenfalls anerkennen. Deshalb sieht Absatz 2 vor, dass die Anerkennung grundsätzlich durch den Standortkanton zu erfolgen hat. Die Kantone können diese Zuständigkeit vertraglich einem anderen Kanton zuteilen, namentlich in den seltenen Fällen, bei denen die Institution nur für dessen Einwohner und Einwohnerinnen bestimmt ist. Wurde eine Institution durch den zuständigen Kanton anerkannt, so können die anderen Kantone sie anerkennen, ohne die Bedingungen nach Absatz 1 neu überprüfen zu müssen.

Art. 6 Kontrolle

Die Anerkennung setzt eine Nachkontrolle der Einhaltung der Anerkennungsbedingungen voraus. Die Überprüfung muss regelmässig erfolgen (Abs. 1). Auch hier ist der Standortkanton zuständig, es sei denn die Kantone haben etwas anderes vereinbart (Abs. 2). Stellt der für die Kontrolle zuständige Kanton fest, dass eine Institution die Bedingungen nach Artikel 5 Absatz 1 nicht mehr erfüllt, wird er ihr die Anerkennung entziehen. In diesem Fall hat er die anderen Kantone zu informieren (Abs. 3).

Art. 7 Kostenbeteiligung

Aus dem Zweckartikel des IFEG (Art. 1) geht hervor, dass das von den Kantonen gewährleistete Angebot nur Institutionen umfassen darf, deren Kosten das Einkommen invalider Personen (IV-Renten und Hilflosenentschädigungen, Ergänzungsleistungen usw.) nicht übersteigen. Reichen diese Einkommen nicht aus, muss der Wohnsitzkanton die Differenz zum Tarif, der von der Institution verlangt wird, überbrücken. Absatz 1 sieht deshalb vor, dass sich die Kantone mindestens soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution beteiligen, dass keine invalide Person wegen diesem Aufenthalt Sozialhilfe benötigt. Aus Absatz 2 geht jedoch hervor, dass der Wohnsitzkanton in der Regel nur für diejenigen invaliden Personen leistungspflichtig ist, die eine von ihm anerkannte Institution wählen, welche ihren Bedürfnissen «in angemessener Weise» entspricht (der Sinn dieses Begriffs ist derselbe wie in Art. 2). Die Verpflichtung nach Absatz 1 ist eine Minimalanforderung; die Kantone können weitergehende Lösungen vorsehen.

¹⁰⁰ SR 151.3

Die Beteiligung des Kantons beschränkt sich nicht auf die Aufenthaltskosten im engeren Sinne, sondern umfasst alle in Frage kommenden Ausgaben, einschliesslich des Anteils an den Investitionskosten. Die Tarife der Institutionen werden mit den Kantonen ausgehandelt. Aus Absatz 1 geht hervor, dass die Kantone ihrer Beitragspflicht nicht mit Sozialhilfeleistungen nachkommen dürfen. Sie werden dies entweder mit Subventionen an die Institutionen (en bloc oder pro Person) oder mit direkten Unterstützungsbeiträgen an die invaliden Personen tun müssen, sei es via AHV/IV-Ergänzungsleistungen, sei es mit einer Subvention an die invalide Person. Mischvarianten sind natürlich nicht ausgeschlossen.

Der bereits erwähnte Absatz 2 regelt die Fälle von Lücken und Mängeln in der kantonalen Planung und Anerkennungs- sowie Aufsichtspraxis gegenüber den Institutionen. Es kann tatsächlich vorkommen, dass eine invalide Person keinen ihren Bedürfnissen entsprechenden Platz in einer von ihrem Wohnsitzkanton anerkannten Institution findet oder der Auffassung ist, dass die anerkannte Institution, die zwar über einen Platz verfügt oder in der sie bereits wohnt, den gesetzlichen Voraussetzungen nicht genügt. In diesen beiden Fällen hat die betreffende Person nach Absatz 2 Anspruch darauf, dass der Kanton sich an den Kosten des Aufenthalts in einer anderen Institution beteiligt, die diese Anforderungen erfüllt, zum Beispiel in einer von einem anderen Kanton anerkannten oder in einer nicht anerkannten Institution. Es gibt also kein Recht auf einen Platz in einer Institution, sondern einen Anspruch auf eine Geldleistung, wenn im Angebot des Wohnkantons kein geeigneter Platz gefunden werden kann. Der Wohnsitzkanton wird jedoch nur dann leistungspflichtig, wenn der Antrag gerechtfertigt ist, wobei dieser namentlich dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss (siehe Kommentar zu Art. 2). Wenn die kantonale Behörde ihre Unterstützung verweigert, kann die invalide Person diesen Entscheid bis vor Bundesgericht anfechten.

Absatz 2 ist eine besondere Bestimmung, die den Kanton auf keinen Fall von seinen aus Artikel 2 abgeleiteten Pflichten enthebt. Ferner gilt dieser Absatz selbst dann, wenn kantonale Vollzugsbestimmungen fehlen.

Anspruch auf Subventionen und Beschwerderecht von Organisationen

Nationalrat Jost Gross hatte im Rahmen der parlamentarischen Beratungen vorgeschlagen, in Artikel 112b Absatz 3 BV ausdrücklich eine Kontrolle durch das Bundesgericht vorzusehen. Das Parlament hatte diesen Antrag abgelehnt, nahm jedoch von der Absicht des Bundesrates Kenntnis, im Gesetz, das sich auf diese Bestimmung stützt, eine Kontrolle durch das Bundesgericht zu verankern. Aus diesem Grund sieht der IFEG-Entwurf Folgendes vor:

- Die Gewährung, die Verweigerung und der Entzug der Anerkennung müssen durch Verfügung erfolgen (Art. 4 Abs. 2); das verleiht der betreffenden Institution das Recht, zuerst an ein kantonales Gericht und anschliessend bis an das Bundesgericht zu gelangen.
- Jede invalide Person, die in einer von ihrem Wohnsitzkanton anerkannten und den bundesrechtlichen Anforderungen entsprechenden Institution keinen Platz findet, hat Anspruch darauf, dass ihr Kanton sich an den Kosten für den Aufenthalt in einer anderen Institution beteiligt (Art. 7 Abs. 2), und kann die Verweigerung der Kostenübernahme bis vor Bundesgericht weiterziehen.

- Die Kantone sind verpflichtet, die Gewährung von Subventionen so zu regeln, dass die entsprechenden Entscheide in Form beschwerdefähiger Verfügungen bis vor Bundesgericht anfechtbar sind (Art. 8; siehe nachstehender Kommentar).
- Behindertenorganisationen erhalten das Recht, gegen Verfügungen über die Gewährung der Anerkennung einer Institution Beschwerde zu erheben (Art. 9; siehe nachstehender Kommentar), sodass sie den Fall bis vor Bundesgericht weiterziehen können.

Art. 8 Anspruch auf Subventionen

Nach Artikel 83 Buchstabe k des am 17. Juni 2005 verabschiedeten neuen Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG¹⁰¹), ist die Beschwerde nicht zulässig gegen «Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht». Wie bereits erläutert, können die Kantone ihrer Pflicht nach Artikel 7 (Kostenbeteiligung) entweder in Form von Subventionen oder in Form von AHV/IV-Ergänzungsleistungen nachkommen. Die vollständige oder teilweise Verweigerung der Letzteren kann gestützt auf Artikel 62 ATSG bis vor Eidgenössisches Versicherungsgericht (in Zukunft bis vor Bundesgericht) angefochten werden. Auf die Ausrichtung von kantonalen Subventionen hingegen besteht nur dann ein Rechtsanspruch, und somit eine Beschwerdemöglichkeit bis vor Bundesgericht, wenn die kantonale Gesetzgebung dies ausdrücklich vorsieht, wobei namentlich präzise Voraussetzungen für die Ausrichtung von Subventionen definiert sein müssen. Aus diesem Grund sieht Artikel 8 des IFEG-Entwurfs vor, dass die in der kantonalen Gesetzgebung vorgesehene Gewährung von Subventionen so geregelt sein muss, dass sie einen Rechtsanspruch begründet. Je nachdem, ob es sich um Subventionen an anerkannte Institutionen oder an einzelne invalide Personen handelt, können diese Institutionen bzw. Personen ihren Anspruch bis vor Bundesgericht einfordern. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das Bundesgericht sich nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots zum Subventionsanspruch äussern darf (weil dieser Anspruch auf einer rein kantonalen Gesetzgebung gründet); die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts gegenüber Ergänzungsleistungen ist hingegen weiterreichend (weil die Ergänzungsleistungen auf Bundesrecht gründen).

Die Tatsache der eingeschränkten Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts bei den Subventionen wurde im Vernehmlassungsverfahren beanstandet, namentlich von den Vertreterinnen und Vertretern der Behinderten. Eine Erweiterung dieser Befugnis auf das kantonale Recht würde aber dem Konzept des neuen Gesetzes über das Bundesgericht widersprechen. Andererseits wäre es auch nicht NFA-konform, den Anspruch auf Subventionen im Bundesrecht detailliert zu regeln, wenn die Kantone die finanzielle Last übernehmen. Es gilt auch hervorzuheben, dass die Streitfälle vor den erstinstanzlichen kantonalen Gerichten einer umfassenden Prüfung unterzogen sein werden und dass, dank Artikel 8 IFEG, das Weiterziehen vor das Bundesgericht nicht verbaut ist und damit eine Garantie gegen Willkür gegeben ist.

¹⁰¹ BBl 2005 4045, Ablauf der Referendumsfrist: 6. Oktober 2005

Wenn eine Behindertenorganisation der Auffassung ist, es sei eine Institution anerkannt worden, welche die erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt, verleiht ihr Artikel 9 das Recht, gegen die Verfügung über die Gewährung der Anerkennung Beschwerde zu erheben (Abs. 1) und diese bis vor Bundesgericht weiterzuziehen (vgl. Art. 89 Abs. 2 Bst. d BGG). Hingegen sind diese Organisationen nicht berechtigt, Entscheide betreffend die Verweigerung oder den Entzug der Anerkennung anzufechten, denn damit würde ihnen ein Beschwerderecht eingeräumt für den Fall, in dem die Hauptbetroffene selber – nämlich die fragliche Institution – darauf verzichtet hat.

Die an die Dauer ihres Bestehens und an ihr Tätigkeitsgebiet geknüpften Bedingungen, welche die Organisation erfüllen muss, sind dem Artikel 9 des Behindertengleichstellungsgesetzes¹⁰² entnommen. Ebenfalls von gesamtschweizerischer Bedeutung sind jene Organisationen, deren Tätigkeit sich auf eine Sprachregion erstreckt.

Das Beschwerderecht der Behindertenorganisationen setzt voraus, dass diesen die Anerkennungsentscheide ebenfalls mitgeteilt werden müssen. Der Bundesrat wird deshalb eine Liste der zur Beschwerde berechtigten Organisationen erstellen (Abs. 2).

Übergangsbestimmung

Art. 10

Artikel 197 Ziffer 4 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 112b) verpflichtet die Kantone, über eigene «genehmigte Behindertenkonzepte» zu verfügen. Artikel 10 des IFEG-Entwurfs präzisiert, dass dieses Konzept von der Kantonsregierung, nach Anhörung der Institutionen und Behindertenorganisationen, erstellt wird (Abs. 1). Damit soll die politische Tragweite dieses Instruments betont werden. Es steht einem Kanton frei, das Konzept noch dem Kantonsparlament vorzulegen, z.B. in der Form eines Planungsberichts. Mehrere Kantone können ein gemeinsames Konzept erarbeiten. Das Konzept kann mit einem «Leitbild» nach Raumplanungsrecht verglichen werden, in dem Sinn, dass es nicht direkt anwendbar ist und dass dessen Inhalt in verbindlichen Normen umzusetzen ist. Gegen ein Konzept kann keine Beschwerde erhoben werden.

Mit anderen Worten wird grundsätzlich jeder einzelne Kanton verpflichtet, ein auf seine Bedürfnisse abgestimmtes Konzept auszuarbeiten und der kantonalen Exekutive zur Genehmigung vorzulegen. Dabei steht es den einzelnen Kantonen jedoch frei, ihre Konzepte als ein regional gemeinsames Konzept der Fachkommission zur Begutachtung vorzulegen. Diese Möglichkeit wird in einigen Kantonen diskutiert bzw. ist bereits beschlossen (BS und BL).

Die Aufzählung der Elemente in Absatz 2, die im Konzept enthalten sein müssen, ist ausführlich, denn der Erlass detaillierter bundesrechtlicher Ausführungsvorschriften zum IFEG ist nicht vorgesehen. Es ist hervorzuheben, dass das Konzept namentlich die Finanzierung ausserkantonaler Platzierungen (Abs. 2 Bst. g) behandeln muss, wie es die vorgenannte Verfassungsbestimmung vorsieht. Um den Bedarf analysieren und das Angebot planen zu können, werden sich die Kantone auf Daten abstüt-

¹⁰² SR 151.3

zen müssen, die von ihnen selber oder in ihrem Auftrag erhoben und bearbeitet werden.

Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe h verlangt, dass die Konzepte die Planung für die Umsetzung des Konzepts festhalten. In dieser Planung ist insbesondere über die Phase zwischen der Genehmigung des Konzepts und der Verabschiedung der entsprechenden kantonalen Gesetzgebung Auskunft zu geben, damit keine Finanzierungslücken entstehen.

Artikel 197 Ziffer 4 BV legt fest, dass die kantonalen Konzepte genehmigt werden müssen. Der IFEG-Entwurf sieht vor, dass diese Genehmigung vom Bundesrat nach Anhörung einer Fachkommission, die sich aus Vertretern und Vertreterinnen der interessierten Kreise zusammensetzt, erteilt wird (Abs. 3 und 4). Die Fachkommission übt eine beratende Funktion aus. Sie wird sich ein Geschäftsreglement geben, in dem das Vorgehen und die Kriterien festgelegt werden, nach denen die Konzepte sowohl formell als auch inhaltlich geprüft werden. Da die Kantone in der Kommission vertreten sind, werden ihre Anliegen berücksichtigt. Nachträgliche Änderungen der Konzepte sind nicht genehmigungspflichtig, denn Artikel 10 IFEG gilt nur für die Übergangszeit nach Artikel 197 Ziffer 4 BV. Gegen den Entscheid des Bundesrates über die Genehmigung kann keine Beschwerde erhoben werden.

Während der Übergangszeit werden die Kantone die beim Inkrafttreten des IFEG geltenden Regeln der IV anwenden müssen. Die entsprechenden Bestimmungen der IV-Gesetzgebung sind in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht. Die Kantone werden sich an den Inhalt dieser Regelung halten müssen, nicht aber an das heutige Verfahren. In jedem Fall dürfen den invaliden Personen keine neuen Lasten übertragen und den Institutionen keine neuen Auflagen und Bedingungen auferlegt werden.

2.9.5 Unterstützung der Behindertenhilfe

2.9.5.1 Ausgangslage

2.9.5.1.1 Heutige Lösung

Um die gesellschaftliche Integration Invalider zu fördern, werden die Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe unterstützt, welche sich um die Eingliederung der Invaliden kümmern. Die Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe und die ihnen angeschlossenen Organisationen erhalten von der IV Beiträge an die Kosten für die Beratung und Betreuung Invalider und deren Angehörigen, die Durchführung von Kursen sowie themenspezifische Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invalider.

2.9.5.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Sowohl in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 als auch im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 wird der Aufgabenbereich Unterstützung der Behindertenhilfe teilentflochten: die Subventionierung der privaten Organisationen für deren gesamtschweizerische Tätigkeiten verbleibt beim Bund, die kantonalen und

kommunalen Tätigkeiten werden durch die Kantone unterstützt. Dies bedingt den neuen Artikel 112c BV.

2.9.5.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die 4. IVG-Revision (IVG und Anpassungen der IVV) trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Sie hat auf die vorliegenden Gesetzesänderungen, die gemäss NFA geplant sind, keinen Einfluss.

2.9.5.1.4 Beratungen im Parlament

Die Teilentflechtung im Bereich der Behindertenhilfe war in den eidgenössischen Räten unbestritten.

2.9.5.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

2.9.5.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Vorlage ist bei der Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser unbestritten. Abgelehnt wird sie einzig vom Kanton Aargau, dem die Entflechtung zu wenig weit geht. Ähnliche Bemerkungen äussern auch Appenzell Innerroden und ecomiesuisse.

2.9.5.2 Neue Lösung

2.9.5.2.1 Übersicht

Die NFA führt im Bereich der Invalidenhilfe zu einer Teilentflechtung. Die Subventionierung der gesamtschweizerisch oder sprachregional tätigen privaten Dachorganisationen und der ihnen angeschlossenen kantonalen und kommunalen Organisationen verbleibt beim Bund. Weiterreichende kantonale und kommunale Tätigkeiten werden durch die Kantone unterstützt.

2.9.5.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)¹⁰³ sind keine Artikel anzupassen. Der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.5.3.

¹⁰³ SR 831.20

2.9.5.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

In der Verordnung vom 17. Januar 1961¹⁰⁴ über die Invalidenversicherung (IVV) sind keine Artikel anzupassen.

2.9.5.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Auf kantonaler Ebene sind keine Anpassungen erforderlich.

2.9.5.3 Kommentar zu den Änderungen im IVG

Mit der Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961¹⁰⁵ über die Invalidenversicherung vom 2. Februar 2000¹⁰⁶ gilt seit dem 1. Januar 2001 die Bestimmung, wonach gemeinnützige Organisationen der Invalidenhilfe beitragsberechtigt sind, wenn sie Leistungen auf gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Ebene erbringen (vgl. Art. 108 IVV). Demzufolge ist keine Anpassung von Artikel 74 IVG notwendig. Das heutige System wird weitergeführt.

2.9.6 Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe

2.9.6.1 Ausgangslage

2.9.6.1.1 Heutige Lösung

Die IV richtet heute Beiträge an die Aus-, Weiter- und Fortbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung von Invaliden aus.

2.9.6.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Bereits in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 wurde dargelegt, dass sich die IV aus der Finanzierung der Aus-, Weiter- und von Fachpersonal der Sozialberufe zurückzieht. Dies bedingt keine Verfassungsänderung.

¹⁰⁴ SR **831.201**

¹⁰⁵ SR **831.201**

¹⁰⁶ AS **2000** 1199

2.9.6.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die 4. IVG-Revision (IVG und Anpassungen der IVV) trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Sie hat auf die vorliegenden Änderungen, die gemäss NFA geplant sind, keinen Einfluss.

2.9.6.1.4 Beratungen im Parlament

Die Motion Meyer (03.3034) verlangte eine Übergangsregelung analog zur Übergangsbestimmung im Bereich der Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten. Diese Kommissions-Motion wurde vom Nationalrat abgelehnt.

2.9.6.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Die Reformen des Berufsbildungsgesetzes und des Fachhochschulgesetzes wurden aus dem Projekt NFA herausgelöst und traten bereits 2004 bzw. treten Anfangs Oktober 2005 in Kraft. Der Geltungsbereich des *revidierten Berufsbildungsgesetzes* umfasst neu auch die Gesundheits- und Sozialberufe und regelt zudem die berufsorientierte Weiterbildung. Mit dem Inkrafttreten des neuen Berufsbildungsgesetzes (SR 412.10) am 1. Januar 2004 wurde das Bundesgesetz über Finanzhilfen an die Höheren Fachschulen im Sozialbereich (SR 412.31) ausser Kraft gesetzt.

Die Botschaft über die *Teilrevision des Fachhochschulgesetzes* wurde im Dezember 2003 vom Bundesrat verabschiedet¹⁰⁷. Ein Schwerpunkt der Teilrevision ist die Erweiterung des Geltungsbereichs des Fachhochschulgesetzes um die Fachbereiche Gesundheit-Soziales-Kunst (GSK). Für den Fachhochschulbereich Soziale Arbeit ist zu unterscheiden zwischen den Studiengängen Sozialarbeit, Sozialpädagogik und soziokulturelle Animation. Der Bereich der Heilpädagogik im engeren Sinn fällt heute nicht unter das Fachhochschulgesetz. Die Teilrevision des Fachhochschulgesetzes tritt Anfangs Oktober 2005 in Kraft.

2.9.6.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die meisten Anträge betreffen die künftige Finanzierung der betroffenen Ausbildungen. Dabei wird gefordert, dass die Finanzierung in die kantonalen Behinderten- und Sonderschulkonzepte aufgenommen wird oder die Ausbildungen vom Bund geregelt werden (namentlich SPS, SGB, KV, Städteverband).

Dieses Anliegen wird im Rahmen des IFEG (vgl. hierzu Ziff. 2.9.4) in Artikel 10 berücksichtigt, indem das kantonale Konzept «Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals» aufzuzeigen hat.

¹⁰⁷ vgl. BBl 2004 145 ff.

2.9.6.2 Neue Lösung

2.9.6.2.1 Übersicht

Im Interesse einer Harmonisierung des Leistungsspektrums mit den übrigen Sozialversicherungen soll Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe d IVG gestrichen werden und damit die IV von der Finanzierung der Aus-, Weiter- und Fortbildung befreit werden. Soweit in diesem Bereich die Aus-, Weiter- und Fortbildung von Fachpersonal inskünftig auf Hochschulstufe geregelt wird, findet sich die Verfassungsgrundlage in Artikel 63 Absatz 2 BV. Gestützt auf diese Verfassungsgrundlage wird der Bund die in Frage kommenden Aus-, Weiter- und Fortbildungslehrgänge auch weiterhin finanziell unterstützen. Schulen, welche den Hochschulstatus nicht erlangen, werden über das Berufsbildungsgesetz unterstützt (Art. 63 Abs. 1 BV).

2.9.6.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)¹⁰⁸ muss auf Grund des Rückzugs der IV aus der Finanzierung der Aus-, Weiter- und Fortbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung von Invaliden Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe d aufgehoben werden.

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 22) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.6.3.

2.9.6.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

In der Verordnung vom 17. Januar 1961¹⁰⁹ über die Invalidenversicherung (IVV) müssen auf Grund des Rückzugs der IV die Artikel 111, 112, 113 und 114 aufgehoben werden. Mit der Aufhebung von Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe d entfällt die gesetzliche Grundlage für diese Verordnungsbestimmungen.

2.9.6.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die Kantone müssen die bisher durch die IV mitfinanzierten Aus-, Weiter- und Fortbildungsgänge künftig vermehrt selber finanzieren. Sie haben die gestützt auf andere Bundesgesetze (Universitätsförderungs-, Fachhochschul-, Berufsbildungsgesetz) gewährten Beiträge des Bundes zu ergänzen. Dies gilt auch für Lehrgänge, die unter das neue Berufsbildungsgesetz fallen (Soziale Lehre; höhere Fachschulen im Sozialbereich). Das Ziel der Kantone muss die Aufrechterhaltung bzw. die Sicherstellung der Finanzierung der heute ausschliesslich durch die IV finanzierten Aus-, Weiter- und Fortbildungsgänge sein. Ein Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

¹⁰⁸ SR 831.20

¹⁰⁹ SR 831.201

Es sind heute folgende interkantonale Vereinbarungen vorhanden:

- Interkantonale Universitätsvereinbarung;
- Interkantonale Fachhochschulvereinbarung;
- Interkantonale Fachschulvereinbarung;
- Berufsschulvereinbarung.

Voraussetzung für die Ausrichtung von Beiträgen ist in der Regel die entsprechende Ausbildungsanerkennung, z.B.:

- Anerkennung kantonalen Fachhochschul-Diplome;
- Anerkennung der Diplome der höheren Fachschulen für Soziale Arbeit;
- Anerkennung in schulischer Heilpädagogik, in Logopädie, in psychomotorischer Therapie.

Folgende Anpassungen müssen teilweise unabhängig von der NFA noch eingeleitet werden:

- Einbindung aller Ausbildungsstätten und –gänge in die entsprechenden Vereinbarungen;
- Einbindung der Aus-, Weiter- und Fortbildung in sozialen Berufen in die neue Berufsbildungssystematik;
- Einbau der Verpflichtung zur Aus-, Weiter- und Fortbildung in die Leistungsvereinbarungen mit den Behinderteninstitutionen;
- Einbindung von bisher massgeblich durch die IV unterstützten Aus-, Weiter- und Fortbildungen in die kantonale Finanzierung und in die interkantonalen Vereinbarungen.

2.9.6.3 Kommentar zu den Änderungen im IVG

Im Interesse einer Harmonisierung des Leistungsspektrums mit den übrigen Sozialversicherungen wird die IV von der Finanzierung der Aus-, Weiter- und Fortbildungsstätten befreit. *Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe d IVG* wird deshalb aufgehoben.

2.9.7 Sonderschulung

2.9.7.1 Ausgangslage

2.9.7.1.1 Heutige Lösung

Leistungen der IV an die Sonderschulung erhalten Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, denen der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Sonderschulung umfasst auch Leistungen in den Bereichen der heilpädagogischen Früherziehung, der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen (inkl. Unterkunft und Verpflegung) sowie der Transporte. Im Schulbereich beteiligt sich die IV heute zu rund 50 % an den Kosten der Sonderschulung. Die individuellen Leistungen sind in Artikel 19 IVG geregelt. Die kollektiven Leistungen der IV für

die Sonderschulung umfassen einerseits Baubeiträge (Art. 73 Abs. 1 IVG) und andererseits Betriebsbeiträge (Art. 73 Abs. 2 Bst. a IVG).

2.9.7.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Sowohl in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 als auch im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 geht der Aufgabenbereich Sonderschulung in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone über. Dies bedingt den neuen Artikel 62 Absatz 3 BV.

2.9.7.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Die 4. IVG-Revision (IVG und Anpassungen der IVV) trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Sie hat auf die vorliegenden Änderungen, die gemäss NFA geplant sind, keinen Einfluss.

Im Zusammenhang mit den Sonderschulmassnahmen ist auf die Beziehung zum *Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG¹¹⁰)* (Inkraftsetzung 1. Januar 2004) hinzuweisen, namentlich zu *Artikel 20*, der wie folgt lautet:

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist.

² Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule.

³ Insbesondere sorgen sie dafür, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahe stehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können.

Das BehiG verpflichtet die Kantone, für eine auf die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen ausgerichtete Schulung zu sorgen. In Absatz 2 enthält Artikel 20 BehiG eine Verpflichtung, wonach die Kantone die integrierte Schulung aktiv fördern müssen. Zwei Vorbehalte sind dabei zu beachten:

- Mit «soweit möglich» wollte das Parlament den Grundsatz der Verhältnismässigkeit auch für die Kantone verankern.
- Die Integration ist zudem nicht in jedem Fall im wohlverstandenen Interesse von behinderten Kindern und Jugendlichen; in jedem Einzelfall ist abzuklären, was aus fachlicher Sicht sinnvoller ist.

Die Kantone müssen ihr Schulungskonzept mit Blick auf die Inkraftsetzung des BehiG überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Das Prozedere der (Ein-)Schulung ist ganz Sache der Kantone. Das Bundesrecht schreibt nicht vor, welche kantonalen Organe welche Entscheidungsbefugnisse haben. Das Bundesrecht begnügt sich aus Rücksicht auf die Schulhoheit der Kantone mit dem pauschalen Auftrag an die Kantone. Der politische Druck in den Kantonen dürfte dazu führen, dass Artikel 20 BehiG nicht «toter Buchstabe» bleibt, sondern mit der Zeit eine Dynamik entfalten wird.

2.9.7.1.4 Beratungen im Parlament

Die eidgenössischen Räte fassten den Beschluss, mit Artikel 197 Ziffer 2 BV auf Verfassungsstufe eine Übergangsbestimmung einzuführen. Diese Übergangsbestimmung verpflichtet die Kantone, die bisherigen Leistungen der IV an die Massnahmen für besondere Schulung (einschliesslich der heilpädagogischen Frühziehung) nach Artikel 19 IVG zu übernehmen, bis sie über kantonale genehmigte Sonderschul- und Betreuungskonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren.

2.9.7.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Das Entlastungsprogramm 2003 reduzierte global das Ausgabenwachstum der Betriebsbeiträge an die Institutionen der Sonderschulung ab 2004. Die mit dem Entlastungsprogramm 2003 geplanten Änderungen haben Auswirkungen auf jede Globalbilanz, die basierend auf dem Jahr 2005 oder später erstellt wird.

2.9.7.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Zahlreiche Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser betonen, dass die interkantonale Vereinbarung über die sozialen Einrichtungen (IVSE) für den Bedarf der Sonderschulung überarbeitet werden müsse. Dazu sollen Fachverbände einbezogen werden.

Dieses Anliegen ist für die Kantone unbestritten. Es liegt auf der Hand, dass die IVSE im Hinblick auf die Einführung der NFA punktuell zu überarbeiten sein wird. Entsprechende Vorarbeiten sind bereits eingeleitet worden.

2.9.7.2 Neue Lösung

2.9.7.2.1 Übersicht

Die IV zieht sich aus der Sonderschulung zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen. Die Institutionen der Sonderschulung zählen zu den «Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden», für welche der Bund die Kantone gemäss Artikel 48a Absatz 1 BV zur Zusammenarbeit verpflichten kann. Der gegenüber den Kantonen bestehende Individualanspruch auf Sonderschulung wird in der Bundesverfassung rechtlich abgestützt. Die Kantone finanzieren die Sonderschulung integral, d.h. sie kommen sowohl für die individuellen als auch für die kollektiven Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen bzw. an entsprechende Institutionen auf. Die Kantone übernehmen damit die Gesamtverantwortung von der heilpädagogischen Frühziehung bis zum Abschluss der Sonderschulung. Von der NFA betroffen sind somit die Massnahmen nach Artikel 19 IVG. Eingeschlossen sind dabei die individuellen Leistungen sowie die Bau- und Betriebsbeiträge an Institutionen, welche Massnahmen zur Sonderschulung durchführen. Nicht betroffen von der NFA sind Massnahmen nach Artikel 16 IVG, d.h. Massnahmen zur beruflichen Eingliederung. Die entfallenden Bau- und Betriebsbeiträge an Institutionen, welche Massnahmen

zur beruflichen Eingliederung anbieten, werden via Verzinsung und Amortisation bei der Tariffestsetzung mitberücksichtigt (vgl. Ziff. 2.9.4.2.1).

2.9.7.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)¹¹¹ müssen auf Grund der Kantonalisierung des Aufgabenbereichs Sonderschulung Artikel 8 (Grundsatz) und Artikel 14 (Umfang der Massnahmen) angepasst sowie Artikel 19 und Artikel 73 aufgehoben werden.

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 22) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.7.3.

2.9.7.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

2.9.7.2.3.1 Verordnung über die Invalidenversicherung

In der Verordnung vom 17. Januar 1961¹¹² über die Invalidenversicherung (IVV) müssen auf Grund des Rückzugs der IV die Artikel 8, 8^{bis}, 8^{ter}, 8^{quater}, 9, 9^{bis}, 9^{ter}, 10, 11, 12 und 74^{ter} Buchstabe c aufgehoben werden. Weiter ist in Artikel 22 Absatz 1 der Ausdruck «Sonderschulung» und in Artikel 23 Absatz 2 der Ausdruck «Schulungsstätte» zu streichen. Da gleichzeitig auch die kollektiven Beiträge an die berufliche Eingliederung und die Werkstätten und Wohnheime gemäss Artikel 73 IVG aufgehoben werden, können die Artikel 99, 101, 101, 102, 103, 104^{bis}, 105 und 107 vollständig aufgehoben werden.

2.9.7.2.3.2 Verordnung vom 11. September 1972¹¹³ über die Zulassung von Sonderschulen in der Invalidenversicherung (SZV)

Die ganze Verordnung ist aufzuheben. Mit der Aufhebung von Artikel 19 IVG entfällt die gesetzliche Grundlage für diese Verordnung.

2.9.7.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die kantonalen Gesetzgebungen zur Sonderschulung sind heute stark auf die IV-Gesetzgebung ausgerichtet und mit ihr verknüpft. Nach dem Rückzug der IV sind die kantonalen Gesetzgebungen rechtzeitig entsprechend anzupassen und zu ergänzen.

¹¹¹ SR 831.20

¹¹² SR 831.201

¹¹³ AS 1972 2533; SR 831.232.41

Bestehende Instrumente der interkantonalen Zusammenarbeit wie das Schulkonkordat aus dem Jahre 1970 und die noch nicht ratifizierte IVSE sind für eine verbindliche interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf dem Gebiet der Sonderschulung im Sinne von Artikel 19 IVG sowie der Artikel 8–11 IVV, d.h. einschliesslich u.a. der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen, der Frühziehung und der Logopädie, noch nicht ausreichend. Sie müssen erweitert oder durch andere Instrumente ergänzt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die EDK in letzter Zeit (Erklärung 2000; Leitlinien 2001, Vorstandsentscheid Januar 2004) ihre Absicht bekundet hat, die Anstrengungen zur Koordination zu verstärken, das Schulkonkordat zu erweitern, neue Konkordate und Verwaltungsvereinbarungen abzuschliessen und das Bildungssystem im Sinne von Kohärenz, Qualitätssicherung und Chancengleichheit weiterzuentwickeln.

Im Übrigen gehören die Institutionen im Bereich der Sonderschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen zu den Aufgabengebieten, für welche nach Artikel 48a Absatz 1 BV (vgl. erste NFA-Botschaft Entwurf Art. 12 Abs. 1 FAG) der Bund die Kantone zur Zusammenarbeit verpflichten kann. Der Bereich der Sonderschulung lässt sich nämlich zu den «Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden» (Bst. i) zählen.

Im Hinblick auf die Einführung der NFA sind insbesondere die folgenden Anpassungen auf kantonaler Ebene vorzunehmen:

- Erarbeitung und Genehmigung kantonaler Sonderschulkonzepte
- Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen zur Sonderschulung
- Ratifikation der entsprechenden Bestimmungen der IVSE
- Schaffung der Gesetzesgrundlagen für die Übernahme der individuellen Leistungen.

Für die Übergangszeit von mindestens drei Jahren sind zusätzlich die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Übernahme der bisherigen Beiträge der IV durch die Kantone zu schaffen. Da durch den Ausbau der Sonderschulen in den meisten Kantonen auch die Gemeinden betroffen sind, müssen die innerkantonalen Lastenverteilungen überprüft werden.

2.9.7.3 Kommentar zu den Änderungen im IVG

Zu Art. 8

Gemäss Artikel 62 Absatz 3 BV sind neu allein die Kantone für die Sonderschulung verantwortlich. Aus diesem Grund ist der Bezug zu Artikel 19 IVG sowie der Hinweis auf die Massnahmen zur besonderen Schulung zu streichen.

Zu Art. 14

Logopädie und Psychomotorik gelten heute im Rahmen der IV als pädagogisch-therapeutische Massnahmen, die im Rahmen von Artikel 19 IVG gewährt werden und nicht als medizinische Massnahme nach Artikel 12 bzw. 13 IVG. Mit der Aufhebung von Artikel 19 IVG werden die Kantone für diese Massnahmen verantwortlich und im Rahmen der Globalbilanz hierfür mit ca. 100 Millionen Franken ent-

schädigt. Entwicklungen im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), welches die Logopädie unter bestimmten Voraussetzungen als Pflichtleistung anerkennt und Bestrebungen, auch die Psychomotorik als solche anerkennen zu lassen, könnten dazu führen, diese Massnahmen auch innerhalb der IV neu als medizinische Massnahmen zu deklarieren und somit weiterhin durch den Bund resp. die Invalidenversicherung finanzieren zu lassen. Der Zusatz zum jetzigen Buchstaben a soll sicherstellen, dass die NFA konsequent umgesetzt wird und die Verantwortung für diese Massnahmen bei den Kantonen bleibt.

Zu Art. 19

Gemäss Artikel 62 Absatz 3 BV sind neu allein die Kantone für die Sonderschulung verantwortlich. Die vorliegende Bestimmung kann deshalb aufgehoben werden.

Zu Art. 73

Gemäss Artikel 112b Absatz 2 BV sind neu allein die Kantone für die Förderung der Eingliederung Invaliden durch Beiträge an Bau und Betrieb von Behinderteninstitutionen verantwortlich. Gleichzeitig wird mit Artikel 62 Absatz 3 BV die alleinige Verantwortung für die Sonderschulung den Kantonen übertragen. Die bisherigen kollektiven Beiträge (Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge) an die beruflichen Eingliederungsstätten werden neu in die Tarife für die individuellen beruflichen Eingliederungsmassnahmen gemäss den Artikeln 16 und 17 IVG integriert. Die bisherige Verantwortung der IV für die kollektiven Beiträge entfällt somit bei den Institutionen der Invalidenhilfe und Sonderschulung. Artikel 73 IVG kann somit ersatzlos aufgehoben werden.

Zu Art. 75 und Art. 75^{bis}

Da Artikel 73 aufgehoben wird, müssen auch die Verweise auf diesen Artikel gestrichen werden.

Zur Übergangsbestimmung

Die Regelung des geltenden Artikels 104^{bis} IVV wird übernommen.

2.9.8 Ergänzungsleistungen

2.9.8.1 Ausgangslage

2.9.8.1.1 Heutige Lösung

Nach Artikel 112 BV haben die Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf angemessen zu decken. Da dies heute nicht der Fall ist, wird in Form von Ergänzungsleistungen (EL) für Abhilfe gesorgt. Gemäss Artikel 196 Ziffer 10 Übergangsbestimmungen BV subventioniert der Bund die Ergänzungsleistungen, welche die Kantone an Rentnerinnen und Rentner mit nicht gedecktem Existenzbedarf ausrichten. Die EL erfüllen heute neben der Gewährleistung einer angemessenen Existenzsicherung immer mehr auch Aufgaben einer Pflegeversicherung.

2.9.8.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Sowohl in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 als auch im Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 wird der Aufgabenbereich Ergänzungsleistungen teilentflochten. Die Ergänzungsleistungen werden aus dem Übergangsrecht ins ordentliche Verfassungsrecht überführt, dies hat den neuen Artikel 112a BV zur Folge.

2.9.8.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Am 1. Juni 2002 sind das Freizügigkeitsabkommen mit der EU und das Abkommen mit der EFTA (BG vom 8. Oktober 1999 zwischen der EG, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz über die Freizügigkeit¹¹⁴; BG vom 14. Dezember 2001 zum Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der EFTA¹¹⁵) in Kraft getreten. Die Abkommen gelten für die Leistungsansprüche von Personen aus EU- und EFTA-Staaten, die in der Schweiz oder in einem EU- oder EFTA-Staat eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit ausüben oder ausgeübt haben und der schweizerischen Gesetzgebung unterstellt sind oder waren. Auf Grund des Grundsatzes der Gleichbehandlung wirken sich die Abkommen im Bereich der Ergänzungsleistungen auf die Karenzfristen aus. Wie bei schweizerischen Staatsangehörigen entfallen diese. Die Ergänzungsleistungen werden aber nach wie vor nur in der Schweiz ausgerichtet.

Am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) in Kraft getreten. Es beinhaltet eine Vielzahl von Änderungen, erwähnenswert sind insbesondere die Änderungen im Bereich der Rechtspflege (Einführung eines Einspracheverfahrens), die Gewährung von Verzugszinsen bei verspäteter Leistungserbringung sowie wichtige Neuerungen im Bereich der Aufklärungs- und Beratungspflicht.

Zu erwähnen ist schliesslich die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung¹¹⁶, welche am 1. Januar 2004 in Kraft trat. Im Bereich der Ergänzungsleistungen ist insbesondere die Erhöhung der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten für Nichtheimbewohnerinnen und -bewohner mit einem Anspruch auf Hilflosenentschädigungen der IV auf bis zu 90'000 Franken pro Jahr hervorzuheben.

2.9.8.1.4 Beratungen im Parlament

Die Teilentflechtung im Bereich Ergänzungsleistungen war in den eidgenössischen Räten unbestritten.

¹¹⁴ AS 2002 701 722; BBl 1999 6128

¹¹⁵ AS 2002 685 700; BBl 2001 4963

¹¹⁶ BBl 2001 3205 ff.

2.9.8.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Die Vernehmlassung zu den Ergänzungsleistungen für Familien ist im Sommer 2004 durchgeführt worden. Die Botschaft vom 16. Februar 2005 zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung (BBl 2005 2033) sieht eine Aufhebung des Höchstbetrages der EL bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern vor. Diese Änderung soll jedoch nur zeitgleich mit der NFA in Kraft treten. Die Botschaft zur 5. IVG-Revision ist am 22. Juni 2005 vom Bundesrat verabschiedet worden. Sie sieht die Aufhebung des EL-Anspruchs bei invaliden Personen vor, welche seit mehr als 6 Monaten ein IV-Taggeld beziehen.

2.9.8.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Vorbehaltlos zugestimmt wird der Vorlage von der FDP, der CVP und economie-suisse. Mehrheitlich stimmen auch die Kantone, die SPS, die IG Sozialer Finanzausgleich (IGSF) und die Pro Senectute zu. Abgelehnt wird der Vorschlag einzig von der SVP.

Das Vernehmlassungsergebnis ist damit eindeutig ausgefallen: Die angestrebte Teilentflechtung zwischen Bund und Kantonen (Existenzsicherung: 5/8 Bund und 3/8 Kantone; Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten: 100 % Kantone) wird grossmehrheitlich gutgeheissen. Der Bundesrat will an minimalen Handlungsspielräumen der Kantone gemäss Vernehmlassungsentwurf festhalten.

2.9.8.2 Neue Lösung

2.9.8.2.1 Übersicht

Berechtigte Personen erhalten zur Deckung ihres Existenzbedarfs Ergänzungsleistungen. Die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs wird zu 5/8 durch den Bund und zu 3/8 durch die Kantone getragen. Die Ergänzungsleistungen zur Deckung der zusätzlichen Heimkosten sowie der Krankheits- und Behinderungskosten gehen hingegen vollständig zu Lasten der Kantone. Allerdings werden die Kantone bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern nur soweit ausschliesslich leistungspflichtig, als der allgemeine Existenzbedarf auf Grund der Heimkosten überschritten wird.

2.9.8.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen und die Umgestaltung des heutigen Subventionsgesetzes in ein Leistungsgesetz erfordern eine Neukonzeption des heutigen Bundesgesetzes vom 19. März 1965¹¹⁷ über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG). Für die jährliche Ergänzungsleistung als Bundeskompetenz räumt der Entwurf den Kantonen bei den Festsetzungsbestimmungen nur wenig Regelungsspielraum ein, da die Berechnung der EL für Heimbewohnerinnen und -bewohner nach den gleichen Grundsätzen erfolgt

wie für Personen zu Hause. Dies, obwohl die Durchführung der EL auch weiterhin bei den Kantonen sein wird. Hervorzuheben ist, dass in der Neukonzeption bei den jährlichen EL auf die Festsetzung einer Obergrenze verzichtet wird. Bei Nichtheimbewohnerinnen und -bewohnern spielt diese Obergrenze heute schon keine wesentliche Rolle, da sie nur in sehr seltenen Fällen (in IV-Fällen bei Familien mit mehreren Kindern) erreicht wird. Mit dem Verzicht auf diese Obergrenze wird ausserdem eine Vermischung mit der Sozialhilfe vermieden.

Etwas anders sieht es bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern aus. Die Mitfinanzierung des Bundes beschränkt sich auf die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs. Soweit dieser überschritten wird, gehen die jährlichen EL vollumfänglich zu Lasten der Kantone. Die Kantone bestimmen selbständig die Höhe der anrechenbaren Heimtaxen und beeinflussen damit auch den von ihnen zu tragenden EL-Teil. Ein eigentlicher Regelungsspielraum im Rahmen des ELG besteht aber nur bei der Festsetzung eines Betrages für persönliche Auslagen und bei der Berücksichtigung des Vermögensverzehrs bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern. Weitere Regelungen sind im Bereich der jährlichen EL nur zulässig, sofern sie im Rahmen des Vollzugs notwendig sind. Die Bestimmung einer Obergrenze für die jährlichen EL ergibt daher auch bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern keinen Sinn. Anders sieht es in Bezug auf den Regelungsbedarf bei den Krankheits- und Behinderungskosten aus. Diese werden ausschliesslich von den Kantonen getragen. Grundsätzlich obliegt es deshalb in diesem Bereich den Kantonen festzulegen, welche Kosten den Bezügerinnen und Bezüger von EL vergütet werden.

Gestützt auf die Artikel 10 Absatz 3 und Artikel 13 Absatz 2 ELG-Entwurf werden neben den Kosten für den allgemeinen Lebensbedarf und den Mietzinsausgaben auch die Auslagen für Gewinnungskosten, Gebäudeunterhaltskosten, Sozialversicherungsbeiträge und familienrechtliche Unterhaltsbeiträge zu dem von Bund und Kantonen gemeinsam zu finanzierenden Existenzbedarf zugerechnet. Die Berücksichtigung dieser Kosten rechtfertigt sich durch entsprechend erhöhte Einnahmen (z.B. werden die Ausgaben für die Erhaltung des Vermögens durch einen erhöhten Vermögensverzehr kompensiert). Allfällige finanzielle Mehrbelastungen insbesondere für den Bund würden in der Globalbilanz entsprechend berücksichtigt werden.

Um gewisse Standards für eine gesamtschweizerisch einheitliche Vergütungspraxis zu gewährleisten, legt das ELG immerhin einen Leistungskatalog fest (Art. 14 Abs. 1 ELG-Entwurf) und bestimmt die Frist für die Geltendmachung der Krankheits- und Behinderungskosten (Art. 15 ELG-Entwurf). Mit der 4. IVG-Revision wurde ab 1. Januar 2004 die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten für Bezügerinnen und Bezüger einer Entschädigung für Hilflosigkeit schweren Grades, die zu Hause leben, bis auf 90 000 Franken erhöht. Dieser Entscheid wurde im Bewusstsein der zukünftigen Aufgabenneuverteilung (Finanzierungszuständigkeit durch die Kantone) getroffen. Diese Regelung soll daher nicht wieder rückgängig gemacht oder eingeschränkt werden. Vorgeschlagen wird eine Lösung, die der kantonalen Hoheit in diesem Bereich Rechnung trägt, ohne dass sie zu einer Verschlechterung der Stellung der versicherten Personen führt. Den Kantonen soll die Kompetenz eingeräumt werden, Obergrenzen für die jährliche Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten festzulegen, welche aber die heutigen Höchstbeträge nicht unterschreiten.

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Anhang 3) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.8.3.

2.9.8.2.3

Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

In der Verordnung vom 15. Januar 1971¹¹⁸ über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV) sind folgende Bestimmungen anzupassen oder aufzuheben: Artikel 1*d*, 19, 19*a*, 21, 26*a*, 26*b*, 28, 32–37, 39, 40, 41, 54*a*, 55, 57 und 58. Neu aufzunehmen in die ELV ist u.a. eine Bestimmung über die Zuständigkeit bei Heimfällen (vgl. Art. 21 Abs. 2 ELG-Entwurf) und über den Heimbegriff (vgl. Art. 9 Abs. 6 Bst. h ELG-Entwurf).

Die Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den EL (ELKV)¹¹⁹ ist aufzuheben.

Die Krankheits- und Behinderungskosten werden ausschliesslich durch die Kantone finanziert. Soweit aus der Sicht des Bundes ein Regelungsbedarf besteht, ist dieser deshalb auf Gesetzesstufe wahrzunehmen. Weitergehende Regelungen liegen ausschliesslich in kantonaler Kompetenz. Dadurch wird die ELKV hinfällig.

2.9.8.2.4

Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Im Bereich der jährlichen Ergänzungsleistung besteht in erster Linie Regelungsbedarf im Vollzugsbereich sowie bei der Festlegung der anrechenbaren Kosten und des Betrags für persönliche Auslagen für Heimbewohnerinnen und -bewohner. Eine weitergehende Regelungszuständigkeit besteht bei den Krankheits- und Behinderungskosten, da in diesem Bereich das ELG höchstens als Rahmengesetz dient.

2.9.8.3

Kommentar zu den Änderungen im ELG

Die Änderung des ELG stellt insgesamt eine Totalrevision dar. Dabei wird die Gelegenheit wahrgenommen, das Gesetz von 1965, welches allgemein sehr kompliziert formuliert ist, sprachlich verständlicher zu machen und es auch gesetzestech-nisch zu überarbeiten.

In den folgenden Erläuterungen werden alle materiellen Änderungen gegenüber der heutigen Fassung aufgeführt. Bestimmungen aus dem geltenden Recht, welche teilweise redaktionell angepasst worden sind, werden nur dann ausführlich kommentiert, wenn die gesetzestech-nisch bedingte Neueinteilung der Artikel erheblich ist. Änderungen auf Grund der am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen 4. IVG-Revision werden nicht ausdrücklich kommentiert.

Die in verschiedenen Artikeln (insbesondere Art. 10, 11 und 14) eingesetzten Zahlenwerte entsprechen den 2005 gültigen Ansätzen.

Ingress

Der Ingress wird an die geänderten Verfassungsbestimmungen angepasst.

¹¹⁸ SR 831.301

¹¹⁹ SR 831.301.1

Art. 1 Anwendbarkeit des ATSG

Entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 1.

Art. 2 Grundsatz

Anders als im geltenden Recht wird in *Absatz 1* neu die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für die Ergänzungsleistungen (EL) zum Ausdruck gebracht. Der Charakter der EL soll aber gegenüber heute nicht verändert werden. Sie dienen der Deckung des Existenzbedarfs. Damit soll nach Möglichkeit verhindert werden, dass noch Sozialhilfe beansprucht werden muss. Die EL stellen ein einheitliches System dar, welches von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert wird. Nach der bisherigen Verfassungsgrundlage stand es den Kantonen frei, ob sie EL ausrichten wollten. Wenn sie es taten, erhielten sie dafür Bundesbeiträge. Neu sind sie dazu verpflichtet. In der Praxis führt die neue Regelung zu keinen Änderungen gegenüber heute, weil bisher schon alle Kantone EL nach dem Bundesgesetz ausgerichtet haben. Im geltenden Recht ist in Artikel 2 nur der Hauptfall (Bezügerinnen und Bezüger von Renten der AHV oder IV) erwähnt. Es gibt aber auch EL für Personen, die nur ein IV-Taggeld beziehen oder eine Hilflosenentschädigung der IV. Zudem gibt es seit der 10. AHV-Revision auch Fälle, in denen wegen der Nichterfüllung der Mindestbeitragsdauer keine Rente ausgerichtet wird, die betroffenen Personen aber dennoch eine EL erhalten. All diese Fälle können nicht einfach umschrieben werden. Daher wird in Absatz 1 neu ein Verweis auf einen späteren Artikel eingefügt.

Absatz 2 enthält die bereits heute bestehende Möglichkeit der Kantone, zusätzliche Leistungen zu erbringen. Die Kantone sollen auch weiterhin Gelegenheit haben, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Art. 3 Bestandteile der Ergänzungsleistungen

Diese Bestimmung wird mit geringen Änderungen ins neue Recht übernommen. Sie erhält durch die Aufgabenneuverteilung ein viel stärkeres Gewicht, da die Finanzierungsverantwortung und Regelungskompetenz daran anknüpft. Neu wird der Bund für die Existenzsicherung zuständig, während die Kantone neben einer Beteiligung an der Existenzsicherung vollumfänglich für die Krankheits- und Behinderungskosten aufzukommen haben.

In *Absatz 1 Buchstabe a* wird nicht mehr erwähnt, dass die jährliche EL monatlich ausbezahlt wird, da dieser Auszahlungsmodus schon durch Artikel 19 Absatz 1 ATSG vorgesehen ist.

Art. 4 Allgemeine Voraussetzungen

Gegenüber dem geltenden Recht werden in diesem Artikel die verstreuten Anspruchsvoraussetzungen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger zusammengefasst. Es handelt sich um die Regelungen der geltenden Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 2a bis 2d. Neu wird in diesem Artikel die Staatsangehörigkeit nicht mehr erwähnt. Dadurch kann die Regelung für Ausländerinnen und Ausländer vereinfacht werden, indem in Artikel 5 die Voraussetzung des Wohnsitzes und gewöhnlichen Aufenthaltes in der Schweiz nicht wiederholt werden muss.

In *Absatz 1* wird gegenüber dem geltenden Recht darauf verzichtet, die wirtschaftliche Voraussetzung des Ausgabenüberschusses zu erwähnen. Dass ein solcher vorliegen muss, ergibt sich aus Artikel 9 Absatz 1.

In den Buchstaben a und b sind die Grundleistungen der AHV und in den Buchstaben c und d die Grundleistungen der IV aufgeführt, zu denen die EL akzessorisch ist. *Buchstabe a* übernimmt die Regelung des Artikels 2a Buchstabe a und 2b Buchstabe a. *Buchstabe b* übernimmt in Ziffer 1 die Regelung des Artikels 2a Buchstabe b und in Ziffer 2 diejenige von Artikel 2b Buchstabe b. Die Aufteilung in zwei Ziffern ist auf Grund von Artikel 5 Absatz 3 notwendig. *Buchstabe c* übernimmt die Regelung des Artikels 2c Buchstabe a, c und d. Im Gegensatz zum geltenden Recht wird die Voraussetzung des 18. Altersjahres bei einer Hilflosenentschädigung der IV neu in einem eigenen Artikel geregelt (vgl. Erläuterung zu Art. 6). *Buchstabe d* übernimmt die Regelung des Artikels 2c Buchstabe b. Bei der Revision der freiwilligen Versicherung wurde die sog. Versicherungsklausel gestrichen. Versehentlich wurde Buchstabe b von Artikel 2c nicht angepasst. Dieses Versehen wird nun korrigiert.

Die Änderung von Artikel 2 hat zur Folge, dass nun in diesem Artikel die Abkürzungen «AHV» und «IV» eingeführt werden müssen.

Absatz 2 übernimmt die Regelung von Artikel 2d. Im geltenden Recht ergibt sich aus dem Verweis auf diesen Artikel in Artikel 2 Absatz 1, dass diese Personen das Erfordernis des Wohnsitzes und gewöhnlichen Aufenthaltes in der Schweiz erfüllen müssen. Da im neuen Absatz 1 ein derartiger Verweis nicht mehr vorkommt, muss das Erfordernis in Absatz 2 erwähnt werden.

Art. 5 Zusätzliche Voraussetzungen für Ausländerinnen und Ausländer

Gegenüber dem geltenden Recht werden in diesem Artikel die verstreuten Anspruchsvoraussetzungen für Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit wie auch Flüchtlinge und Staatenlose zusammengefasst. Es handelt sich um die Regelungen der heutigen Artikel 2 Absatz 2 und 2a bis 2d. Materielle Änderungen ergeben sich aus der Neuformulierung nicht. Vergleiche dazu auch die Erläuterung zu Artikel 4.

Im Zusammenhang mit der 10. AHV-Revision sind die ausserordentlichen Renten mit Einkommensgrenzen aufgehoben und in die EL überführt worden. Ausländerinnen und Ausländer, die weder Flüchtlinge sind noch einem Sozialversicherungsabkommen unterstehen, das einen Anspruch auf ausserordentliche Renten gewährt, hatten keinen Anspruch auf ausserordentliche Renten mit Einkommensgrenzen, wenn sie selber die Mindestbeitragsdauer nicht erfüllt hatten. Dies ist im geltenden Recht in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a ELG geregelt. *Absatz 4* nimmt diese Regelung auf.

Art. 6 Mindestalter

Diese Bestimmung dient der Klarheit. Im bisherigen Recht musste ihr Inhalt aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2c Buchstabe c ELG für Schweizer Bürgerinnen und Bürger abgeleitet werden und für ausländische Staatsangehörige aus der Formulierung «wie Schweizer Bürger». Ähnliche Unklarheiten ergeben sich aus der bisherigen Formulierung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a–c. Diese werden durch den neuen Artikel 6 auch behoben.

Art. 7 Ausschluss kantonaler Einschränkungen

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 2 Absatz 3 erster Satz. Der zweite Satz ist nicht mehr nötig, weil sich die Anspruchsberechtigung aus den Artikeln 4 bis 6 ergibt. Wie zu Artikel 2 ausgeführt, müssen die Kantone neu EL ausrichten.

Art. 8 Verweigerung der Ergänzungsleistung

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 2 Absatz 4.

Art. 9 Berechnung und Höhe der jährlichen Ergänzungsleistung

Die bisher in Artikel 3a Absätze 2 und 3 enthaltenen Obergrenzen für die jährlichen Ergänzungsleistungen fallen weg. Bei den jährlichen Ergänzungsleistungen für Niebtheimbewohnerinnen und -bewohner wird damit eine Vermischung mit der Sozialhilfe verhindert. In der Praxis ist diese Obergrenze für Personen, die nicht in einem Heim oder Spital wohnen, allerdings heute schon unbedeutend. Im Jahr 2002 wurde sie nämlich lediglich in 60 EL-Fällen überschritten. Die überschüssende Summe betrug insgesamt rund 400 000 Franken. Da diese Obergrenze nur in Fällen mit vielen Kindern überschritten werden kann, ist davon auszugehen, dass diese Tatbestände auch in Zukunft nicht häufiger auftreten werden.

Für Heimbewohnerinnen und -bewohner ist der Bundesanteil zum Vorneherein beschränkt (vgl. Art. 13 Abs. 2). Darüber hinaus ist es ausschliesslich Sache der Kantone, ob die Finanzierung des Heimaufenthalts über eine personenbezogene Hilfe oder über die Subventionierung von Institutionen zu erfolgen hat. Die Festlegung einer EL-Obergrenze macht in diesem Bereich keinen Sinn.

Absatz 3 übernimmt den geltenden Artikel 3a Absatz 5 mit ein paar Präzisierungen. Auch die anerkannten Ausgaben werden in der Regel je hälftig geteilt. Dieser Grundsatz ist heute in Artikel 1c Absatz 1 zweiter Satz der Verordnung zur EL geregelt und wird neu auf Gesetzesebene festgelegt. Dem Bundesrat wird die Kompetenz eingeräumt, die Ausnahmen zu bestimmen, wie dies heute schon der Fall ist.

Absatz 5 Buchstabe h: Was ein Heim ist, muss einheitlich definiert sein. Dies ist wesentlich bei Kantonswechseln der EL-beziehenden Person. Wichtig ist auch eine Koordination mit der Invalidenversicherung. Wenn nach der Definition des IFEG ein Heim vorliegt, soll es auch gemäss ELG als Heim gelten.

Art. 10 Anerkannte Ausgaben

Diese Bestimmung enthält neu die anerkannten Ausgaben, welche bisher in den Artikeln 3b und 5 geregelt waren. Die Möglichkeiten der Kantone für den Erlass von Sonderregelungen werden stark eingeschränkt. Für Personen zu Hause wird die Ergänzungsleistung immer gleich berechnet. Kantonale Abweichungen sind hier ausgeschlossen. Hingegen können die Kantone die Höhe der Ergänzungsleistungen für Heimbewohnerinnen und -bewohner beeinflussen, indem sie wie heute die zu berücksichtigenden Heimtaxen und den Betrag für persönliche Auslagen festlegen können. Dabei gilt es zu beachten, dass gemäss Artikel 6 Absatz 1 IFEG die Finanzierung eines Aufenthalts in einer anerkannten Institution so zu regeln ist, dass keine invalide Person deswegen Sozialhilfe benötigt.

Die Abkürzung, welche in *Absatz 2* in der Klammer steht, wird um die «Spitäler» erweitert. Dies dient der Verständlichkeit bei den Artikeln 11 Absatz 1 Buchstabe c, 13 Absatz 2 und 14 Absätze 3 und 4. Es ist dann klar, dass dort nicht nur die Heime gemeint sind. Da nach allgemeinem Sprachverständnis im Spital nicht gewohnt wird, wird neu «in Heimen oder Spitälern *lebende Personen*» eingefügt. Zur Einheitlichkeit wird in *Absatz 1* ebenfalls von «wohnende» auf «lebende» gewechselt. *Absatz 3* ist an die neue Formulierung anzupassen.

Art. 11 Anrechenbare Einnahmen

Absatz 2: Grundsätzlich werden auch bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern die Einnahmen gleich bestimmt wie bei Personen zu Hause. Lediglich beim Vermögensverzehr haben die Kantone die Möglichkeit, diesen stärker oder schwächer zu berücksichtigen. Von dieser bei Altersrentnerinnen und -rentnern bereits heute bestehenden Möglichkeit haben bisher schon die meisten Kantone Gebrauch gemacht und den Vermögensverzehr auf einen Fünftel erhöht. Neu können die Kantone auch bei Personen im Heim, welche eine IV-Rente beziehen, den Vermögensverzehr stärker oder schwächer berücksichtigen, denn die Regelungskompetenz für die Heim- und Pflegekosten liegt bei den Kantonen.

Absatz 3 Buchstabe d und Absatz 4: Die Hilflosenentschädigungen der Unfall- und der Militärversicherung sollen wie diejenigen der AHV und IV grundsätzlich nicht als Einnahme angerechnet werden. Es gibt keinen Grund, diese Hilflosenentschädigungen anders zu behandeln.

Art. 12 Beginn und Ende des Anspruchs auf jährliche Ergänzungsleistungen

Diese Bestimmung über Beginn und Ende des Anspruchs ist nicht neu, sondern heute lediglich auf Verordnungsstufe geregelt (Art. 21 ELV). Auf Grund ihrer Bedeutung ist es sinnvoll, diese Bestimmung direkt im ELG zu verankern, mit Ausnahme des Absatzes 4. Bei der Bestimmung, wonach für den gleichen Monat nur eine EL geschuldet ist, handelt es sich um eine reine Koordinationsregel, um Doppelzahlungen zu vermeiden, wenn EL-Bezügerinnen oder -Bezüger den Kanton wechseln. Diese Koordination kann auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Absatz 2: Diese Bestimmung findet sich heute in den Weisungen des Bundesamtes für Sozialversicherung (Randziffer 4021a der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen). Sie ist für die betroffenen Personen aus folgendem Grund wichtig: Oft kümmern sich Angehörige um die betagten Menschen, welche in ein Heim eintreten müssen. Ein Heimeintritt ist mit viel Aufwand verbunden. Es geht dann auch darum, die bestehende Wohnung zu kündigen und aufzulösen. Wenn ein betagter Mensch bisher ohne Ergänzungsleistungen auskam, denken die Angehörigen in dieser Phase nicht an Ergänzungsleistungen und deren Anmeldeformalitäten. Weil im ELG kein Unterschied gemacht wird zwischen Personen, die dauernd oder längere Zeit im Heim leben, und solchen, die dauernd oder längere Zeit im Spital leben, wird die WEL-Bestimmung auf das Spital ausgedehnt.

Absatz 4 übernimmt einen Teil der Regelung des geltenden Artikels 3a Absatz 7 Buchstabe f ELG. Es wird präzisiert, wovon der Bundesrat wie abweichen darf.

Art. 13 Finanzierung

Da die Existenzsicherung in erster Linie zur Bundesaufgabe wird, werden die jährlichen Ergänzungsleistungen grundsätzlich zu $\frac{5}{8}$ vom Bund und zu $\frac{3}{8}$ von den Kantonen finanziert (Abs. 1).

Eine besondere Regelung gilt für die Finanzierung der jährlichen Ergänzungsleistungen für Personen in Heimen (*Abs. 2*). Zwar soll die jährliche Ergänzungsleistung auch in solchen Fällen nach den gleichen Prinzipien berechnet werden wie bei Personen zu Hause. Für die Aufteilung der Kosten im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen besteht aber eine besondere Regelung. Bis zu einem definierten Grenzbetrag (= täglicher Grundbedarf) finanzieren Bund ($\frac{5}{8}$) und Kantone ($\frac{3}{8}$) die Kosten wie bei Personen zu Hause gemeinsam. Der über den täglichen Grundbedarf hinausgehende Betrag wird indessen ausschliesslich von den Kantonen getragen.

Der Grenzbetrag wird definiert durch die Addition des Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 (zurzeit 17 640 Fr.) und dem höchstmöglichen Mietzins nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 (zur Zeit 13 200 Fr.). Massgebend sind jeweils die Beträge für Alleinstehende, da bei der Festsetzung der jährlichen Ergänzungsleistung Heimbewohnerinnen und -bewohner unabhängig vom Zivilstand immer wie Alleinstehende behandelt werden. Daraus resultiert heute ein täglicher Grundbedarf von rund 84 Franken. Kann eine Person im Heim diesen Grundbedarf trotz Einnahmen nur über die jährlichen Ergänzungsleistungen decken, kommen dafür Bund ($\frac{5}{8}$) und Kantone ($\frac{3}{8}$) gemeinsam auf. Mit Ausnahme des Vermögensverzehr werden dabei nur Ausgaben (im Sinne von Art. 10) und Einnahmen (im Sinne von Art. 11) berücksichtigt, welche nicht heimbedingt sind. Alle heimbedingten Aufwendungen (insbesondere die Heimtaxen und der Betrag für persönliche Auslagen) oder Einnahmen (dazu gehören v.a. die Hilfenlosenentschädigung oder die Leistungen der Krankenversicherung an die Heimkosten) werden dagegen den Kantonen angerechnet.

Zur Erläuterung der Aufteilung im Innenverhältnis Bund/Kanton zwei vereinfachte Beispiele (ohne Koordination mit der Prämienverbilligung):

Beispiel 1: Person zu Hause

	Franken	Total
<i>Anerkannte Ausgaben</i>		
Lebensbedarf	17 640	
Mietzins	13 200	33 840
KK-Durchschnittsprämie	3 000	
<i>Anrechenbare Einnahmen</i>		
AHV-Rente	19 200	
Rente aus 2. Säule	6 000	
Vermögensverzehr (1/10 von 40 000–25 000)	1 500	26 700
<i>EL-Anspruch</i>		7 140
davon Bund $\frac{5}{8}$		4 463
davon Kanton $\frac{3}{8}$		2 677

Beispiel 2: Person im Heim (aufgebaut auf Beispiel 1)

	Versicherte Person		Bund / Kanton		nur Kanton
	Franken	Total	Franken	Total	Franken
<i>Anerkannte Ausgaben</i>					
Lebensbedarf				17 640	
Mietzins				13 200	
KK-Durchschnittsprämie	3 000		3 000	33 840	
anrechenbare Heimkosten (200/Tag)	73 000				
Persönliche Auslagen (300/Monat)	3 600	79 600			
<i>Anrechenbare Einnahmen</i>					
AHV-Rente	19 200		19 200		
Rente aus 2. Säule	6 000		6 000		
Vermögensverzehr (1/5 von 40 000–25 000)	3 000		3 000	28 200	
Leistungen Krankenversicherung	24 000				
Hilflosenentschädigung AHV	12 660	64 860			
<i>EL-Anspruch</i>		14 740		5 640	9 100
davon Bund			5/8	3 525	
davon Kanton			3/8	2 115	+ 9 100

Absatz 3 hält lediglich fest, wie der Bund seine Beiträge zu finanzieren hat. In die kantonale Hoheit wird nicht eingegriffen. Es liegt an den Kantonen zu bestimmen, wie sie ihre Beiträge finanzieren wollen.

Absatz 4 überträgt dem Bundesrat auch weiterhin die Kompetenz, das Abrechnungs- und Auszahlungsverfahren mit den Kantonen festzulegen.

Art. 14 Krankheits- und Behinderungskosten

Um gewisse Standards für eine gesamtschweizerisch einheitliche Vergütungspraxis zu gewährleisten, legt das ELG für die Krankheits- und Behinderungskosten einen Leistungskatalog fest (*Abs. 1*). Die Kantone können die Vergütung der Kosten auf die im Rahmen einer wirtschaftlichen und zweckmässigen Leistungserbringung erforderlichen Ausgaben beschränken (*Abs. 2*). Den Kantonen soll die Kompetenz eingeräumt werden, Obergrenzen für die jährliche Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten festzulegen, welche aber die heutigen Höchstbeträge nicht unterschreiten dürfen (*Abs. 3*). Vorgeschlagen wird eine Lösung, die der kantonalen Hoheit in diesem Bereich Rechnung trägt, ohne dass sie zu einer Verschlechterung der Stellung der versicherten Personen führt. Mit der 4. IVG-Revision wurde ab 1. Januar 2004 die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten für Bezügerinnen und Bezüger einer Entschädigung für eine Hilflosigkeit schweren Grades, die zu Hause leben, bis auf 90 000 Franken erhöht. Dieser Entscheid wurde im Bewusstsein der zukünftigen Aufgabenverteilung (Finanzierungszuständigkeit durch die Kantone) getroffen. Diese Regelung soll daher nicht wieder rückgängig gemacht

oder eingeschränkt werden (*Abs. 4*). *Absatz 5* entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 3d Absatz 2^{ter} ELG. *Absatz 6* übernimmt den Inhalt der Regelung von Artikel 19a ELV in Verbindung mit Artikel 3d Absatz 4 dritter Satz ELG. *Absatz 7*: Die Regelung im geltenden Artikel 3d Absatz 5 ELG wird nicht übernommen, weil sie sich in der Praxis nicht bewährt hat. Sie verhindert die direkte Vergütung von hohen Kosten an Leistungserbringer wie z.B. Zahnärztinnen und Zahnärzte. Ohne Regelung können Kosten jedoch nur der EL-beziehenden Person ausgerichtet werden (vgl. Abs. 1). Da es sich bei der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten um Sachleistungen handelt (vgl. Art. 3 Abs. 2 ELG), finden die Bestimmungen des ATSG über die Geldleistungen keine Anwendung. Um dennoch in gewissen Fällen die entstandenen Kosten direkt dem Leistungserbringer vergüten zu können, braucht es die vorgeschlagene Regelung.

Zur Änderung von «wohnende» zu «lebende» und zur Erweiterung auf Personen im Spital anbelangt (*Abs. 3* und *Abs. 4*) vgl. die Erläuterungen zu Artikel 10.

Art. 15 Frist für die Geltendmachung von Krankheits- und Behinderungskosten

Wie neu Artikel 12 für die jährliche Ergänzungsleistung ist auch für die Krankheits- und Behinderungskosten die Regelung in zeitlicher Hinsicht direkt ins ELG aufzunehmen. Dies gilt umso mehr, als hier in kantonale Kompetenzen eingegriffen wird.

Art. 16 Finanzierung

Analog zur Finanzierungsbestimmung von Artikel 13 wird hier noch einmal zum Ausdruck gebracht, dass die Krankheits- und Behinderungskosten ausschliesslich durch die Kantone finanziert werden.

Art. 17 Beiträge

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 10. In *Absatz 1* wird präzisiert, wer die Beiträge an die gemeinnützigen Institutionen ausrichtet.

Art. 18 Verwendung

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 11.

Art. 19 Anpassung der Leistungen

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen den geltenden Artikel 4.

Art. 20 Sicherung der Leistungen

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 12.

Art. 21 Organisation und Verfahren

Zuständig für die Festsetzung der Ergänzungsleistungen bleiben nach wie vor die Kantone. Im Einzelfall ist der Wohnsitzkanton der EL-beanspruchenden Person zuständig. Bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern hat sich in der Praxis immer wieder gezeigt, dass zwischen den Kantonen Streitigkeiten über die Zuständigkeit

entstanden, weil gerade die Wohnsitzfrage nicht immer ohne weiteres zu beantworten war. Neu soll daher der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, nach Anhörung der Kantone besondere Zuständigkeitsregeln zu erlassen (*Abs. 1*).

Art. 22 Buchführung

Gegenüber dem geltenden Recht wird sich der Bund erheblich stärker an den EL beteiligen. Neu übernimmt er auch Verwaltungskosten. Es ist wichtig, dass der Bundesrat die erforderlichen Bestimmungen über die Buchführung erlassen kann. Die Bestimmung ist Artikel 67 AHVG in fine nachgebildet.

Art. 23 Revision

Sowohl im AHVG als auch im IVG und FLG finden sich die Bestimmungen über die Revision auf Gesetzesstufe.

In den *Absätzen 1 bis 3* werden die heute in den Artikeln 33 und 34 ELV enthaltenen Regelungen übernommen, mit Ausnahme von Artikel 33 Absatz 2 ELV.

Absatz 4 übernimmt einen Teil von Artikel 37 Absatz 1 ELV. In der 4. IV-Revision ist Artikel 64 IVG auch mit einer solchen Kompetenz ergänzt worden.

Die weiteren nötigen Bestimmungen sind auf Verordnungsebene zu erlassen. Dazu ist der Bundesrat mit Artikel 33 ermächtigt.

Art. 24 Aufteilung der Verwaltungskosten

Der Bund hat sich grundsätzlich auch an den Verwaltungskosten für die Festsetzung und Auszahlung der jährlichen Ergänzungsleistungen zu beteiligen. Auch diese sind im Verhältnis $\frac{5}{8}$ zu $\frac{3}{8}$ aufzuteilen. Da die Zuteilung der Verwaltungskosten auf die einzelnen Abläufe unter Umständen sehr schwierig sein wird und nur mit sehr viel Aufwand vorgenommen werden kann, soll dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt werden, Fallkostenpauschalen festzulegen.

Art. 25 Haftung für Schäden

Dieser Artikel übernimmt inhaltlich den geltenden Artikel 6a.

Art. 26 Bearbeitung von Personendaten und Datenbekanntgabe

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 13.

Art. 27 Aufschiebende Wirkung

Dieser Artikel übernimmt inhaltlich den geltenden Artikel 9b.

Art. 28 Aufsicht des Bundes

Der Bundesrat übt auch weiterhin die Aufsicht über die Durchführung des ELG in den Kantonen aus. Dabei beschränkt sich die Aufsicht nicht nur auf den Teil der Existenzsicherung. Da in diesem Gesetz zwingende Bestimmungen über Höhe und Umfang der von den Kantonen ausschliesslich zu tragenden Krankheits- und Behin-

derungskosten enthalten sind, muss die Aufsicht auch diesen Bereich weiterhin umfassen. Nur so lässt sich die einheitliche Rechtsanwendung gewährleisten.

Art. 29 Genehmigung von Vollzugsbestimmungen und Grundsätzen

Die kantonalen Vollzugsbestimmungen sind auch weiterhin vom Bund zu genehmigen. Die Aufgabenentflechtung ändert nichts daran, dass einfache und gesamtschweizerisch einheitliche Verfahrensabläufe gewährleistet werden müssen.

Art. 30 Ausschluss des Rückgriffs

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 15a.

Art. 31 Strafbestimmungen

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt des geltenden Artikels 16. In den Buchstaben a und b von Absatz 1 wird präzisiert, dass entweder der eine (unwahre Angaben) oder der andere (unvollständige Angaben) Tatbestand erfüllt sein muss.

Art. 32 Verhältnis zum europäischen Recht

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 16a. Bereits heute werden keine Ergänzungsleistungen ins Ausland bezahlt. Die Ergänzungsleistungen sind im Anhang IIa zur Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 aufgeführt. Daran soll mit der NFA nichts geändert werden.

Art. 33 Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat wird für eine einheitliche Durchführung Vorschriften erlassen müssen.

Art. 34 Aufhebung bisherigen Rechts

Da es sich um eine Totalrevision des ELG handelt, wird das bisherige Gesetz aufgehoben.

2.9.9 Prämienverbilligung in der Krankenversicherung

2.9.9.1 Ausgangslage

2.9.9.1.1 Heutige Lösung

Gemäss dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)¹²⁰ wird die soziale Krankenpflegeversicherung durch Kopfprämien, Kostenbeteiligungen der Versicherten und Beiträge der öffentlichen Hand finanziert. Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge, mit denen diese den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen ausrichten. Die Beiträge des Bundes an die Kantone werden unter Berücksichtigung der Wohnbevölkerung und der Finanzkraft sowie der Anzahl der versicherten Grenzgänger einschliesslich ihrer Familienan-

¹²⁰ SR 832.10

gehörigen festgesetzt. Die Kantone müssen den Beitrag des Bundes global um mindestens die Hälfte aufstocken. Die minimale Aufstockung jedes Kantons hängt von seiner Finanzkraft ab. Ein Kanton kann seinen Beitrag um maximal 50 % kürzen, wenn die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist. Der Beitrag des Bundes an diesen Kanton wird im gleichen Verhältnis gekürzt. Es obliegt den Kantonen, den Kreis der Begünstigten und somit die bezugsberechtigten Einkommen, das Verfahren und den Auszahlungsmodus festzulegen. Im heute geltenden Mechanismus der Prämienverbilligung übernimmt der Bund somit 2/3 der Beiträge für die Prämienverbilligung nach KVG. 77 % des Beitrags des Bundes werden den Kantonen im laufenden Jahr und 23 % im darauf folgenden Jahr ausgerichtet.

2.9.9.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Bereits in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 wurde dargelegt, dass die Prämienverbilligung nach KVG eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen bleiben soll. Dies bedingt keine Verfassungsänderung. In der ersten NFA-Botschaft war vorgesehen, dass der Bund 25 % der durchschnittlichen Gesundheitskosten für 30% der Bevölkerung übernimmt. Die Kantone sollten die Bundesmittel soweit ergänzen, dass Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, deren Prämienlast das tragbare Mass, d.h. im Durchschnitt 10% ihres in der Schweiz steuerbaren Einkommens übersteigt, in den Genuss von Prämienverbilligungen kommen konnten. Die angestrebte Neulösung soll eine transparentere und gezieltere Mittelverwendung sicherstellen. Die heutige Praxis, wonach in gewissen Kantonen bis zu 75 % der Bevölkerung Prämienverbilligungsbeiträge erhalten, soll zu Gunsten einer sozialpolitisch gezielten Massnahme abgelöst werden.

2.9.9.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur zweiten Teilrevision der Krankenversicherung wurde ein differenziertes Sozialziel zur Prämienverbilligung in die Vorlage aufgenommen. Die zweite Teilrevision KVG scheiterte jedoch am 17. Dezember 2003 in der Schlussabstimmung des Nationalrats. Im Frühjahr 2004 erarbeitete das EDI eine neue KVG-Vorlage, bestehend aus zwei Gesetzespaketen mit insgesamt sechs Botschaften. Eine dieser Botschaften (1C) enthielt auch das differenzierte Sozialziel in der Prämienverbilligung gemäss zweiter Teilrevision KVG.

Am 18. März 2005 verabschiedete das Parlament die Vorlage 1C, nachdem es zahlreiche Änderungen vorgenommen hatte. Sie wird am 1. Januar 2006 in Kraft treten und sieht eine Übergangsfrist von einem Jahr vor, um den Kantonen Zeit zu geben, ihre Prämienverbilligungssysteme anzupassen.

Die vom Parlament verabschiedete Fassung, die der Kritik der Kantone an einem gesamtschweizerisch einheitlichen Sozialziel Rechnung trägt, sieht nun ein spezielles familienpolitisches Ziel vor. Die Prämien für Kinder und Jugendliche in Ausbildung aus Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen sollen um mindestens 50 % verbilligt werden. Jeder Kanton wird die anspruchsberechtigten Einkommens-

kategorien selber definieren müssen. Das heisst, dass die Kantone in der Festsetzung der begünstigten Einkommen frei sind und dass gesetzlich keine quantifizierten Zielvorgaben festgehalten wurden. Angesichts des heutigen und zukünftigen Finanzierungsanteils des Bundes ist diese Regelung, welche den Kantonen zum Erreichen der vom Gesetzgeber angestrebten sozial- und familienpolitischen Ziele bundesrechtlich zwar in einem beschränkten Umfang Vorgaben macht, ihnen im Übrigen jedoch einen grossen Gestaltungsspielraum belässt, gerechtfertigt.

Im Hinblick auf diesen Systemwechsel werden die Beiträge des Bundes in den Jahren 2006 und 2007 um 100 Millionen Franken pro Jahr erhöht.

Das gegenwärtige Finanzierungssystem bleibt bestehen: Der Bund wird den Kantonen weiterhin jährliche Beiträge zur Finanzierung der Prämienreduktion gewähren. Artikel 66 KVG sieht vor, dass diese Beiträge an die Kantone unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sowie der Finanzlage des Bundes durch einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt werden.

2.9.9.1.4 Beratungen im Parlament

Die Umsetzung der Aufgabenteilung im Bereich Prämienverbilligung KVG benötigt keine Verfassungsänderung und war somit nicht Gegenstand der Beratungen der eidgenössischen Räte zur ersten NFA-Botschaft.

2.9.9.1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

Zahlreiche Kantone und die SVP haben sich bezüglich der Prämienverbilligung gegen die Einführung eines differenzierten Sozialziels ausgesprochen. Mehrere Vorschläge betrafen die Berechnung der Bundesbeiträge, z.B. die Berücksichtigung der Prämienentwicklung und der tatsächlichen Veränderung der Anzahl der Berechtigten sowie die Einführung der Einwohnerzahl als Berechnungsgrundlage. Zwei Kantone möchten, dass die Bundesbeiträge voll im laufenden Jahr ausbezahlt werden anstatt verteilt über zwei Jahre wie im heutigen System (77 % / 23 %). Dieser Vorschlag wurde aufgenommen und soll nun geprüft werden. Schliesslich wurde verlangt, dass den Kantonen wie bisher ein minimaler Beitrag an die Prämienverbilligung vorgeschrieben werden soll.

2.9.9.2 Neue Lösung

2.9.9.2.1 Übersicht

Die KVG-Revision und die zweite NFA-Botschaft sind bezüglich Prämienverbilligung aufeinander abzustimmen. Da man vom Prinzip des differenzierten Sozialziels abgekommen ist, wird das Modell gemäss der ersten Botschaft zur NFA beibehalten. Der Bund wird sich somit ab dem Jahr des Inkrafttretens der NFA pauschal mit 25 % der Gesundheitskosten in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für 30 % der Bevölkerung an den Kosten der Prämienverbilligung beteiligen. Mit der NFA müssen Änderungen am KVG, insbesondere an Artikel 66, vorgenommen

werden. Folgende Absätze werden aufgehoben: Absatz 4, welcher vorschreibt, dass der Bundesrat nach der Finanzkraft der Kantone bestimmt, in welchem Masse diese den Bundesbeitrag aus eigenen Mitteln mindestens aufzustocken haben und dass der Gesamtbeitrag, den die Kantone zu leisten haben, mindestens der Hälfte des gesamten Bundesbeitrags entsprechen muss. Absatz 5, der besagt, dass die Kantone den vorgeschriebenen Beitrag um maximal 50 % kürzen dürfen (wobei der Beitrag des Bundes an die Kantone im gleichen Verhältnis gekürzt wird) und Absatz 6, der vorsieht, dass der Bundesrat den Kantonen gestatten kann, die jährlichen Differenzbeträge zwischen den Beiträgen des Bundes und den ausbezahlten Beiträgen auf das nächstfolgende Jahre zu übertragen.

2.9.9.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Auf Grund des Wegfalls der Finanzkraft als Bemessungskriterium und des daraus folgenden neuen Verteilmodells sind Artikel 65 Absatz 2 aufzuheben und Artikel 66 anzupassen.

Der Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 23) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.9.3.

2.9.9.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

In der Verordnung vom 12. April 1995 über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK)¹²¹ sind auf Grund des Wegfalls der Finanzkraft als Bemessungskriterium und des neuen Verteilmodells die Artikel 1, 2 Absatz 1 und 2, 3 Absatz 1–3, 4 Absatz 1–4, 5, 7a und 10 Absatz 2 anzupassen bzw. aufzuheben und eine Übergangsbestimmung einzuführen.

2.9.9.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die NFA-Regelung sieht nur eine neue Methode bei der Berechnung der Bundesbeiträge an die Kantone vor. Das neue Verteilungsmodell bedingt keine Gesetzes- oder Verordnungsanpassungen auf kantonaler Stufe. Allenfalls sind kantonale Regelungen anzupassen, wenn sich durch die Neubemessung der Bundesbeiträge markante finanzielle Verschiebungen ergeben. Dies dürfte vor allem für jene Kantone zutreffen, in welchen heute auf Grund der nach der Finanzkraft abgestuften Bundesbeiträge mehr als 50 % der Bevölkerung eine Prämienverbilligung erhalten.

¹²¹ SR 832.112.4

2.9.9.3

Kommentar zu den Änderungen im KVG

Art. 65 Abs. 2

Dieser Absatz ist auf Grund der in Artikel 66 vorgenommenen Änderungen aufzuheben, weil der Bund den Kantonen in Zukunft automatisch und unabhängig von ihrem eigenen Beitrag eine bestimmte Summe zur Verbilligung der Krankenversicherungsprämien ausbezahlt wird. Es versteht sich jedoch von selbst, dass die Kantone verpflichtet sein werden, diese Bundesbeiträge vollumfänglich für die Prämienverbilligung nach KVG einzusetzen. Sollte aus den Abrechnungen oder Kontrollen hervorgehen, dass ein Kanton mehr Beiträge erhalten hat als er für die Prämienverbilligung ausbezahlt, wäre er nach dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990¹²² über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG, Subventionsgesetz) zur Rückerstattung dieses Betrags verpflichtet.

Art. 66 Abs. 2–6

Die Reform des Finanzausgleichs wird eine Neuverteilung der Finanzierungsaufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen im Prämienverbilligungssystem nach sich ziehen.

Die Beiträge des Bundes an die Kantone werden nicht mehr unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes durch einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt. Gemäss Absatz 2 entsprechen die Bundesbeiträge neu einem Viertel der Bruttokosten der sozialen Krankenpflegeversicherung für 30 Prozent der Versicherten. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten zur Festlegung der Bundesbeiträge auf Verordnungsebene.

Die Finanzkraft der Kantone wird bei der Festsetzung der Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag keine Rolle mehr spielen; nur noch die Wohnbevölkerung und die Anzahl der Versicherten nach Artikel 65a Buchstabe a des Gesetzes werden massgebend sein. Absatz 3 wird entsprechend geändert werden müssen.

Die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach dem neuen Verteilungsschlüssel gemäss Absatz 3 werden automatisch voll ausbezahlt werden. Jeder Kanton wird den Bundesbeitrag soweit ergänzen müssen, dass die individuelle Prämienreduktion nach KVG gewährleistet ist. Dementsprechend sind die Absätze 4, 5 und 6, welche die Beiträge des Bundes und der einzelnen Kantone in eine strikte Relation zueinander setzen oder eine solche vorsehen, aufzuheben.

2.9.10

Familienzulagen in der Landwirtschaft

2.9.10.1

Ausgangslage

2.9.10.1.1

Heutige Lösung

Heutige Finanzierungsregelung: Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber bezahlen auf der von ihnen ausgerichteten AHVG-versicherten Lohnsumme 2 %. Die verbleibenden Kosten übernimmt die öffentliche Hand, zu $\frac{2}{3}$ der Bund, zu $\frac{1}{3}$ die Kantone. Die

¹²² SR 616.1

Berechnung der Kantonsbeiträge erfolgt gemäss Artikel 21 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)¹²³ «nach Massgabe der im Kanton ausbezahlten Familienzulagen».

Reduzierung des Kantonsanteils durch Fondsertrag: Mit dem aus dem Jahr 1947 stammenden «Bundesbeschluss über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der zentralen Ausgleichfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung»¹²⁴ wurde in Artikel 1 Buchstabe c ein mit 50 Millionen Franken ausgestatteter Fonds für den Familienschutz eingerichtet. Mit der Einführung des FLG 1952 wurden die jährlichen Zinserträge dieses Fonds für die Herabsetzung der kantonalen Beiträge an die FLG-Kosten verwendet (Art. 20 FLG). Der gesetzlich festgelegte Mindestzinssatz beträgt 4 %. Das Fondsvermögen beläuft sich gegenwärtig auf 30 Millionen Franken, der Zinssatz auf 4,375 %, was einen jährlichen Ertrag von rund 1,4 Millionen Franken ergibt. Gemäss Artikel 21 Absatz 1 FLG wird dieser Betrag «in Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kantons sowie der Anzahl der im Kanton gelegenen Landwirtschaftsbetriebe» auf die Kantone aufgeteilt. Die Einzelheiten zur Berechnung der Kantonsbeiträge sind in einem Bundesratsbeschluss aus dem Jahr 1954 (SR 836.16) geregelt. Basis zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit der Kantone bilden zum einen die Steuerkraft je Einwohner (Entlastungskomponente I) sowie die Anzahl Landwirtschaftsbetriebe (Entlastungskomponente II).

2.9.10.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Der Aufgabenbereich Familienzulagen in der Landwirtschaft ist gemäss erster NFA-Botschaft nicht Gegenstand der Aufgabenentflechtung. Im Rahmen der NFA entfällt die Finanzkraft als Bemessungskriterium bei der Subventionsvergabe. Dies betrifft sämtliche Gesetze, d.h. auch diejenigen Aufgabenbereiche, die nicht Gegenstand der Aufgabenentflechtung Bund-Kantone sind. Die Beiträge der Kantone an die Familienzulagen in der Landwirtschaft werden unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone herabgesetzt. Auf Grund dieser Bestimmung und der dadurch notwendigen Anpassungen wird der Aufgabenbereich Bestandteil der zweiten NFA-Botschaft sein.

2.9.10.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Im Bereich der Familienzulagen in der Landwirtschaft kam es zu keinen wesentlichen Veränderungen seit Verabschiedung der ersten NFA-Botschaft.

¹²³ SR 836.1

¹²⁴ SR 834.2

2.9.10.1.4 Beratungen im Parlament

Der Wegfall der Finanzkraft als Bemessungskriterium bedingt keine Verfassungsänderung; deshalb waren die Familienzulagen in der Landwirtschaft nicht Gegenstand der Beratungen der eidgenössischen Räte zur ersten NFA-Botschaft.

2.9.10.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Im Bereich der Familienzulagen wird im Rahmen der Parlamentarischen Initiative Fankhauser und der Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» von Travail.Suisse eine Vereinheitlichung der Kinderzulagen angestrebt.

2.9.10.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser stimmt der Neuregelung zu.

2.9.10.2 Neue Lösung

2.9.10.2.1 Übersicht

Als neue Bemessungsgrundlage für die Herabsetzung der Kantonsbeiträge wird der Aufwand der Kantone für die Familienzulagen in der Landwirtschaft herangezogen.

2.9.10.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)¹²⁵ müssen auf Grund der neuen Bemessungsgrundlage für die Herabsetzung der Kantonsbeiträge in Artikel 21 die Absätze 1 und 2 angepasst werden.

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 24) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.9.10.3.

2.9.10.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Der Bundesratsbeschluss vom 21. Mai 1954¹²⁶ über die Beiträge der Kantone an die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern kann aufgehoben werden. Die Einzelheiten betreffend Finanzierung können in der Verordnung vom 11. November 1952¹²⁷ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLV) geregelt werden.

¹²⁵ SR 836.1

¹²⁶ SR 836.16

¹²⁷ SR 836.11

2.9.10.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

In der Gesetzgebung der Kantone sind keine Anpassungen notwendig.

2.9.10.3 Kommentar zu den Änderungen im FLG

Als neue Bemessungsgrundlage für die Herabsetzung der Kantonsbeiträge wird der Aufwand der Kantone für die Familienzulagen in der Landwirtschaft herangezogen. Deshalb muss *Artikel 21 Absätze 1 und 2 FLG* angepasst werden. *Artikel 20 Absatz 3 FLG* wird aufgehoben. Dessen Inhalt geht in Artikel 21 Absatz 2 FLG über.

2.9.11 Obligatorische Arbeitslosenversicherung

2.9.11.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 92 Absatz 7^{bis} des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982¹²⁸ (AVIG) beteiligen sich die Kantone mit einem Betrag, der 0,05 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme entspricht, an den Kosten für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Die Anteile der einzelnen Kantone werden durch einen Verteilschlüssel bestimmt, welcher die jährliche Anzahl Tage kontrollierter Arbeitslosigkeit und die Finanzkraft berücksichtigt.

2.9.11.1.1 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Neuregelung wird grossmehrheitlich zugestimmt. Befürchtungen werden bezüglich der finanziellen Auswirkungen geäußert (AI, VS, GE, JU, GL, ZG).

Die beantragte Lösung ist aus Sicht des Bundesrates folgerichtig und im Hinblick auf die Reform des Finanzausgleichs unabdingbar.

2.9.11.2 Neue Lösung

2.9.11.2.1 Übersicht

Zwecks Erhöhung seiner Effektivität soll der Finanzausgleich im engeren Sinn mit der NFA über ein separates Instrumentarium abgewickelt werden (Ressourcenausgleich, geografisch-topografischer sowie soziodemografischer Lastenausgleich). Damit entfällt im neuen Regime die Abstufung von Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen nach der Finanzkraft der Kantone. Somit muss auch bei der Beteiligung der Kantone an den Kosten für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen die Berücksichtigung der Finanzkraft fallen gelassen werden.

2.9.11.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

In Artikel 92 Absatz 7^{bis} des Arbeitslosenversicherungsgesetzes ist die Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone zu streichen.

Der Wortlaut der Gesetzesänderung geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 25) hervor.

2.9.11.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Berücksichtigung der Finanzkraft für die Festlegung der Beiträge der Kantone ist in der Verordnung vom 19. November 2003¹²⁹ über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung (AVFV) zu streichen (Art. 9 Abs. 1 und 3).

2.9.12 Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten

2.9.12.1 Ausgangslage

2.9.12.1.1 Heutige Lösung

Die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten ist eine regionalpolitische Massnahme, die vom Bund und den Kantonen gemeinsam getragen wird. Sie bezweckt, über eine Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität die Abwanderung der Bevölkerung ins Flachland zu vermindern und die dezentrale Besiedlung zu erhalten. Als Nebeneffekt ergeben sich Verdienstmöglichkeiten für das einheimische Gewerbe. Zu diesem Zweck gewährt der Bund gestützt auf das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 20. März 1970 Finanzhilfen (Beiträge an die Investitionskosten) für die Erneuerung von Wohnungen und Häusern oder für Ersatzneubauten. Die Finanzhilfe des Bundes setzt eine Leistung des Kantons voraus und beträgt je nach Finanzkraft des Kantons 10 %–30 % der anrechenbaren Erneuerungskosten.

Der Umfang der Förderung wird durch jährliche Zusicherungs- und Zahlungskredite gesteuert. Mit Bundesaufwendungen von insgesamt rund 445 Millionen Franken konnten zwischen 1970 und 2004 rund 24 000 Wohnungen gefördert werden. Das jährliche Förderungsvolumen stieg von gegen 600 Einheiten in den Siebzigerjahren auf rund 900 Einheiten in den Achtzigerjahren. Bis zur Jahrtausendwende bildete sich das Volumen kontinuierlich auf etwas mehr als 300 Einheiten zurück. Die aktuellen Zusicherungskredite von jährlich 10 Millionen erlauben die Förderung von jährlich 400 bis 450 Einheiten. Der Grossteil der Bundeshilfe ging an finanzschwache Haushalte in den Kantonen Bern, Graubünden, Wallis, Schwyz, Luzern, Uri und St. Gallen.

Mit dem geltenden Bundesgesetz können Finanzhilfen längstens bis zum 31. Dezember 2005 zugesichert werden.

¹²⁹ SR 837.141

2.9.12.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Die integrale Aufhebung des vorliegenden Bundesgesetzes bedarf keiner Verfassungsmodifikation.

2.9.12.1.3 Ergebnisse der Vernehmlassung, Beschlüsse des Parlaments

Die Mehrheit der sich äussernden Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser (UR, OW, FR, SAB, STV) fordert, dass im Hinblick auf die Inkraftsetzung der NFA 2008 die Geltungsdauer des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet bis auf Ende 2007 verlängert wird.

Die Motion Imfeld (04.3227) vom 5. Mai 2004 verlangt, die Geltungsdauer bis zum Inkrafttreten der NFA zu verlängern. Der Nationalrat hat in der Herbstsession 2004 die Motion angenommen, der Ständerat ist ihm in der Sommersession 2005 gefolgt. Gestützt auf diesen Beschluss des Parlaments wird der Bundesrat dem Parlament nach den Sommerferien 2005 eine Botschaft über eine entsprechende Gesetzesänderung unterbreiten. Der Fahrplan sieht vor, dass das Parlament bereits in der Wintersession 2005 darüber beraten wird.

2.9.12.2 Neue Lösung

Der Bund zieht sich vollständig aus dieser Aufgabe zurück. Anpassungen am Bundesgesetz und an der Verordnung sind nicht nötig. Das Gesetz bleibt für alle eingegangenen Verpflichtungen bis zu deren Auslaufen nach 20 Jahren die gültige Rechtsgrundlage. Die Kantone haben zu entscheiden, ob sie die Hilfe in alleiniger Kompetenz weiterführen und zu diesem Zweck bestehende Gesetze anpassen wollen.

2.10 Landwirtschaft

2.10.1 Strukturverbesserungen

2.10.1.1 Ausgangslage

2.10.1.1.1 Heutige Lösung

Die Agrarpolitik des Bundes stützt sich im Wesentlichen auf die drei Pfeiler Markt-massnahmen, Direktzahlungen und Grundlagenverbesserungen. Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen gehören zu den Grundlagenverbesserungen. Sie werden vom Bund (strategische Vorgaben, Oberaufsicht) und den Kantonen (Durchführung der Projekte) gemeinsam getragen und zählen gemäss erster NFA-Botschaft vom 14. November 2001 zu den Verbundaufgaben. Sie dienen den folgenden Zielen:

- Senkung der Produktionskosten, um die Betriebsgrundlagen zu verbessern und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu erhöhen;

- Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet;
- Beitrag zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Anliegen.

Im Rahmen der Strukturverbesserungen stehen als Investitionshilfen zwei Instrumente zur Verfügung:

- A-Fonds-perdu-Beiträge mit Beteiligung der Kantone, die vor allem an gemeinschaftliche Werke gewährt werden;
- Investitionskredite, die mehrheitlich Einzelbetrieben zugute kommen.

Im Berg- und Hügellgebiet werden auch Einzelbetriebe mit Beiträgen unterstützt, weil hier das Finanzierungspotenzial wesentlich geringer ist als in der Talzone.

Die Unterstützung von landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen erfolgt auf der Basis von Projekten, die im Gegensatz zum benachbarten Ausland in aller Regel nicht durch Verwaltungsstellen, sondern durch private Ingenieur- oder Architekturbüros ausgearbeitet werden. Zur Finanzierung solcher Massnahmen reichen einzelne Landwirte, Genossenschaften und allenfalls andere Träger eines Werkes Beitragsgesuche an die zuständige kantonale Stelle ein. Es handelt sich stets um lokal initiierte Projekte, die vom Bund und den Kantonen im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe gefördert werden (bottom-up Prozess). Die damit verbundene Eigenverantwortlichkeit und finanzielle Beteiligung garantieren eine zweckmässige Durchführung der Werke und einen sparsamen Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln. Der Kanton berät die Bauherrschaften, klärt die Unterstützungsmöglichkeiten ab, führt Mitberichtsverfahren auf kantonaler Stufe durch, genehmigt das Projekt und publiziert es im kantonalen Amtsblatt, damit die gesamtschweizerisch tätigen Organisationen von ihrem Beschwerderecht Gebrauch machen können. Schliesslich sichert er den Kantonsbeitrag zu. Dem Kanton obliegt im Weiteren die Aufsicht über die Bauausführung, den Unterhalt und allfällige Zweckentfremdungen.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) prüft die Subventionseingaben der Kantone auf Übereinstimmung mit dem Bundesrecht. Es holt bei Vorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss UVPV unterliegen, die ein in einem Inventar des Bundes aufgeführtes Objekt beeinträchtigen könnten, die ökologische Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen betreffen, die Wanderwege tangieren oder die kantonal nicht bereinigte Konflikte beinhalten, die Stellungnahmen weiterer Bundesämter ein. Das BLW verfügt die Bundesbeiträge und bei grossen etappenweise ausgeführten Projekten zudem den Kreditrahmen mit einer Grundsatzverfügung, bei Bundesbeiträgen über 3 Millionen Franken ausserdem im Einvernehmen mit der Eidg. Finanzverwaltung. Das BLW nimmt bei der Ausführung der Projekte die Oberaufsicht wahr und kontrolliert stichprobenweise die Abrechnungen. Es sorgt für eine rechtsgleiche Anwendung der Unterstützungsmöglichkeiten.

2.10.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Bereits in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 wurde dargelegt, dass im Aufgabenbereich Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten künftig so weit möglich Pauschalbeiträge ausgerichtet werden sollen, wie dies bei

landwirtschaftlichen Gebäuden bereits üblich ist. Für grössere Werke sollen nach Möglichkeit Programmvereinbarungen mit den Kantonen abgeschlossen werden. Dies bedingt keine Verfassungsänderung.

2.10.1.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Schon vor der Verabschiedung der ersten NFA-Botschaft wurde die Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2007) in Angriff genommen. Die Botschaft dazu datiert vom 29. Mai 2002. Die Beratungen im Parlament wurden in der Sommer-Session 2003 abgeschlossen. Die Inkraftsetzung erfolgte auf den 1. Januar 2004. Neben einem verstärkten Engagement zu Gunsten des ländlichen Raumes, welches sich vor allem in neuen Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen zeigt, werden auch Voraussetzungen für die Umsetzung der NFA geschaffen. So wurde Artikel 93 Absatz 2 LwG gestrichen.

Innerhalb des BLW (Abteilung Strukturverbesserungen) wurden durch die Zusammenlegung der Bereiche für A-Fonds-perdu-Beiträge und Investitionskredite sowie durch eine Vereinfachung des Abrechnungswesens (nur noch Stichprobenkontrollen) vier Stellen eingespart.

2.10.1.1.4 Beratungen im Parlament

Die Umsetzung der Aufgabenteilung im Bereich Strukturverbesserungen benötigt keine Verfassungsänderung und war somit nicht Gegenstand der Beratungen der eidgenössischen Räte zur ersten NFA-Botschaft.

2.10.1.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision. Das revidierte LwG ist seit 1. Januar 2004 in Kraft.

2.10.1.1.6 Ergebnisse Vernehmlassung

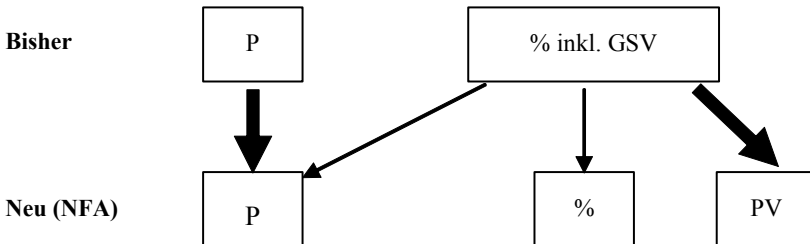
Die Hauptforderung mehrerer Kantone (GL, FR, SO, BL, SG, OW, NW, GR, SZ) ist, dass sich der Bund in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz (NHG), Wanderwege (FWV) und Gewässerschutz (UVPV) auf strategische Vorgaben beschränkt. Dies sei die Voraussetzung für die angestrebte Flexibilität in der Bearbeitung der durch Programmvereinbarungen unterstützten Projekte. Dieser Forderung schliesst sich auch die SVP an.

2.10.1.2 Neue Lösung

2.10.1.2.1 Übersicht

Angesichts der Tatsache, dass die unterstützten Projekte lokal initiiert werden, verlangen die Kantone eine möglichst grosse Flexibilität in der Bearbeitung derselben. Zudem ist die Sanierung der häufig auftretenden Unwetterschäden nicht planbar. Es scheint deshalb zweckmässig, drei Kategorien von Finanzierungsformen vorzusehen, namentlich Pauschalbeiträge (P), prozentuale Beiträge (%) und Programmvereinbarungen (PV).

Darstellung des Übergangs vom bisherigen zum NFA-System:



GSV = Grundsatzverfügung
P = Pauschale Beiträge
% = Beiträge in Prozenten
PV = Programmvereinbarung

Ein Projekt, welches ausführungsfähig ist, muss starten können, auch wenn es nicht in einem Programm enthalten ist. Neue Vorschriften (z.B. Tier- und Gewässerschutz oder Lebensmittelrecht) können ein Umbauvolumen auslösen, auf das flexibel reagiert werden muss. Programmvereinbarungen werden zwar grundsätzlich auf die Ausführungsdauer des Projektes abgeschlossen. Dies kann gerade bei Güterzusammenlegungen einen langen Zeithorizont bedeuten, weshalb bei veränderten Rahmenbedingungen (z.B. Perimetererweiterungen, Mehrarbeiten infolge Unwetter) Anpassungen möglich sein sollten wie bei den heutigen GSV. Es wird in solchen Fällen darum gehen, die Programmvereinbarung zu ergänzen oder neu auszuhandeln.

Vom Abschluss einer Vereinbarung bis zur Kreditwirksamkeit kann es zwei Jahre dauern. Weiterhin darf nur eine Kreditrubrik für die Beiträge im Hoch- und Tiefbau und allenfalls weitere Kategorien bestehen. Verschiebungen müssen durch die Kantone wie bisher möglich sein.

Die Koordination mit anderen Bereichen wie z.B. Nationalstrassen, Eisenbahnen, Flugplätze, Forst, Wasserbau oder Militär muss auch in den Programmvereinbarungen möglich sein. Darin muss auch die Zuweisung der Aufgaben auf die einzelnen Sektoren (z.B. Forstwirtschaft, Wasserbau) enthalten sein. Die Voraussetzungen für die Ausführung von integralen Projekten müssen bestehen bleiben.

2.10.1.2.1.1 **Hauptelemente der neuen Lösung**

Die vorstehenden Bemerkungen führen zum Schluss, dass folgende Kategorien geschaffen werden müssen, wobei eine Kategorie für Einzelprojekte, die nicht oder kaum planbar sind, vorgesehen werden muss:

- *Pauschalen (P)*: Landwirtschaftliche Gebäude (heute werden die Investitionshilfen bereits pauschal zugesichert) sowie weitere Projekte im landwirtschaftlichen Tief- und Hochbau, deren Beiträge auf Grund von gesetzlichen Vorgaben pauschal berechnet werden können (z.B. periodische Wiederinstandstellung, sofern technisch sinnvoll und bei verfügbaren Erfahrungswerten).
- *Programmvereinbarungen (PV)*: Umfassende, über mehrere Jahre und in der Regel in Etappen auszuführende Projekte (z.B. Güterzusammenlegungen, grosse Wegnetze, umfangreiche Wasserversorgungen).
- *Einzelprojekte (%)*: Hier sollen Projekte aufgeführt werden, deren Beiträge nicht im Voraus pauschal berechnet werden können, sowie Projekte, deren Realisierung unsicher, nicht vorhersehbar oder von langer Dauer ist, z.B. Projekte mit schwierigen Koordinationsfragen, Unwettersanierungen oder Brandfälle. Die Unsicherheit kann sich auch durch auftretende Tierseuchen oder durch Gesetzesänderungen ergeben, da die Betriebsleiter meist sehr rasch auf neue Begebenheiten reagieren müssen (Zuwarten mit Investitionen, sofortige Anpassung an vorteilhafte neue gesetzliche Rahmenbedingungen).

Die periodischen Wiederinstandstellungen werden mit der Einführung im Rahmen der AP 2007 im Sinne der NFA behandelt. Dadurch können Erfahrungen mit den neuen Instrumenten gesammelt werden.

2.10.1.2.1.2 **Modus für die Berechnung der Global- bzw. Pauschalsubventionen**

- Pauschalsubventionen im landwirtschaftlichen Hochbau: Die Berechnung erfolgt nach den Elementen Stall (Grossviehplätze), Heu- und Siloraum (m³), Hofdüngeranlage (m³) und Remise (m³).
- Programmvereinbarungen: Innerhalb des Bezugsgebiets werden die zu erreichenden Ziele und die entsprechenden Massnahmen (geometrische Arbeiten, Wegebauten, Wasserhaushalt, ökologische Vernetzung usw.) in Einheiten festgelegt (Länge, Fläche, Anzahl usw.). Daraus werden die Gesamtkosten berechnet und der Bundesbeitrag festgelegt. Weiter werden das Arbeitsprogramm, die abzurufenden Teilzahlungen und weitere Meilensteine sowie das Controlling vereinbart.
- Messgrössen bei Einzelprojekten: Da die in dieser Kategorie enthaltenen Projekte in Art und Ausgestaltung sehr unterschiedlich sind (einzelne kleine Hofzufahrten und landwirtschaftliche Wasser- und Stromversorgungen, Ableitungen, Unwettersanierungen usw.), können keine Indikatoren allgemeiner Art festgelegt werden. Messgrössen sind, soweit möglich und sinnvoll, für die einzelnen Projekte zu bestimmen. Auch hier sollen, bei Eignung, pauschale Beiträge ausgerichtet werden.

2.10.1.2.1.3 Stellung der Leistungserbringer

Die Projektinitiativen im Bereich der Strukturverbesserungen erfolgen «bottom-up», weshalb eine Lösung gesucht werden muss, welche die Mitsprache der lokalen Bauherrschaft garantiert. Dies kann in einem Artikel 28^{bis} SVV geregelt werden. Der Leistungserbringer (Landwirt, Genossenschaft, weitere) ist primär von Änderungen in der Zuteilung der finanziellen Mittel betroffen. Bei knappen Mitteln werden die Wartelisten länger und er hat länger auf die Baubewilligung des Kantons zu warten. Eine Verfahrensbeschleunigung ist für den Leistungserbringer durch einen allfälligen Wegfall des wiederholten Mitberichtsverfahrens auf Bundesebene zu erwarten.

2.10.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Landwirtschaftsgesetz (LwG)¹³⁰ muss auf Grund des neuen Instruments der Programmvereinbarung ein neuer Artikel 97a eingeführt werden.

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 26) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.10.1.3.

2.10.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

2.10.1.2.3.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Agrarpolitik 2007 beinhaltet neue gesetzliche Bestimmungen und den Zahlungsrahmen 2004–2007 (Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen, Produktion und Absatz, Direktzahlungen). Die Gesetzesänderungen und die neuen und abgeänderten Verordnungen sind grösstenteils auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt worden. Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 (Zahlungsrahmen 2008–2011) werden wiederum verschiedene gesetzliche Grundlagen angepasst. Die Arbeiten dazu werden bis Ende 2007 abgeschlossen sein. Aus diesem Grunde macht es wenig Sinn, zum heutigen Zeitpunkt Vorschläge auf Verordnungsstufe auszuformulieren. Hingegen soll angegeben werden, welche Artikel in den betroffenen Erlassen voraussichtlich geändert werden müssen und welches allenfalls Elemente des Inhaltes sein könnten. Ausserdem wird auf Verordnungen ausserhalb der Landwirtschaftsgesetzgebung verwiesen, für die ebenfalls Anpassungsbedarf besteht.

2.10.1.2.3.2 Strukturverbesserungsverordnung (SVV)

In der Verordnung vom 7. Dezember 1998¹³¹ über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft müssen auf Grund des Wegfalls der Finanzkraft als Bemessungskriterium die Artikel 16, 19 und 20 sowie auf Grund der Einführung des Instrumen-

¹³⁰ SR 910.1

¹³¹ SR 913.1

tes der Programmvereinbarung die Artikel 21, 23, 26, 30 und 55 angepasst bzw. Artikel 28^{bis} neu eingefügt werden.

2.10.1.2.3.3 Soziale Begleitmassnahmenverordnung (SBMV)

In der Verordnung vom 26. November 2003¹³² über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft müssen auf Grund der Einführung des Instruments der Programmvereinbarung und des Wegfalls der Finanzkraft als Bemessungskriterium die Artikel 16, 26 und 27 angepasst werden.

2.10.1.2.3.4 Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV)

In der Verordnung vom 4. April 2001¹³³ über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft muss auf Grund des Wegfalls der Finanzkraft als Bemessungskriterium Artikel 7 Absatz 1 angepasst und Artikel 7 Absatz 2 aufgehoben werden.

2.10.1.2.3.5 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV)¹³⁴

Die Projektgenehmigung ist nach Artikel 97 LwG Sache der Kantone. Ebenso ist das massgebliche Verfahren der Anlagetypen im Bereich der Landwirtschaft (80.1 und 80.4) durch das kantonale Recht zu bestimmen. Es ist aus diesem Grund systemwidrig, bei den neuen Programmvereinbarungen zusätzlich das BUWAL einzuschalten, allein weil eine Anlage mit einem Bundesbeitrag unterstützt wird. Im Rahmen der NFA muss in Artikel 22 Absatz 1 UVPV festgehalten werden, dass eine Mitwirkung des Bundesamtes zum betroffenen Vorhaben im Rahmen einer Programmvereinbarung als Anhörung gilt. Dies bedeutet, dass bei den Fällen von Artikel 22 UVPV die Anhörung durch die Mitwirkung bei der Ausarbeitung der Programmvereinbarung ersetzt wird (vgl. Ziff. 2.8.1.2.3).

2.10.1.2.3.6 Verordnung über die Fuss- und Wanderwege (FWV)

In der Verordnung vom 26. November 1986¹³⁵ über die Fuss- und Wanderwege wird mit Artikel 8 Absatz 1 bei Projekten, welche einen Fuss- oder Wanderweg oder das Inventar der historischen Wege tangieren, unter Berufung auf Artikel 62a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹³⁶, eine Stellungnahme des Bundesamtes (ASTRA) verlangt. Die Strukturverbesserungsprojekte werden jedoch durch die Kantone im Rahmen eines Mitberichtsverfahrens beurteilt, sodass eine erneute Konsultationsrunde auf Bundesebene unnötig ist, wenn keine Konflikte

¹³² SR 914.11

¹³³ SR 910.14

¹³⁴ SR 814.011

¹³⁵ SR 704.1

¹³⁶ SR 172.010

bestehen oder diese im Rahmen des kantonalen Mitberichtsverfahrens bereinigt worden sind. Eine Anpassung ist im Rahmen der Bereinigung der Verordnungen vorzunehmen.

2.10.1.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die kantonalen Gesetze über die Subventionen oder den Finanzhaushalt sind auf jeden Fall an die neuen Rahmenbedingungen der NFA anzupassen. Im Bereich der Strukturverbesserungen sind allein auf Grund der NFA vermutlich keine materiellen Anpassungen von Gesetzen nötig. Möglicherweise kann sich in einzelnen Kantonen Änderungsbedarf auf Grund der Systematik der Rechtsgrundlagen geben. Die eigentlichen Verfahren stützen sich jedoch auf Bundesrecht, welches ja keine grundsätzlichen materiellen Änderungen erfährt. Die Zusicherung der Bundesbeiträge soll künftig auch durch Programmvereinbarungen erfolgen, was sicher einige Anpassungen begrifflicher Art bedingt.

2.10.1.3 Kommentar zu den Änderungen im LwG

Art. 97a LwG

Während für Einzelprojekte (pauschal oder prozentual zugesichert) weiterhin die heutigen Voraussetzungen von Artikel 97 gelten, ist für Projekte mit Programmvereinbarungen eine Anpassung nötig. Dies kann im LwG so umgesetzt werden, dass ein neuer Artikel 97a eingefügt wird. Die Kantone sind bereits heute für die Projektgenehmigung zuständig. Sie erwarten vorab im Bereich Natur- und Landschaftsschutz einen grösseren Handlungsspielraum bezüglich der Auflagen und Bedingungen des Bundes sowie eine höhere Sicherheit in der Zuteilung der finanziellen Mittel an die Projekte. Dies soll mit Programmvereinbarungen erreicht werden, indem sich der Bund auf generelle (strategische) Vorgaben beschränkt (z.B. Festlegung von Schwerpunkten im Bereich Natur- und Landschaft, jedoch ohne detaillierte Vorschriften) und diese frühzeitig im Aushandlungsprozess mit dem Kanton einbringt. Ausser bei offensichtlich nicht erfassbaren Tatbeständen sollen die Auflagen und Bedingungen beim Abschluss der Programmvereinbarung endgültig festgelegt werden. Zugleich sollen der Zahlungsmodus und die entsprechenden Voraussetzungen bestimmt werden. Mit der Delegation der generellen Zuständigkeit an den Kanton soll auch dessen Verfahren massgebend sein. Dabei ist den auf Bundesebene anerkannten Organisationen das Beschwerderecht einzuräumen.

2.10.2 Tierzucht

2.10.2.1 Ausgangslage

2.10.2.1.1 Heutige Lösung

Die Förderung der Tierzucht ist seit dem Ende des 19. Jahrhunderts Gegenstand von Massnahmen und Bestimmungen des Bundes und der Kantone. Ziel der Massnahmen ist es, die Landwirte bei der Förderung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit

der Tiere durch entsprechende Zuchtwahl so zu unterstützen, dass die tierischen Produkte mit möglichst kleinem Aufwand und in hoher Qualität erzeugt werden.

Mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998¹³⁷ wurden die Förderungsmassnahmen wesentlich vereinfacht. Bund und Kantone übernehmen nur noch Aufgaben, die von öffentlichem Interesse sind und welche die Züchter selber nicht wahrnehmen können. Das Schwergewicht staatlicher Tätigkeit besteht heute darin, die Bestrebungen der Tierzüchter für eine wirtschaftliche und umweltgerechte Qualitäts-Produktion finanziell zu unterstützen. Von übergeordnetem Interesse sind die Massnahmen zur Grundlagenverbesserung, wie die Herdebuchführung, die Leistungsprüfungen sowie die Programme zur Erhaltung der Rassenvielfalt. Insgesamt unterstützen der Bund und die Kantone die Züchterschaft mit jährlich je rund 20 Millionen Franken.

2.10.2.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Bereits in der ersten NFA-Botschaft vom 14. November 2001 wurde dargelegt, dass im Aufgabenbereich Tierzucht eine ausschliessliche Bundeszuständigkeit angestrebt wird. Dies bedingt keine Verfassungsänderung.

2.10.2.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Auf Grund des neuen Landwirtschaftsgesetzes haben die Kantone, neben der finanziellen Unterstützung der Tierzuchtmassnahmen, heute keine Aufgaben mehr.

2.10.2.1.4 Beratungen im Parlament

Die Umsetzung der Aufgabenteilung im Bereich Tierzucht benötigt keine Verfassungsänderung und war somit nicht Gegenstand der Beratungen der eidgenössischen Räte zur ersten NFA-Botschaft.

2.10.2.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

2.10.2.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Neuregelung wird von den Vernehmlassern begrüsst.

Der SBV fordert, dass die Verdoppelung der Bundesbeiträge gemäss alter Gesetzgebung erfolgt, und dass die Ansätze pro Herdebuchtier angehoben werden.

¹³⁷ SR 910.1

2.10.2.2 Neue Lösung

2.10.2.2.1 Übersicht

Nach der seit 1999 geltenden Tierzuchtgesetzgebung haben die Kantone mit Ausnahme der finanziellen Unterstützung keine Vollzugsaufgaben mehr. Im Sinne einer konsequenten Entflechtung soll der Bund die Finanzierung der Zuchtförderungs-massnahmen vollumfänglich übernehmen.

2.10.2.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Landwirtschaftsgesetz (LwG)¹³⁸ müssen auf Grund der ausschliesslichen Bundeszuständigkeit für den Aufgabenbereich Tierzucht die Artikel 143 und 144 angepasst werden.

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 26) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.10.2.3.

2.10.2.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Förderung der Tierzucht ist in der Verordnung über die Tierzucht vom 7. Dezember 1998¹³⁹ geregelt. Diese Verordnung ist überall dort anzupassen, wo eine Beteiligung der Kantone festgelegt ist. Insgesamt werden die Bundesbeiträge im Umfang der bisherigen Kantonsbeteiligung angepasst.

Zu ändernde Artikel: *Artikel 2*, Absatz 5 (aufheben); *Artikel 6*, Absätze 2 und 3 (aufheben); *Artikel 7*, Absätze 1, 3 und 4 (Erhöhung der Bundesbeiträge) und zusätzlich Absatz 4 (Aufhebung der nach Finanzkraft abgestuften Beiträge); *Artikel 8*, Absätze 1 und 3 (Erhöhung der Bundesbeiträge); *Artikel 9*, Absatz 1 (Erhöhung der Bundesbeiträge) und Absatz 4 (aufheben); *Artikel 10*, Absätze 1 und 2 (Erhöhung der Bundesbeiträge); *Artikel 11*, Absätze 1 und 3 (Erhöhung der Bundesbeiträge); *Artikel 12*, Absatz 1 (Erhöhung der Bundesbeiträge) und Absatz 5 (aufheben); *Artikel 12a*, Absätze 1 und 3 (Erhöhung der Bundesbeiträge); *Artikel 15*, Absatz 2 (Anhörung der Kantone: streichen).

2.10.2.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Auf kantonaler Ebene sind die Ausführungsvorschriften in Bezug auf die vom Bund vorgegebene Tierzuchtbestimmungen aufzuheben.

¹³⁸ SR 910.1

¹³⁹ SR 916.310

2.10.2.3 Kommentar zu den Änderungen im LwG

Nach *Artikel 143 Buchstabe a* haben sich die Kantone in mindestens gleichem Umfang an den Tierzuchtbeiträgen wie der Bund zu beteiligen. *Nach Artikel 144 Absatz 1* hört der Bund vor Anerkennung der Zuchtorganisationen die Kantone an. Wenn sich die Kantone nicht mehr finanziell an den Aufgaben dieser Organisationen beteiligen, gibt es keine stichhaltigen Gründe für eine Anhörung.

Nach *Artikel 7 Absatz 4* der Verordnung über die Tierzucht werden die Beiträge der Kantone für die Milchleistungsprüfungen nach der Finanzkraft festgelegt. Für die Aufhebung dieser Bestimmung ist keine Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes notwendig.

2.10.3 Landwirtschaftliche Beratung

2.10.3.1 Ausgangslage

2.10.3.1.1 Heutige Lösung

Die landwirtschaftliche und bäuerlich-hauswirtschaftliche Beratung ist in der Schweiz auf zwei Ebenen organisiert:

Die direkte Beratungsarbeit mit den Bauern und Bäuerinnen erfolgt in erster Linie durch die kantonalen Beratungsdienste (eigene kantonale oder vom Kanton beauftragte Stellen). In kleinerem Ausmass sind auch private Beratungsdienste überregional oder gesamtschweizerisch (vor allem in Spezialbereichen) tätig.

Zur Unterstützung der Beratungsdienste führt die Schweizerische Vereinigung für Beratung in der Landwirtschaft (SVBL) die beiden Beratungszentralen in Lausanne (SRVA) und Lindau (LBL). Die SVBL ist ein privater Verein, dessen Mitglieder die Kantone und landwirtschaftliche Organisationen sind.

Die Beratung obliegt prinzipiell den Kantonen. Der Bund beteiligt sich, indem er Finanzhilfen gewährt (für die Zentralen etwa 60 Prozent, für die Beratungsdienste im schweizerischen Durchschnitt rund 20 Prozent ihrer Aufwendungen). Die Aufgabenbereiche der Zentralen sind in einer Leistungsvereinbarung zwischen dem BLW und der SVBL beschrieben. Die Kantone legen die Aufgaben ihrer Beratungsdienste selber fest, wobei Finanzhilfen nur für vom Bund anerkannte Aufgaben gewährt werden.

2.10.3.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Der Bundesrat schlägt für den Bereich der landwirtschaftlichen Beratung gemäss dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eine Finanzierungsentflechtung vor: Der Bund übernimmt die heutigen Mitgliederbeiträge der Kantone an die Beratungszentralen, die kantonale Beratung wird ausschliesslich Sache der Kantone.

2.10.3.1.3 Entwicklung seit der ersten Botschaft

Seit dem Jahr 2000 erfassen die Kantone ihre Beratungsleistungen nach Vorgaben des BLW. Es war beabsichtigt, ab dem Jahr 2005 die Finanzhilfe des Bundes nach erbrachter Leistung und nicht mehr nach der Anzahl der in der Beratung beschäftigten Personen auszurichten. Angesichts der neuen Ausgangslage durch das Projekt NFA verzichtet der Bundesrat für die verbleibenden Jahre auf einen derartigen Systemwechsel.

2.10.3.1.4 Beratungen im Parlament

Die Umsetzung der Aufgabenteilung im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung benötigt keine Verfassungsänderung und war somit nicht Gegenstand der Beratungen der eidgenössischen Räte zur ersten NFA-Botschaft.

2.10.3.1.5 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

2.10.3.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Kantone, die Parteien und die Verbände stimmen der Neuregelung mehrheitlich zu.

2.10.3.2 Neue Lösung

2.10.3.2.1 Übersicht

Im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung wird eine teilweise Entflechtung vorgenommen. Der Bund übernimmt die heutigen Mitgliederbeiträge der Kantone an die Beratungszentralen, die kantonale Beratung wird ausschliesslich Sache der Kantone.

Bei den gesamtschweizerisch tätigen Beratungsdiensten der Organisationen gibt es nur zwei Fälle mit gemischter Finanzierung. Bei den Bienenvereinen zahlen die Kantone gleich hohe Beiträge wie der Bund. Hier übernimmt analog der Lösung bei der Tierzucht der Bund die Beiträge der Kantone. Beim Aviforum (Stiftung im Geflügelbereich) sind Forschungs- und Versuchswesen (prinzipiell Bundessache) und Berufsbildung sowie Information und Beratung (prinzipiell kantonale Angelegenheit) in einer Institution vereint. In diesem Fall wird die gemischte Finanzierung, die sich auf Verträge mit zwei Bundesämtern und mit 26 Kantonen stützt, weitergeführt. Dabei ist darauf zu achten, dass Bund und Kantone anteilmässig ihren finanziellen Verpflichtungen unter dem Gesichtspunkt NFA nachkommen. In der neuen Leistungsvereinbarung im Hinblick auf das Inkrafttreten der NFA müssen die Aufgaben und damit die finanziellen Beiträge von Bund und Kantonen gemäss der Entflechtungslösung im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung angepasst werden.

2.10.3.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Landwirtschaftsgesetz (LwG)¹⁴⁰ müssen auf Grund der Finanzierungsentflechtung im Aufgabenbereich landwirtschaftliche Beratung Artikel 136 angepasst sowie die Artikel 137 und 138 aufgehoben werden.

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 26) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.10.3.3.

2.10.3.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die NFA hat zur Folge, dass in der Landwirtschaftsberatungsverordnung¹⁴¹ folgende Artikel über die Finanzhilfe an die kantonalen Beratungsdienste aufgehoben werden können: Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a bis c; Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a. Die übrigen Artikel müssen inhaltlich angepasst werden. Dies betrifft einerseits die Verpflichtung der Kantone, die Beratung auf ihrem Gebiet sicherzustellen, andererseits soll bei den gesamtschweizerisch tätigen Organisationen eine vereinfachte Lösung mit Vertrag und Pauschalfinanzierung analog der Leistungsvereinbarung mit den Beratungszentralen angestrebt werden.

2.10.3.2.4 Hinweise auf Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die meisten Kantone verfügen über eine Rechtsgrundlage zur Beratung, die sich auf das Landwirtschaftsgesetz des Bundes abstützt. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen zur Förderung der Beratung müssen allenfalls angepasst werden.

2.10.3.3 Kommentar zu den Änderungen im LwG

Neu gibt es im LwG anstelle von drei Artikeln nur noch einen Artikel zur landwirtschaftlichen Beratung. Der neue *Artikel 136* nennt die Personen, an die sich die Beratung richtet und hält als Ziel fest, dass die Beratung eine Begleitung von beruflichen Prozessen ist. Solche Prozesse laufen dann ab, wenn die Betriebsleiterinnen oder Betriebsleiter gewillt sind, neue Abläufe auf dem Betrieb oder eine neue Ausrichtung des Betriebes vorzunehmen. Die Prozesse können einfacher Natur sein (z.B. produktionstechnische Einzelmassnahmen) oder komplex ausfallen (z.B. die strategische Neuausrichtung eines Betriebes). Sie können im Interesse eines oder mehrerer Betriebe (z.B. Fütterungsplanung, überbetriebliche Zusammenarbeit) oder im vorwiegenden Interesse der Öffentlichkeit (z.B. ökologische Vernetzung) liegen. Gleichzeitig bieten die Beratungsdienste und –zentralen Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen von kurzer Dauer an. Die Beratung soll auch sicherstellen, dass nicht nur landwirtschaftliche Fragen behandelt werden, sondern dass die Aspekte Entwicklung des ländlichen Raums sowie Lebensmittelsicherheit und -qualität ab den ersten Stufen der Produktion eine wichtige Rolle spielen.

¹⁴⁰ SR 910.1

¹⁴¹ SR 915.1

Der Artikel verpflichtet die Kantone zur Ausführung der direkten Beratung. Die Kantone sind verantwortlich für den Inhalt, die Organisation, die Qualität und die Quantität der kantonalen Beratung. Dabei kann es sinnvoll sein, regionale Lösungen anzustreben.

Der Bund leistet nur noch Finanzhilfen an die Beratungszentralen und an jene Organisationen oder Institutionen, die in Spezialbereichen tätig sind. In diesen Bereichen kann die Aufgabe effizienter erbracht werden, wenn die Beratung überregional (z.B. nach Sprachgebieten) oder gesamtschweizerisch ausgeführt wird. Der Bundesrat wird ermächtigt, Einzelheiten zu den unterstützten Beratungstätigkeiten und zu den Anforderungen in einer Verordnung zu regeln.

In Zukunft bleibt es den Kantonen überlassen, die Anforderungen an ihre Beratungskräfte zu definieren. Wegen der hohen fachlichen und methodisch-didaktischen Ansprüche an die Beratungstätigkeit kann es sinnvoll sein, unter den Kantonen schweizerische Qualitätsstandards aufzustellen.

2.11 Wald, Jagd und Fischerei

2.11.1 Wald

2.11.1.1 Ausgangslage

2.11.1.1.1 Heutige Lösung

Im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991¹⁴² über den Wald (Waldgesetz, WaG) bestehen heute sehr unterschiedliche Subventionstatbestände. Die Bundesbeitragssätze an die Projekte belaufen sich im Bereich der Finanzhilfen auf maximal 50 % und im Bereich der Abgeltungen auf maximal 70 % der Kosten. Die Bundesbeiträge sind abgestuft nach Finanzkraft der Kantone. Es existieren 12 Kategorien von Finanzkraftabstufungen, wobei innerhalb dieser Abstufungen die Kantone ihre Beitragsätze und indirekt damit auch die Bundesbeitragssätze nochmals differenzieren. Die Kantons- und Bundesbeiträge sind in einem starren Verhältnis aneinander gekoppelt.

Die Subventionsempfänger reichen die Gesuche via Kantone an den Bund ein. Dieser bewilligt die Gesuche einzeln pro Projekt (Vorstudie, Vorprojekt). Im Jahr 2004 wurden 409 neue Vorprojekte genehmigt und es waren rund 1400 laufende Projekte zu verzeichnen, was zu rund 2300 Auszahlungen führte. Im Rahmen der NFA und des Projektes effor2 wird eine Vereinfachung und Verwesentlichung des Subventionssystems angestrebt. In den letzten Jahren wurde bereits Richtung effor2 gearbeitet. Insbesondere wurden vermehrt Globalbeiträge für einzelne Komponenten eingeführt.

2.11.1.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Der Aufgabenbereich Wald bleibt eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen, d.h., Bund und Kantone beteiligen sich gemeinsam an der Finanzierung. Als neue Zusammenarbeitsform wird die Programmvereinbarung eingeführt.

¹⁴² SR 921.0

Der Bund soll sich möglichst auf die «strategische Ebene» zurückziehen und den Kantonen die operative Ebene überlassen. Das heisst, der Bund konzentriert sich auf die Regelung von Zielen und Grundsätzen der Aufgabenerfüllung (z.B. Durchsetzung gesamtschweizerisch vergleichbarer Standards), die Bereitstellung von Grundlagen (Daten und Informationen, Forschung, Lehre, Vollzugshilfen etc.) und die Kontrolle. Die Kantone erhalten mehr Eigenverantwortung in der konkreten Umsetzung, insbesondere auch beim Mitteleinsatz. So erhalten sie z.B. die Endkompetenz für die Bewilligung einzelner Projekte und die Subventionszuteilung.

2.11.1.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft

Das *Entlastungsprogramm 2003 des Bundes* zur Sanierung der Bundesfinanzen sieht für den Bereich Wald beträchtliche Kürzungen der Bundessubventionen vor. Ab dem Jahr 2006 sind jährlich 42 Millionen Franken einzusparen, was rund ein Viertel der bisherigen ordentlichen Jahresbudgets darstellt. Für die Umsetzung priorisiert der Bund die finanzielle Unterstützung insbesondere auf die Erhaltung des Schutzwaldes, auf die Erstellung und den Unterhalt von Bauten zum Schutz vor Naturgefahren sowie auf die Erhaltung der Biodiversität.

2.11.1.1.4 Beratungen im Parlament

Da keine Verfassungsänderung erforderlich war, wurde die Neuregelung im Parlament nicht besprochen.

2.11.1.1.5 Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen

Im Jahr 2003 publizierte das BUWAL das *Waldprogramm Schweiz (WAP-CH)*, welches die Waldpolitik des Bundes für die nächsten 10–15 Jahre festhält. Das Waldprogramm Schweiz nimmt die neuen und zunehmenden Ansprüche der Gesellschaft an den Wald auf. Damit verbunden sind mögliche Änderungen im Bereich der Subventionstatbestände. Fünf Ziele wurden für die Waldpolitik des Bundes als prioritär bezeichnet. Damit das WAP-CH umgesetzt werden kann, muss das Bundesgesetz über den Wald unabhängig vom Projekt NFA teilweise revidiert werden. Die entsprechende Gesetzesrevision wird vorbereitet; die Prozesse werden aufeinander abgestimmt.

2.11.1.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Neuregelungen werden grundsätzlich gutgeheissen. Als wichtig wird erachtet, dass der Wald als «integraler Bereich» (Schutz, Biodiversität, Landschaft, Wertschöpfungskette Holz) verstanden wird. Die Naturschutzverbänden Pro Natura und SVS fordern, dass bei der Nutzung des Waldes (Schutz/Bewirtschaftung) auch auf den Wald als naturnahe Lebensgemeinschaft Rücksicht genommen wird. Vom Bund wird erwartet, dass er auf eine Harmonisierung der Waldwirtschaft hinwirkt. Zudem

wird gefordert, dass bei ausserordentlichen Naturereignissen flexible Anpassungen der Programmvereinbarungen möglich sind.

In der Übergangsphase soll es möglich sein, laufende Projekte in die Programmvereinbarungen zu integrieren.

2.11.1.2 Neue Lösung

2.11.1.2.1 Übersicht

Der Bund wird sich wie bis anhin in den Bereichen Schutz vor Naturereignissen, Verhütung und Behebung von Waldschäden, Bewirtschaftung des Waldes (Schutzwald, biologische Artenvielfalt, Verbesserung der Wirtschaftlichkeit), Ausbildung und Investitionskredite finanziell engagieren. In den Bereichen Ausbildung und Investitionskredite besteht im Hinblick auf die NFA kein Revisionsbedarf.

Die wesentlichen Mittel sind Abgeltungen und Finanzhilfen, die künftig neu in der Regel in Form von Globalbeiträgen und Pauschalen an die Kantone ausgerichtet werden sollen. Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen quantifizieren die zu erreichenden Ziele, resp. die zu erbringenden Leistungen. Die Programmvereinbarungen sind teilweise auch das Ergebnis von Verhandlungen.

Adressaten sind neu die Kantone. Das heisst, Empfänger der Bundesbeiträge sind die Kantone. Die Kantone haben die Mitwirkung Dritter sicherzustellen. Bundesrechtliche Vorgaben dazu enthält insbesondere das Subventionsgesetz. Soweit die Kantone Bundesbeiträge mittels Verfügung gewähren, kann zudem das Beschwerde-recht nach dem Natur- und Heimatschutzgesetz gegeben sein.

Die Kantone treten den Subventionsgesuchstellern und damit Leistungserbringern alleine gegenüber. Sie sind in der weiteren Ausgestaltung der finanziellen Beiträge grundsätzlich frei. Für die Zielerreichung der Programmvereinbarungen geht man von einer kantonalen Mitfinanzierung aus, was der Grundphilosophie der Verbundaufgabe entspricht.

In einer Übergangsphase werden laufende Projekte in neue Programmvereinbarungen integriert.

2.11.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Auf Gesetzesstufe wird in den Grundsätzen festgehalten, dass die Beiträge nur unter der Voraussetzung gewährt werden, dass die Mittel wirtschaftlich sind und fachkundig durchgeführt werden, eine ganzheitliche Beurteilung vorliegt sowie die Empfänger und Dritte in die Finanzierung einbezogen werden. Zudem sieht das Gesetz die einzelnen Einsatzbereiche für die vorgesehenen Bundesbeiträge vor, gibt Vorgaben zur Bestimmung deren Höhe und legt deren Ausrichtung an die Kantone im Rahmen des Instrumentes der Programmvereinbarungen fest. Die heutige Beitragsabstufung nach der Finanzkraft der Kantone entfällt.

Die heutigen Artikel 37 (Verhütung und Behebung von Waldschäden) und 38 (Bewirtschaftung des Waldes) des Waldgesetzes beinhalten Subventionstatbestände für die drei Sachbereiche Schutzwald, biologische Vielfalt des Waldes und Waldwirtschaft. Für eine bessere, wirkungs- und produkteorientierte Abwicklung der

entsprechenden Programmvereinbarungen ist eine Aufteilung dieser zwei Artikel in drei Artikel notwendig. Materielle Änderungen ergeben sich dadurch nicht.

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 27) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.11.1.3.

2.11.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Überarbeitet werden muss die Waldverordnung vom 30. November 1992¹⁴³ (WaV). Die wesentlichen Änderungen beinhalten die Festlegung der minimalen Inhalte der Programmvereinbarungen, der Aufgaben und Kompetenzen des Bundes und der Kantone, das Vereinbarungsverfahren, das Controlling und die Streitbeilegung. Detaillierte Subventionsbestimmungen werden gestrichen. Auf Verordnungsstufe zu konkretisieren sind zudem die Kriterien für die Mittelverteilung auf die Kantone.

2.11.1.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen

Die Kantone sollen die Mittel im Rahmen der Programmvereinbarungen in eigenem Ermessen einsetzen können. Die Kantone müssen folgende Punkte regeln:

- Das Verhältnis zu den Gesuchstellern und Leistungserbringern: In wenigen Fällen wird der Kanton selber Leistungserbringer sein. Leistungserbringer werden Waldeigentümer, Grundeigentümer (Private, Korporationen, Gemeinden etc.) oder Unternehmer sein. Das heisst, dass in der Regel kein direktes Verhältnis zwischen Bund und Leistungserbringer besteht. Die Stellung der Leistungserbringer muss über die kantonalen Waldgesetze definiert werden.
- Vom Kanton festgelegt werden muss auch, in welcher Art und inwieweit die direkten Nutzniesser oder Schadenverursacher in die Finanzierung eingebunden werden. Zudem haben die Kantone sicherzustellen, dass die Grundsätze des wirkungsorientierten und integralen Ansatzes erfüllt werden können (Planung und Realisierung).
- Schliesslich stellt sich die Frage, wie die Kantone die Beiträge an die Leistungserbringer ausgestalten. Die bisherige starre Koppelung des Bundesbeitragsatzes fällt weg. Dies erfordert in vielen Kantonen eine Gesetzesänderung, da heute die kantonalen Subventionen mehrheitlich an die Bundessubventionen gebunden sind.

Insgesamt ist es den Kantonen weitgehend freigestellt, wie sie die Programmvereinbarungen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens umsetzen. Dabei ist es wünschenswert, dass die Kantone ihrerseits selber Leistungsvereinbarungen mit Gemeinden und Waldeigentümern abschliessen.

¹⁴³ SR 921.01

2.11.1.3 **Kommentar zu den Änderungen im WaG**

Im WaG sind die folgenden Änderungen vorzunehmen:

Art. 35 Grundsätze

Die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen werden neu formuliert.

Es dürfen nur wirtschaftlich sinnvolle und fachkundig durchgeführte wirkungsorientierte Projekte finanziert werden. Da die finanziellen Mittel knapp sind, müssen sie konzentriert eingesetzt werden, damit sie eine sichtbare Wirkung erzielen.

Bei der Gewährung von Bundesbeiträgen muss gewährleistet sein, dass die Massnahmen mit jenen aus anderen Bereichen gesamthaft und in ihrem Zusammenwirken beurteilt werden. Dabei sind alle wichtigen öffentlichen Interessen des Bundes zu berücksichtigen, seien es diejenigen des Natur- und Heimatschutzes, einschliesslich der nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1986¹⁴⁴ über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG) geschützten Fauna oder jene des Wasserbaus, der Landwirtschaft und der Raumplanung. Zielkonflikte sollen möglichst vermieden, Synergien genutzt werden. Mit dem in Absatz 1 vorgeschlagenen Buchstaben b soll sichergestellt werden, dass im Sinne dieses integrativen Ansatzes alle raumbezogenen Massnahmen in einem bestimmten Gebiet miteinander koordiniert werden.

Die Kantone sorgen für eine angemessene Mitfinanzierung durch die Beitragsempfänger.

Die Beteiligung an Selbsthilfemassnahmen nach Absatz 2 entspricht der bisherigen Regelung.

Art. 36 Abs. 1 Bst. a sowie Abs. 2 und 3 (neu)

Der Bund fördert wie bisher den Schutz vor Naturereignissen. Neu wird das Instrument der Programmvereinbarung eingeführt. Der dem Kanton zugesprochene Globalbeitrag beinhaltet im Rahmen der vereinbarten Programmziele die Finanzierung des Grundangebotes, welches Kleinprojekte mit geringem Aufwand, die Funktionserhaltung von Schutzbauten und -anlagen sowie organisatorische und planerische Massnahmen umfassen kann. Projekte mit besonderem Aufwand werden wie bisher individuell behandelt. Solche Projekte umfassen einen speziell definierten Perimeter (z.B. Einzugsgebiet, politische Gemeinde/Bezirk/Region). Die Festlegung der Bundesbeteiligung erfolgt auf Grund der Wirksamkeit der Massnahmen in einer Übergangsphase wie bisher in Form einer Verfügung. Sobald die Voraussetzungen für den Abschluss von Programmvereinbarungen vorliegen, sollen auch Projekte mit besonderem Aufwand auf diese Weise unterstützt werden. Eine Finanzierung auf der Grundlage von Leistungsindikatoren (Pauschalbeiträge pro Leistungseinheit) ist heute noch nicht möglich, da entsprechende objektive Indikatoren fehlen. Diese müssen erst erarbeitet werden. Eine Einführung wird jedoch angestrebt.

Mit der vorgeschlagenen neuen Lösung müssen nur noch rund ein Drittel aller Projekte, die drei Viertel der Mittel beanspruchen, als Einzelprojekte behandelt werden, während das Gros der Vorhaben mit Globalbeiträgen im Rahmen von Programmvereinbarungen unterstützt wird.

Die Höhe der Abgeltungen richtet sich nach der Gefährdung durch Naturereignisse und der Wirksamkeit der Massnahmen. Das Kriterium der Gefährdung beinhaltet das Gefahren- und Schadenpotenzial und das daraus entstehende Risiko. Die Wirksamkeit der Massnahmen umfasst die Qualität der Leistung (Ergebnis) und die Qualität der Leistungserbringung (Prozess). Die Bedarfsmeldung der Kantone in Form eines Investitionsprogramms ist eine weitere Grundlage für die Verteilung der Bundesbeiträge an die Kantone.

Das neue Modell wird in Koordination mit dem BWG und den Kantonen realisiert.

Art. 37 Schutzwald

Der Bund fördert die Erfüllung der Schutzfunktion des Waldes wie bisher mit Abgeltungen. Neu werden die verschiedenen Massnahmen zusammengefasst, da zukünftig die Leistung auf Grund der gepflegten Schutzwaldfläche abgegolten werden soll. Ermöglicht wurde diese Zusammenfassung dadurch, dass die bisherige Abgeltung für Verhütung und Behebung von Waldschäden mit dem Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über das Entlastungsprogramm 2003 auf Wälder mit Schutzfunktionen eingegrenzt wurde. Der bisherige separate Subventionstatbestand von notwendigen Erschliessungsanlagen für die Schutzwaldpflege als einzelne Massnahme wird unter diesem Abschnitt subsumiert.

Im Bereich Schutzwald werden Abgeltungen nur durch Programmvereinbarungen gewährt. Materiell bleibt der Subventionstatbestand derselbe wie heute (Stand Entlastungsprogramm 2003). Im Bereich Schutzwaldpflege richtet sich die Bestimmung der Bundesbeiträge nach der Grösse der zu pflegenden Schutzwaldfläche, der Gefährdung durch Naturereignisse und der Wirksamkeit der Massnahmen. Die Gefährdung ergibt sich aus den auftretenden Naturgefahrenprozessen (z.B. Lawinen, Steinschlag, Rutschungen), dem Schadenpotenzial, dem aus den Naturgefahren entstehenden Risiko und den vorhandenen Defiziten gegenüber dem erforderlichen Waldzustand. Im Bereich der Verhütung und Behebung von Waldschäden sind für die Festlegung der Bundesbeiträge der Umfang der Fläche, die Standortverhältnisse und die zu erwartende Gefährdung wie Übergriffe auf neue Gebiete mit Auswirkungen auf den menschlichen und natürlichen Lebensraum massgebend. Bei Auftreten von Borkenkäferschäden können geeignete Bekämpfungsmassnahmen auch in so genannten Pufferzonen um den Schutzwald herum angeordnet werden, soweit damit die Gefährdung der Schutzwälder reduziert werden kann. Die Wirksamkeit der Massnahmen umfasst die Qualität der Leistung (Ergebnis) und die Qualität der Leistungserbringung (Prozess).

Art. 38 Biologische Vielfalt des Waldes

Massnahmen, welche die biologische Vielfalt im Wald erhalten oder sie gar verbessern, werden durch Finanzhilfen unterstützt. Im Vordergrund steht das Zulassen von natürlichen Entwicklungen. Es sollen aber auch traditionelle Formen der Waldbewirtschaftung, wie beispielsweise die Pflege der Mittelwälder, gefördert werden. In diesen Bereichen werden die Bundesbeiträge in der Regel durch Programmverein-

barungen gewährt. Ausnahme ist die Gewinnung von forstlichem Vermehrungsgut, bei der die Bundesbeiträge nicht an die Kantone fliessen und deshalb mittels Verfügung des Bundesamtes gewährt werden.

Bei der Förderung der biologischen Vielfalt dienen zur Berechnung der Bundesbeiträge Kriterien wie die Bedeutung der Massnahmen für den Naturschutz und die Artenvielfalt, die ausgewiesenen Defizite anhand spezifischer Untersuchungen und Inventare (Seltenheit der Waldgesellschaften bzw. die vorkommenden Arten der Fauna und Flora) und die Grösse der entsprechenden Waldfläche. Die effektive Ausrichtung der Entschädigung beruht in der Regel auf einem Flächenmass (z.B. Hektare Waldreservat) oder einem Längenmass (z.B. Kilometer Waldrand), für welche die Leistungen zu erbringen sind. Die Wirksamkeit der Massnahmen umfasst die Qualität der Leistung (Ergebnis) und die Qualität der Leistungserbringung (Prozess).

Art. 38a *Waldwirtschaft*

Mit entsprechend der WAP-CH-Zielsetzung befristeter Unterstützung durch die öffentliche Hand sollen die Forstbetriebe in die Lage versetzt werden, ihre Kosten zu senken und somit ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verbessern. Im Gegensatz zu den Investitionskrediten werden damit nicht forstliche Maschinen und Geräte usw. unterstützt. Im Vordergrund steht vielmehr die Bildung von effizienteren Bewirtschaftungseinheiten (z.B. grosse Betriebe oder Betriebszusammenschlüsse) und von modernen Holzlogistik-Unternehmen.

Wie bisher werden neben den Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsbedingungen der Betriebe auch überbetriebliche Planungsgrundlagen sowie gemeinsame Massnahmen der Wald- und Holzwirtschaft für die Werbung und Absatzförderung unterstützt.

Bei aussergewöhnlichem Holzanfall kann die Lagerung von Holz unterstützt werden. Diese Massnahme ist eine Konsequenz aus den Lothar-Erkenntnissen und soll für eine rasche Einleitung der nötigen Sofortmassnahmen im Waldgesetz verankert werden.

Bei der Förderung der Wirtschaftlichkeit sowie der überbetrieblichen Planungsgrundlagen werden die Bundesbeiträge mit Programmvereinbarungen gewährt. Da bei der Werbung und Absatzförderung die Bundesbeiträge nicht an die Kantone fliessen, werden diese mittels Verfügung des Bundesamtes gewährt.

Die Bestimmung der Bundesbeiträge richtet sich nach der Wirksamkeit der Massnahmen. Sie umfasst die Qualität der Leistung (Ergebnis) und die Qualität der Leistungserbringung (Prozess).

Art. 40 Abs. 1 Bst. b

Die Verweise in Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe b müssen an die Neuaufteilung der bisherigen Subventionsartikel 37 und 38, welche sich auf Grund der NFA ergibt, angepasst werden.

Art. 41 Bereitstellung der Beiträge

Die Programmvereinbarungen zwischen Kantonen und Bund werden zu mehrjährigen (in der Regel 4 Jahre umfassenden) wirkungsorientierten Programmen mit klar definierten Leistungen abgeschlossen. Sie werden in der Regel mit einem Globalbudget finanziert. Die operative Verantwortung wird vollumfänglich den Kantonen delegiert.

Entsprechend der Mehrjährigkeit der Programmvereinbarungen und den eingegangenen Verpflichtungen des Bundes gegenüber den Kantonen soll die Bundesversammlung die Mittel für Bundesbeiträge nach WaG neu in der Form von Verpflichtungskrediten (Rahmenkrediten) für vier Jahre bereitstellen. Aus Gründen der Kontinuität und der längerfristigen Planung sollen auch die Mittel des Investitionskredites in Form eines auf vier Jahre befristeten Rahmenkredites zugesichert werden.

Für die Bewältigung (d.h. vor allem die Finanzierung) von ausserordentlichen Naturereignissen wie beispielsweise grossen Sturmereignissen und Unwettern wird eine separate Unterstützung durch den Bund erfolgen, welche unabhängig von den langfristig planbaren Präventionsarbeiten ist. Der Bund soll mittels einfachem Bundesbeschluss mit einem zusätzlichen Rahmenkredit für die Dauer der Unwetterbewältigung (ca. 2–3 Jahre) die finanziellen Mittel zur Verfügung stellen.

2.11.2 Jagd

2.11.2.1 Ausgangslage

2.11.2.1.1 Heutige Lösung

Für die Anstellung, die Ausrüstung und die Ausbildung von Personen, welche die Aufsicht über die eidgenössischen Jagdbannggebiete und die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung wahrnehmen, trägt der Bund 30-50% der Kosten, je nach Finanzkraft der Kantone. Die ausbezahlten Abgeltungen werden entsprechend der Fläche der Schutzgebiete berechnet.

Wildschäden, die auf eidg. Jagdbannggebiete zurückzuführen sind, d.h. Schäden, die entweder innerhalb des Schutzperimeters oder eines bestimmten pro Jagdbannggebiet festgelegten Wildschadenperimeters liegen, trägt der Bund 30–50 % der Kosten, je nach Finanzkraft der Kantone.

2.11.2.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Der Bereich Wildtiere/Jagd bleibt eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Das heisst, Bund und Kantone beteiligen sich gemeinsam an der Finanzierung der Aufsicht von Bundes-Wildschutzgebieten und der Entschädigung von Wildschäden im Umfeld von eidg. Jagdbannggebieten. Als neue Zusammenarbeitsform soll generell die Programmvereinbarung eingeführt werden. Trotz gemeinsamer Aufgabe sollen die jeweiligen Rollen und Kompetenzen von Bund und Kanton geklärt werden. Die finanzielle Förderung durch den Bund soll in der Regel mittels Pauschal- und Globalbeiträgen erfolgen.

2.11.2.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft

Seit Erlass der 1. Botschaft hat sich die Situation nicht verändert.

2.11.2.1.4 Beratungen im Parlament

Da keine Verfassungsänderung erforderlich war, wurde die Neuregelung im Parlament nicht besprochen.

2.11.2.1.5 Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen

Es sind keine Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen vorhanden.

2.11.2.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Mehrheit der stellungnehmenden Vernehmlasser unterstützt die Neuregelung. Der Bund soll sich weiterhin massgeblich an den Kosten beteiligen, wenn Banngebiete von nationaler Bedeutung erhalten werden sollen.

2.11.2.2 Neue Lösung

2.11.2.2.1 Übersicht

Das Interesse des Bundes an nationalen Schutzgebieten im Berggebiet und an den Gewässern ist nach wie vor gross. Insbesondere die Strategie, die wichtigsten Überwinterungsgebiete der Wasservögel zu schützen, anstatt kaum zu vollziehende Artenschutzbestimmungen zu erlassen, hat sich bewährt. Wie bisher will sich der Bund an den Aufsichtskosten in den nach Artikel 11 JSG ausgeschiedenen Schutzgebieten sowie an den auf eidg. Jagdbanngebiete zurückzuführenden Wildschäden mittels Abgeltungen an die Kantone beteiligen.

Im Rahmen von Programmvereinbarungen haben die Kantone bei der Mittelverwendung einen möglichst ganzheitlichen, integralen, wirkungsorientierten Ansatz zu verfolgen.

2.11.2.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Es sind Änderungen in Artikel 11 Absatz 6 und Artikel 13 Absatz 3 im Bundesgesetz vom 20. Juni 1996¹⁴⁵ über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) vorzunehmen. Die Abgeltungen werden neu auf der Grundlage von Programmvereinbarungen gewährt. Voraussetzung ist, dass die Mittel wirkungsorientiert eingesetzt werden. Im Weiteren werden Vorgaben zur Bestimmung der Höhe der Beiträge gemacht. Die Abstufung nach Finanzkraft wird gestrichen.

¹⁴⁵ SR 922.0

Der genaue Wortlaut der Gesetzesänderungen geht aus dem Mantelerlass (Ziff. 28) hervor, der Kommentar dazu findet sich unter Ziffer 2.11.2.3.

2.11.2.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Anzupassen sind die Verordnung vom 30. September 1991¹⁴⁶ über die eidgenössischen Jagdbanngebiete (VEJ) und die Verordnung vom 21. Januar 1991¹⁴⁷ über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV).

Bei der VEJ sind die Artikel 14 und 15 betroffen. Dabei muss die Bestimmung «Abgeltung je nach Finanzkraft der Kantone» gestrichen werden. Neu müssen die Eckwerte für die Berechnung der Globalbeiträge aufgeführt werden, wobei die Philosophie der jetzigen Artikel, d.h. Abgeltung nach Fläche und durchschnittlichen Aufsichtslöhnen, beibehalten werden soll.

Auch bei der WZVV sind die Artikel 14 und 15 anzupassen und die Bestimmung «Abgeltung je nach Finanzkraft der Kantone» zu streichen. Die Berechnung der Aufsichtsabteilungen kann aber nach dem bisherigen, bewährten Prinzip (ein durchschnittlicher Lohn für Reservate von internationaler Bedeutung, ein halber Lohn für jene von nationaler Bedeutung) vollzogen werden.

Für alle Schutzgebiete leistet der Bund neu die Abteilungen für die Ausbildung der Aufsichtspersonen und die anfallenden Wildschäden in den ausgeschiedenen Wildschadenperimetern mittels Globalbeiträgen, die sich auf Grund der Erfahrungen der letzten Jahre pro Gebiet im Durchschnitt berechnen lassen.

Im Übrigen müssen bezüglich der Programmvereinbarungen Vereinbarungsverfahren, Controlling und Streitbeilegung geregelt werden.

2.11.2.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen

Auf kantonomer Ebene ist kein Anpassungsbedarf zu erwarten.

2.11.2.3 Kommentar zu den Änderungen im JSG

Art. 11 Abs. 6

Neu sollen die Abteilungen an die Aufsichtskosten im Rahmen von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen global gewährt werden. Die Höhe der Bundesbeiträge richtet sich bei den eidgenössischen Jagdbanngebieten nach der Grösse der ausgeschiedenen Flächen und dem durchschnittlichen Wildhüterlohn. Bei den Zug- und Wasservogelreservaten sind zur Bestimmung der Höhe der Bundesbei-

¹⁴⁶ SR 922.31

¹⁴⁷ SR 922.32

träge die durchschnittlichen Aufsichtskosten und die Bedeutung der einzelnen Objekte massgebend.

Art. 13 Abs. 3

Auch für Wildschaden sollen die Abgeltungen im Rahmen von Programmvereinbarungen global gewährt werden. Da die Höhe der Schäden kaum vorauszusagen ist, gewährt der Bund den Kantonen Globalbeiträge an die durchschnittlichen Kosten von Wildschaden. Diese Durchschnittskosten können pro Gebiet und dank langjähriger Erfahrung auf der Basis der in den letzten Jahren im Durchschnitt angefallenen Kosten für die Vergütung von Schäden in einem bezeichneten Wildschadenperimeter berechnet werden. Neu sollen die Abgeltungszahlungen nicht mehr von der Finanzkraft der Kantone abhängig gemacht werden.

2.11.3 Fischerei

2.11.3.1 Ausgangslage

2.11.3.1.1 Heutige Lösung

Das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991¹⁴⁸ über die Fischerei (BGF) verlangt in Artikel 12 Absatz 3, dass eine Subvention an Dritte in der Regel nur dann ausbezahlt wird, wenn sich auch der Kanton finanziell am Projekt beteiligt. Verschiedene Kantone respektive Fischereifachstellen haben aber Probleme, den verlangten Kantonsanteil beizusteuern. Auch ohne finanzielle Mitbeteiligung der Kantone müssen die Leistungserbringer die notwendigen kantonalen Bewilligungen (z.B. Erlaubnis für den technischen Eingriff bei Revitalisierungsprojekten) beim Kanton einholen.

2.11.3.1.2 Erste Botschaft und Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003

Im Bereich der Fischerei soll nur eine Teilentflechtung vorgenommen werden: Durch Revision des Fischereigesetzes soll bei Projekten von Dritten die bisher verlangte kantonale Mitbeteiligung entfallen. Im Gegensatz zu den Bereichen Wald und Jagd ist keine Einführung neuer Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen vorgesehen.

2.11.3.1.3 Entwicklungen seit der ersten Botschaft

Seit Verabschiedung der Botschaft hat sich die Situation nicht geändert.

2.11.3.1.4 Beratungen im Parlament

Da keine Verfassungsänderung erforderlich war, wurde die Neuregelung im Parlament nicht besprochen.

2.11.3.1.5 Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen

Es sind keine Bezüge zu laufenden Gesetzgebungen vorhanden

2.11.3.1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Mehrheit der Vernehmlasser, die zum Bereich Fischerei Stellung genommen haben, stimmt der Neuregelung zu.

2.11.3.2 Neue Lösung

2.11.3.2.1 Übersicht

Im Sinne der angestrebten Entflechtung wird die Mitbeteiligung der Kantone bei Projekten von Dritten aufgehoben. Gleichzeitig wird die Abstufung der Finanzhilfen des Bundes nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gestrichen. Die Finanzhilfen bemessen sich nach der Bedeutung der Massnahmen gemäss Absatz 1 Buchstaben a-c für den Schutz und die Nutzung der Fische und Krebse und betragen wie bisher maximal 40 Prozent der Kosten.

2.11.3.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Artikel 12 BGF sind die Absätze 2 und 3 zu ändern.

2.11.3.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Verordnung vom 24. November 1993¹⁴⁹ zum Bundesgesetz über die Fischerei (VBGF) muss insbesondere in Artikel 12 dahingehend geändert werden, dass die Einreichung der Gesuche über den Kanton entfällt. Wenn Einzelprojekte von Dritten nicht die ganze Schweiz, sondern ausschliesslich die Fischbestände oder Gewässer einzelner Kantone betreffen, dann erhalten die Fischereifachstellen dieser Kantone Gelegenheit für einen Mitbericht.

¹⁴⁹ SR 923.01

2.11.3.2.4 Hinweise auf den Anpassungsbedarf in den Kantonen

Es sind keine Anpassungen auf kantonaler Ebene notwendig.

2.11.3.3 Kommentar zu den Änderungen im BFG

Art. 12 Finanzhilfen

Abs. 2

Finanzhilfen werden nach wie vor für Einzelprojekte gewährt, weil sie sich wegen ihrer geringen Menge und den unterschiedlichen Adressaten meist nicht für Programmvereinbarungen eignen. Dabei bemessen sich die Finanzhilfen nach deren Bedeutung gemäss Absatz 1 Buchstaben a-c für den Schutz und die Nutzung der Fische und Krebse und betragen wie bisher maximal 40 Prozent der Kosten.

Abs. 3

Die in Absatz 3 vorgesehene Mitbeteiligung der Kantone wird gestrichen.

2.12 Nationalbank

2.12.1 Nationalbankgesetz

2.12.1.1 Ausgangslage

Gemäss Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003¹⁵⁰ über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG) fällt der Nationalbankgewinn nach Abzug der Dividende zu zwei Dritteln den Kantonen und zu einem Drittel dem Bund zu. Der Anteil der Kantone wird heute nach der Wohnbevölkerung und der Finanzkraft verteilt.

2.12.1.1.1 Bezug zu laufenden Gesetzesrevisionen

Es gibt keinen Bezug zu einer laufenden Gesetzesrevision.

2.12.1.1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Neuregelung wird einhellig gutgeheissen.

¹⁵⁰ SR 951.11

2.12.1.2 Neue Lösung

2.12.1.2.1 Übersicht

Zwecks Erhöhung seiner Effektivität soll der Finanzausgleich im engeren Sinn mit der NFA über ein separates Instrumentarium abgewickelt werden (Ressourcenausgleich, geografisch-topografischer sowie soziodemografischer Lastenausgleich). Damit entfällt im neuen Regime die Abstufung von Transferzahlungen zwischen Bund (bzw. Nationalbank) und Kantonen nach der Finanzkraft der Kantone. Die Anteile der Kantone am Nationalbankgewinn berechnen sich neu ausschliesslich nach ihrem Anteil an Wohnbevölkerung der Schweiz.

2.12.1.2.2 Umsetzung auf Gesetzesstufe

Im Nationalbankgesetz vom 3. Oktober 2003 ist in Artikel 31 Absatz 3 die Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone zu streichen (siehe Mantelerlass, Ziff. 30).

2.12.1.2.3 Ausblick auf die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Verordnung vom 7. Dezember 1992¹⁵¹ über die Verteilung der den Kantonen zufallenden Anteile am Bilanzgewinn der Schweizerischen Nationalbank ist anzupassen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen und Globalbilanz

Bereits im ersten Kapitel dieser Botschaft wurde auf die finanziellen Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen, welche beim Übergang zur NFA entstehen, aufmerksam gemacht. Dabei wurde auch auf den Grundsatz der Haushaltsneutralität des Übergangs hingewiesen. Das bedeutet, dass die finanziellen Belastungen und Entlastungen, die durch den Systemwechsel entstehen, sich für den Bund und für die Kantone insgesamt ausgleichen sollen. Die Haushaltsneutralität gilt somit für den Bund und die Gesamtheit der Kantone, nicht jedoch für die einzelnen Kantone. Des Weiteren gilt die Haushaltsneutralität innerhalb der Globalbilanz für die Gruppe der Aufgaben, welche durch die Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanziert werden, sowie für die Einnahmen und Ausgaben des AHV/IV-Fonds. Die finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA auf die einzelnen Kantone und in den einzelnen Aufgabenbereichen werden in der so genannten Globalbilanz erfasst.

Die NFA-Globalbilanz zeigt die direkten finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA für die einzelnen Kantone in bestimmten Referenzjahren. Zusätzliche Auswertungen zur Globalbilanz geben ausserdem darüber Aufschluss, wie sich Volumen und Struktur der Transfers zwischen Bund und Kantonen, die verfügbaren Mittel der Kantone sowie die Verteilungswirkung des Finanzausgleichs im engeren

¹⁵¹ SR 951.181

Sinn verändern. Die Globalbilanz geht grundsätzlich von folgender Fragestellung aus:

Welches wären die finanziellen Belastungen und Entlastungen des Bundes und der Kantone gewesen, wenn die NFA in den Referenzjahren (z.B. in den Jahren 2001/2002) eingeführt worden wäre?

Die Globalbilanz ist somit auf die Vergangenheit bezogen und lässt deshalb nur begrenzt Schlüsse für die konkreten Be- und Entlastungen beim tatsächlichen Übergang zur NFA zu. Sie gibt jedoch wertvolle Hinweise auf die Funktionsweise der NFA und somit Anhaltspunkte über die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen der NFA auf verschiedene Kategorien von Kantonen (z.B. ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone, Kantone mit Sonderlasten, Stadtkantone, ländliche Kantone, wachstumsstarke und wachstumsschwache Kantone usw.). Zwar wäre es verlockend, die Auswirkungen der NFA auf das Einführungsjahr (voraussichtlich 2008) zu prognostizieren. Dabei besteht jedoch angesichts des grossen Umfangs der zu prognostizierenden Daten, der Fülle der zu treffenden Annahmen sowie des langen zeitlichen Horizonts (mehr als zwei Jahre) ein relativ grosses Fehlerpotenzial. Insbesondere die Prognose der Finanzkraft und des Ressourcenpotenzials für jeden Kanton wäre mit grossen Unsicherheiten verbunden.

Es gilt zu beachten, dass die Globalbilanz nur die direkten finanziellen Auswirkungen abbildet, welche durch die Aufgabenentflechtung und die Einführung des neuen Ausgleichssystems entstehen. Die Effizienzgewinne bei Bund und Kantonen, die sich indirekt durch den Übergang von zweckgebundenen zu zweckfreien Subventionen, die Einführung von Programmvereinbarungen sowie die verstärkte interkantonale Zusammenarbeit ergeben, werden nicht erfasst. Dieses Optimierungspotenzial bei der staatlichen Leistungserfüllung wird mittel- bis langfristig zu bedeutenden positiven Auswirkungen auf Wirtschaftskraft, Standortattraktivität und Steuerbelastung für die Schweiz und die Kantone führen. Nicht quantifiziert wird in der Globalbilanz auch der Wohlfahrtsgewinn, der sich als Folge einer bedürfnisgerechteren und bürgernäheren Leistungserbringung ergibt. Durch die NFA erhalten die Kantone in zahlreichen staatlichen Aufgabenfeldern mehr Kompetenzen. Zugleich verfügen sie über mehr zweckfreie Mittel. Dies erlaubt es den Kantonen, die Bereitstellung von staatlichen Leistungen stärker auf die Bedürfnisse ihrer Bürger auszurichten.

Dieses Kapitel enthält eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung, eine Übersicht der finanziellen Auswirkungen der NFA auf die einzelnen Kantone sowie eine Analyse der Veränderung von zweckgebundenen und zweckfreien Transfers und Mitteln. Die als Folge der NFA zu erwartenden Effizienzgewinne und volkswirtschaftlichen Auswirkungen werden im Kapitel 3.2 diskutiert.

Die Globalbilanz wird im Hinblick auf die dritte NFA-Botschaft nochmals aktualisiert werden. Diese «letzte» Globalbilanz wird sodann als Grundlage für die Dotierung der neuen Ausgleichsinstrumente im Übergangsjahr sowie für die Festlegung des Härteausgleichs dienen. Sie wird voraussichtlich auf den Referenzjahren 2004 und 2005 beruhen und soll dem Parlament im Lauf des Jahres 2006 unterbreitet werden.

3.1.1 Aufgabenentflechtung

In Bezug auf die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung sind folgende Grundsätze zu beachten:

Bundesaufgaben

Aufgaben, die mit der NFA in die alleinige Verantwortung des Bundes übergehen, führen beim Übergang zur NFA zu einer Entlastung der Kantone, da diese neu keine finanziellen Mittel mehr für solche Aufgaben aufwenden müssen. Beispiele sind die individuellen Leistungen der AHV und der IV oder der Ausbau, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen.

Kantonsaufgaben

Aufgaben, die mit der NFA in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen, führen beim Übergang zu einer Belastung der Kantone. Diese müssen neu mehr finanzielle Mittel für die Erfüllung solcher Aufgaben bereitstellen. Beispiele sind die kollektiven Leistungen der IV, die Sonderschulung oder die Stipendien bis und mit Sekundarstufe II.

Verbundaufgaben

Diese Aufgabenbereiche werden mit der NFA weiterhin sowohl vom Bund als auch den Kantonen gemeinsam wahrgenommen. Allerdings fallen die Finanzkraftzuschläge weg, was zu einer Belastung der Kantone führt. Des Weiteren werden die Bundesbeiträge nicht mehr nach dem Aufwand, sondern im Rahmen von Programmvereinbarungen bestimmt oder es werden Pauschalbeiträge nach fest vordefinierten Kriterien ausbezahlt. Je nach Aufgabenbereich können sich neben dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge zusätzliche Verschiebungen zu Lasten oder zu Gunsten der Kantone ergeben, abhängig vom neuen Finanzierungsmodus. Zu einer stärkeren Belastung der Kantone führen z.B. gemäss den Modellrechnungen 2001/02 die Reduktion der Bundesbeiträge im Bereich der Prämienverbilligungen, zu einer Entlastung der Kantone hingegen der grössere Finanzierungsbeitrag des Bundes im Bereich der Ergänzungsleistungen.

Die finanziellen Auswirkungen der NFA in den einzelnen Aufgabenbereichen sind in Tabelle 7 dargestellt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es sich hier um *Modellrechnungen* auf der Basis der effektiven Beiträge der Jahre 2001/02 handelt. Das bedeutet z.B., dass sich die Massnahmen der Entlastungsprogramme EP 03 und 04 noch nicht in den Zahlen widerspiegeln. Diese Vorgehensweise entspricht der Methodik der Globalbilanz, wonach die finanziellen Auswirkungen unter der Annahme erfasst werden, dass die NFA in den Referenzjahren 2001/02 eingeführt worden wäre.

Tabelle 7

Direkte finanzielle Auswirkungen der Aufgabenentflechtung, Modellrechnung für die Jahre 2001/02

(+) Belastung Kantone = Entlastung Bund, (-) Entlastung Kantone = Belastung Bund

	Total	Ent- flechtung	vertikale Finanzkraft- zuschläge
Soziale Sicherheit und Gesundheit			
Individuelle Leistungen der AHV	-1'058'800	-1'058'800	0
Individuelle Leistungen der IV	-1'214'351	-1'214'351	0
Förderung der Alters- und Behindertenhilfe	166'400	166'400	0
Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	1'147'050	1'147'050	0
Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	28'867	28'867	0
Ergänzungsleistungen	-221'367	-514'807	293'440
Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	626'207	592'045	34'162
Familienzulagen in der Landwirtschaft	0	0	0
Total	-525'995	-853'597	327'602
Bildung, Forschung und Kultur			
Sonderschulung	714'800	714'800	0
Ausbildungsbeihilfen	60'615	17'471	43'144
Berufsbildung	0	0	0
Hochschulförderung	29'316	0	29'316
Total	804'731	732'271	72'460
Umwelt, Raumplanung, Natur- und Heimatschutz			
Raumplanung	720	720	0
Amtliche Vermessung	25'857	0	25'857
Natur- und Landschaftsschutz	3'565	0	3'565
Wald	34'973	0	34'973
Hochwasserschutz	18'038	0	18'038
Jagd und Fischerei	-96	-96	0
Gewässerschutz	-2'000	-2'000	0
Heimatschutz und Denkmalpflege	9'355	0	9'355
Total	90'414	-1'376	91'789
Öffentliche Werke und Verkehr			
Nationalstrassen	-185'484	-507'965	322'482
Hauptstrassen	32'373	0	32'373
Anteil der Kantone an der Mineralölsteuer und den Strassenabgaben	104'663	104'664	0
Übrige werkgebundene Beiträge	29'049	24'268	4'781
Agglomerationsverkehr	-33'322	-33'322	0
Öffentlicher Regionalverkehr	282'901	119'262	163'639
Total	230'180	-293'094	523'274
Verteidigung und Bevölkerungsschutz			
Verteidigung (persönliche Ausrüstung, übriges Armeematerial)	-6'165	-6'165	0
Bevölkerungsschutz	4'582	0	4'582
Total	-1'583	-6'165	4'582
Volkswirtschaft			
Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	15'494	738	14'756
Tierzucht	-20'207	-20'207	0
Landwirtschaftliches Beratungswesen	7'984	4'948	3'036
Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten	6'546	2'837	3'709
Total	9'817	-11'685	21'501
Justiz			
Straf- und Massnahmenvollzug	-1'055	-1'055	0
Total	-1'055	-1'055	0
Total Aufgabenentflechtung	606'509	-434'700	1'041'209

* allfällige Differenzen sind durch Rundungen bedingt.

Die erste Spalte in Tabelle 7 zeigt pro Aufgabenbereich das Total der Aufgabenentflechtung, die zweite Spalte das Entflechtungsvolumen ohne den Wegfall der Finanzkraftzuschläge und die dritte Spalte den Wegfall der vertikalen Finanzkraftzuschläge. Nicht dargestellt ist in dieser Tabelle der Wegfall der horizontalen Finanzkraftabstufung, da dieser für den Bund und die Gesamtheit der Kantone neutral ausfällt.

3.1.2 Globalbilanz

Die finanziellen Auswirkungen der NFA auf den Bund und die Kantone, die Globalbilanz, ist in Tabelle 8 dargestellt. Der Ressourcenindex ersetzt den Finanzkraftindex des bisherigen Finanzausgleichs und dient als Grundlage für die Belastungen und Entlastungen im neuen Ressourcenausgleich. Kantone mit Indexwerten von mehr als 100 Punkten gelten als ressourcenstark, Kantone mit weniger als 100 Punkten als ressourcenschwach. Der Ressourcenindex basiert auf dem so genannten Ressourcenpotenzial. Dieses setzt sich zusammen aus dem steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen.

Die Auswirkungen der NFA können in drei Teile gegliedert werden. Der erste Teil umfasst den Wegfall von bisherigen Transfers. Dazu gehört neben dem Saldo der Aufgabenentflechtung und dem Wegfall von bisherigen Finanzausgleichszahlungen auch die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 Prozent auf 17 Prozent. Die wegfallenden bisherigen Finanzausgleichszahlungen beinhalten in Tabelle 8 auch horizontal wirkende Finanzkraftabstufungen. Sie sind in zweckgebundene und zweckfreie Ausgleichszahlungen unterteilt. Die zweckgebundenen Transfers beinhalten die aufgabenbezogenen Be- und Entlastungen des geltenden Finanzausgleichs, während sich die zweckfreien Transfers auf die Verteilung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und am Nationalbankgewinn beziehen. Das Total der zweckgebundenen vertikalen Finanzausgleichszahlungen entspricht dem jeweiligen Total in Tabelle 7. Das Total für den Wegfall der horizontalen Finanzkraftabstufungen beträgt sowohl bei den aufgabenbezogenen Transfers als auch bei den zweckfreien Transfers 0.

Der zweite Teil der Tabelle umfasst die Transfers des neuen Ausgleichsystems, wobei sämtliche Ausgleichszahlungen ohne Zweckbindung erfolgen. Beim neuen Ausgleichssystem wird zwischen dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich unterschieden. Während der Ressourcenausgleich vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen finanziert wird, bestehen der soziodemografische und geografisch-topografische Lastenausgleich ausschliesslich aus Beiträgen des Bundes. Das Total der Entlastungen aus dem neuen Ausgleichssystem entspricht für die Gesamtheit der Kantone dem Total der Belastungen aus dem Wegfall von bisherigen Transfers (Haushaltsneutralität).

Der dritte Teil enthält den Saldo des Übergangs zur NFA. Dabei wird zwischen der Gesamtwirkung vor und nach dem Härteausgleich unterschieden. Der Härteausgleich ist befristet und hat zum Ziel, ressourcenschwache Kantone, die durch den Systemwechsel netto belastet werden, in einer Übergangsphase zusätzlich zu unterstützen. Er wird zu 2/3 durch den Bund und zu 1/3 durch die Kantone finanziert.

Finanzielle Auswirkungen der NFA auf Bund und Kantone (Globalbilanz), Modellrechnung 2001/02

in 1000 CHF; (+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

Ressourcenindex	Wegfall bisherige Transfers						Neues Ausgleichssystem				Saldo			
	Entflechtung	Reduktion Kantonsanteil DBSt	Finanzausgleich heute				Lastenausgleich							
			zweckgebunden		zweckfrei (horizontal)		Ressourcen-							
			vertikal	horizontal	vertikal	horizontal	ausgleich	SLA A-C	SLA F	GLA	Total	vor Härte- ausgleich	nach Härte- ausgleich	
ZH	132.7	-87951	369973	27872	-225591	-380921	-286618	578211	-25596	-50537	0	502078	205460	219011
BE	78.7	63405	106505	192246	148340	256229	766725	-749119	0	-1879	-15860	-766858	-132	-92084
LU	81.3	-53384	407861	78598	33422	67296	166793	-225482	0	0	-6146	-231628	-64335	-60980
UR	74.7	-16108	3365	21830	4963	8360	22610	-35308	0	0	-9666	-44974	-22364	-21977
SZ	111.8	-3949	57861	15115	-8572	-43095	17359	21176	0	0	-3626	17550	34909	36328
OW	73.6	634	3353	14524	12303	19676	50690	-33696	0	0	0	-37766	12924	-3597
NW	126.4	-12215	10996	12764	-4824	-9386	-2665	14009	0	0	-855	13153	10488	10898
GL	88.6	-6110	16061	6996	1552	-7161	11339	-13007	0	0	-4288	-17294	-5956	-5527
ZG	207.2	-17669	100489	12079	-17600	-105178	-27880	148239	0	0	-75	148164	120284	121372
FR	70.6	11595	34695	62190	56559	86559	251697	-285885	0	0	-12506	-298391	-46694	-44059
SO	85.2	-26969	25142	26335	2405	24433	51345	-112708	0	0	0	-112708	-61363	-58654
BS	134.2	-48795	79726	5269	-51306	-82861	-97967	99781	-25094	-18330	0	56357	-41510	-39455
BL	116.3	-15860	47065	21121	-42394	-32232	-22300	60532	0	0	0	60532	38231	41094
SH	93.2	-3811	17328	2560	-7497	-9959	-1379	-11593	-558	0	0	-12151	-13529	-12710
AI	91.4	-3263	7054	8681	7917	13727	34115	-11743	0	0	-15747	-27490	6625	-2121
AR	84.9	-194	3390	2779	2050	2342	10366	-7027	0	0	-6468	-13496	-3129	-2967
SG	86.3	-54598	54994	77197	13161	46599	137353	-187892	0	0	-2034	-189926	-52573	-47578
GR	97.8	-8540	26978	78458	-4096	22079	114879	-6793	0	0	-111045	-117838	-2959	-858
AG	96.6	-48711	80512	50370	-29035	-9101	44034	-30817	0	0	0	-30817	13217	-5116
TG	80.0	14034	45470	17090	3455	241	80289	-162293	0	0	-3598	-165892	-85602	-83063
TI	91.5	-72945	62915	69931	14169	8552	82522	-66202	0	0	-11455	-95454	-12932	-11734
VD	93.6	-23886	114492	67827	-29260	-19951	109222	-91311	-57626	-3521	0	-152457	-43235	-36245
VS	66.6	15481	24291	96196	122193	210482	468643	-402282	0	0	-65374	-467656	987	-35728
NE	82.2	-3039	36311	46963	39603	38725	158562	-102243	-7106	0	-19179	-128528	30034	-13857
GE	128.6	-26542	164207	5475	-73061	-153768	-83690	167785	-63056	-24149	0	80580	-3110	1417
JU	64.2	-4384	6312	20846	31045	48315	102133	-111092	0	0	-3253	-114345	-12212	-11458
Divers		-923	0	0	0	0	-923	0	0	0	0	0	-923	-923
Total		-434700	1'540'746	1'041'209	0	0	2'147'255	-1'556'760	-198'832	-98'416	-295'248	-2'147'255	0	-160'584

SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich, A-C = Bereiche Armut, Alter, Ausländerintegration, F = Kernstadtpolitikproblematik; GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich

SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich, A-C = Bereiche Armut, Alter, Ausländerintegration, F = Kernstadtproblematik; GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Seit der Berechnung der Globalbilanz in der NFA-Botschaft vom 14. November 2001 konnten insbesondere in Bezug auf die Berechnung der neuen Ausgleichsinstrumente zahlreiche methodische Fortschritte erzielt werden¹⁵². So gibt ein von der Projektleitung NFA und der Finanzdirektorenkonferenz gemeinsam in Auftrag gegebenes Gutachten von ZEW/BAK Anhaltspunkte über die Höhe der Faktoren *Beta* zur Gewichtung der privilegiert besteuerten Gewinne im Ressourcenpotenzial.¹⁵³ Ein weiteres, ebenfalls gemeinsam in Auftrag gegebenes Gutachten von Ecoplan testete die Kostenrelevanz des neuen Indikatorenkonzepts für den soziodemografischen Lastenausgleich und gibt zugleich Hinweise auf das Ausmass von soziodemografischen und geografisch-topografischen Sonderlasten.¹⁵⁴ Gemäss der empirischen Analyse von Ecoplan sind 28 % der Sonderlasten auf geografisch-topografische, 27 % auf soziodemografische Faktoren im engeren Sinne (A-Stadt-Problematik) und 45 % auf Kernstadtlasten zurückzuführen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Lastenausgleich nicht generell Sonderlasten, sondern die Spitzenbelastungen der Kantone, die sich aus den Sonderlasten ergeben, aufwiegen soll. Die Höhe der Sonderlasten ist deshalb zwar ein wichtiges, jedoch nicht das einzige Kriterium für die Festlegung der Ausgleichstöpfe.

Ohne Präjudiz für die spätere Dotierung der Ausgleichsgefässe im Rahmen der dritten Botschaft wurden in der vorliegenden aktualisierten Globalbilanz für den vertikalen Ressourcenausgleich 72,5 % und für den Lastenausgleich 27,5 % der zur Verfügung stehenden Ausgleichssumme des Bundes (2,15 Milliarden Franken) eingesetzt. Der horizontale Ressourcenausgleich soll wiederum 70 % des vertikalen Ressourcenausgleichs betragen. Auch innerhalb des Lastenausgleichs werden die Verhältnisse vorerst nicht angetastet. Das bedeutet, dass für den GLA und den SLA je die Hälfte der Mittel für den Lastenausgleich eingesetzt werden, wobei innerhalb des SLA zwei Drittel der Mittel für die Sonderlasten Bevölkerungsstruktur (sog. A-Lasten) und ein Drittel für die Sonderlasten der Kernstädte verwendet werden sollen.

3.1.3 Transfers und verfügbare Mittel der Kantone

Die Globalbilanz zeigt die finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA auf Bund und Kantone. Daneben werden durch die NFA weitere finanzielle Grössen wie z.B. Volumen und Struktur der Transfers zwischen Bund und Kantonen sowie der verfügbaren Mittel der Kantone beeinflusst. Im Zentrum steht dabei insbesondere die Zweckbindung. Je stärker Beiträge an die Erfüllung von bestimmten Aufgaben und Projekten gekoppelt sind, desto geringer ist die Eigenständigkeit der Kantone und desto grösser sind Fehlanreize bei der Allokation der staatlichen Ressourcen. Eine Reduktion der zweckgebundenen Mittel der Kantone zu Gunsten eines Anstiegs der zweckfreien Mittel führt deshalb dazu, dass die Kantone die Aufgabenerfüllung stärker auf die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung ausrichten können.

¹⁵² Vgl. dazu die unter www.nfa.ch abrufbaren Dokumente zur Aktualisierung der Globalbilanz sowie die Schlussberichte der Projektgruppen.

¹⁵³ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) und Basel Economics (BAK): «Die angemessene Berücksichtigung der Gewinne von privilegiert besteuerten Gesellschaften im neuen schweizerischen Finanzausgleich», Mannheim und Basel, 2003.

¹⁵⁴ Ecoplan: «Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich», Bern, 2004.

Gemäss der Finanzstatistik des Bundes beliefen sich die Transfers zwischen Bund und Kantonen im Durchschnitt der Jahre 2001/02 auf 17,3 Milliarden Franken. Die Zusammensetzung der Transfers ist in Tabelle 8 ersichtlich. Der weitaus grösste Teil der Transfers besteht heute mit 11,4 Milliarden Franken aus den zweckgebundenen Finanzhilfen und Abgeltungen. Ebenfalls zweckgebunden sind die Kantonsbeiträge an die Sozialwerke des Bundes (AHV, IV und Familienzulagen in der Landwirtschaft), welche für Transfers in der Höhe von 2,3 Milliarden Franken verantwortlich sind. Die zweckfreien Transfers erfolgen im Rahmen der Kantonsanteile an Bundes-einnahmen. Sie betrugen im Durchschnitt der Jahre 2001 und 2002 3,6 Milliarden Franken. Insgesamt belaufen sich die zweckgebundenen Transfers auf 13,7 Milliarden Franken (80 Prozent der gesamten Transfers zwischen Bund und Kantonen), während die zweckfreien Transfers lediglich ein Volumen von 3,6 Milliarden Franken ausmachen.

Tabelle 9

Transfervolumen zwischen Bund und Kantonen, Durchschnitt 2001/02

In 1'000 Franken

	Transfers Bund - Kantone			Beiträge der Kantone an Sozialwerke des Bundes (zweckgebunden)	Transfers insgesamt	
	Finanzhilfen und Abgeltungen * (zweckgebunden)	Kantonsanteile an Bundes-einnahmen ** (zweckfrei)	Total		Total	davon zweckgebunden
1 ZH	1'296'467	558'994	1'855'461	493'473	2'348'934	1'789'940
2 BE	1'753'087	472'731	2'225'818	219'174	2'444'992	1'972'261
3 LU	574'053	152'057	726'110	90'963	817'072	665'016
4 UR	214'906	8'002	222'907	8'104	231'011	223'010
5 SZ	166'109	98'380	264'489	38'589	303'079	204'699
6 OW	124'956	20'311	145'267	4'964	150'232	129'921
7 NW	92'453	18'976	111'430	12'624	124'053	105'077
8 GL	61'823	20'692	82'515	11'895	94'410	73'718
9 ZG	98'552	131'758	230'310	32'318	262'628	130'870
10 FR	570'797	137'132	707'929	50'858	758'787	621'655
11 SO	280'784	97'867	378'651	80'343	458'994	361'127
12 BS	250'538	112'341	362'879	113'911	476'790	364'449
13 BL	254'391	78'102	332'493	116'690	449'182	371'081
14 SH	64'851	42'147	106'998	28'354	135'352	93'205
15 AR	84'391	26'145	110'536	12'460	122'996	96'851
16 AI	34'967	9'312	44'280	3'458	47'737	38'425
17 SG	645'402	172'434	817'836	133'860	951'696	779'263
18 GR	774'267	56'397	830'664	49'990	880'653	824'256
19 AG	493'401	215'469	708'870	175'692	884'562	669'093
20 TG	208'946	88'576	297'522	62'120	359'641	271'065
21 TI	467'895	157'053	624'948	101'902	726'850	569'797
22 VD	956'222	282'535	1'238'757	209'340	1'448'097	1'165'562
23 VS	774'101	182'445	956'545	39'585	996'130	813'685
24 NE	452'222	114'317	566'539	42'191	608'730	494'413
25 GE	375'682	312'340	688'022	167'016	855'038	542'698
26 JU	330'183	43'736	373'919	12'922	386'841	343'105
Total	11'401'444	3'610'248	15'011'692	2'312'796	17'324'488	13'714'240

* inklusive allgemeine Strassenbeiträge (= Kantonsanteil an der zweckgebundenen Mineralölsteuer), ohne kollektive Leistungen AHV/IV

** ohne allgemeine Strassenbeiträge (= Kantonsanteil an der zweckgebundenen Mineralölsteuer)

Mit der NFA kommt es zu einer starken Reduktion der zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen. Andererseits führt das neue Ausgleichssystem zu einem Anstieg der zweckfreien Transfers. Die Veränderung der zweckgebundenen Transfers zwischen dem Bund und den Kantonen gemäss Modellrechnung 2001/02 ist in Tabelle 10 ersichtlich. Sie ergibt sich einerseits durch die Entflechtung von Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, ist jedoch auch durch die Reduktion des

Transfervolumens bei den verbleibenden Verbundaufgaben bedingt (vgl. Ziff. 3.1.1). Insgesamt reduzieren sich gemäss Modellrechnung 2001/02 die zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen um rund 4,4 Milliarden Franken. Diese Reduktion entspricht einem Drittel der durchschnittlichen zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen in den Jahren 2001/02.

Tabelle 10

Reduktion des zweckgebundenen Transfervolumens zwischen Bund und Kantonen durch die NFA, Modellrechnung 2001/02

in 1'000 Franken

	Entflechtung von Aufgaben			Verbleibende Verbundaufgaben	Total
	Wegfall Bundesbeiträge an Kantone	Wegfall Kantonsbeiträge an Bund	Total		
1 ZH	-74'523	-491'102	-565'625	104'850	-460'774
2 BE	-72'205	-210'667	-282'873	-349'795	-632'668
3 LU	-106'454	-86'617	-193'071	-57'855	-250'926
4 UR	-78'782	-7'550	-86'332	-9'596	-95'928
5 SZ	-24'482	-37'055	-61'536	-4'979	-66'515
6 OW	-7'796	-4'375	-12'170	-21'831	-34'002
7 NW	-52'566	-12'051	-64'616	717	-63'899
8 GL	-9'328	-11'535	-20'863	-3'406	-24'269
9 ZG	-39'949	-31'787	-71'737	9'904	-61'833
10 FR	-24'541	-48'766	-73'307	-108'505	-181'812
11 SO	-28'846	-79'623	-108'468	-18'624	-127'093
12 BS	-17'335	-113'904	-131'238	27'555	-103'683
13 BL	-53'836	-116'018	-169'854	-18'694	-188'547
14 SH	-2'649	-28'109	-30'759	-32	-30'791
15 AR	-2'090	-11'769	-13'859	-9'449	-23'308
16 AI	-630	-2'929	-3'559	-2'933	-6'492
17 SG	-94'288	-130'139	-224'427	-51'219	-275'646
18 GR	-94'521	-47'967	-142'488	-67'216	-209'704
19 AG	-103'477	-173'988	-277'466	3'369	-274'097
20 TG	-7'533	-60'182	-67'715	-29'283	-96'997
21 TI	-90'721	-101'555	-192'276	-40'694	-232'970
22 VD	-55'825	-206'432	-262'257	-40'362	-302'619
23 VS	-56'296	-38'199	-94'495	-193'540	-288'034
24 NE	-13'973	-41'603	-55'577	-80'064	-135'641
25 GE	-19'235	-167'016	-186'251	54'523	-131'728
26 JU	-6'100	-12'214	-18'314	-38'088	-56'401
Dritte	-7'353	0	-7'353	96	-7'257
Total	-1'145'333	-2'273'151	-3'418'484	-945'147	-4'363'631

Die Veränderungen beim zweckfreien Transfervolumen sind in Tabelle 11 ersichtlich. Auf Grund des Wegfalls der horizontalen Finanzkraftabstufung bei den Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen bewirkt die NFA zunächst einen Rückgang der horizontalen zweckfreien Transfers zwischen den Kantonen im Umfang von rund 0,9 Mrd. Franken. Des Weiteren entsteht auf Grund der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent ein Rückgang der vertikalen zweckfreien Transfers vom Bund an die Kantone um 1,5 Mrd. Franken. Im neuen Ausgleichssystem führen der Ressourcen- und Lastenausgleich sowie der Härteausgleich zu einer Zunahme der vertikalen zweckfreien Transfers vom Bund an die Kantone von 2,3 Mrd. Franken, sodass per Saldo eine Zunahme der vertikalen zweckfreien Transfers von 0,8 Mrd. Franken resultiert. Dieser Anstieg entspricht einer Zunahme gegenüber heute (Durchschnitt der Jahre 2001/02) um rund 50 Prozent. Hinzu kommen neue horizontale zweckfreie Transfers (horizontaler Ressourcenausgleich und Kantonsbeitrag an den Härteausgleich) im Umfang von

insgesamt 1,2 Mrd. Franken, was einem Anstieg von 0,3 Mrd. Franken (+34 %) gleichkommt.

Tabelle 11

Veränderung des zweckfreien Transfervolumens zwischen Bund und Kantonen durch die NFA, Modellrechnung 2001/02

In 1'000 Franken; (+) Belastung, (-) Entlastung der Kantone

	Wegfallende Transfers			Neue Transfers				Saldo
	Wegfall horizontale Finanzkraft- abstufung	Reduktion Kantons- anteil an der direkten Bundes- steuer	Total	Ressourcen- ausgleich	Lasten- ausgleich	Härte- ausgleich	Total	
1 ZH	-380'921	369'973	-10'948	578'211	-76'133	13'551	515'629	504'681
2 BE	256'229	108'505	362'734	-749'119	-17'739	-91'951	-858'809	-496'075
3 LU	67'296	40'861	108'157	-225'482	-6'146	3'845	-227'783	-119'626
4 UR	8'360	3'565	11'925	-35'308	-9'666	387	-44'587	-32'663
5 SZ	-43'095	57'861	14'766	21'176	-3'626	1'419	18'969	33'735
6 OW	19'676	3'553	23'229	-33'696	-4'070	-16'521	-54'287	-31'058
7 NW	-9'386	10'996	1'610	14'009	-855	409	13'563	15'172
8 GL	-7'161	16'061	8'901	-13'007	-4'288	429	-16'865	-7'965
9 ZG	-105'178	100'489	-4'689	148'239	-75	1'087	149'252	144'562
10 FR	86'559	34'695	121'253	-285'885	-12'506	2'634	-295'756	-174'503
11 SO	24'433	25'142	49'575	-112'708	0	2'708	-110'000	-60'424
12 BS	-82'861	79'726	-3'135	99'781	-43'424	2'155	58'512	55'377
13 BL	-32'232	47'065	14'833	60'532	0	2'862	63'394	78'227
14 SH	-9'959	17'328	7'370	-11'593	-558	819	-11'331	-3'962
15 AR	13'727	7'054	20'781	-11'743	-15'747	-8'746	-36'236	-15'455
16 AI	2'342	3'390	5'732	-7'027	-6'468	163	-13'333	-7'601
17 SG	46'599	54'994	101'593	-187'892	-2'034	4'994	-184'931	-83'338
18 GR	22'079	26'978	49'057	-6'793	-111'045	2'101	-115'737	-66'680
19 AG	-9'101	80'512	71'410	-30'817	0	-18'333	-49'150	22'260
20 TG	241	45'470	45'711	-162'293	-3'598	2'539	-163'353	-117'642
21 TI	8'552	62'915	71'467	-66'202	-29'252	1'198	-94'256	-22'789
22 VD	-19'951	114'492	94'541	-91'311	-61'146	6'990	-145'467	-50'927
23 VS	210'482	24'291	234'773	-402'282	-65'374	-36'715	-504'371	-269'598
24 NE	38'725	36'311	75'035	-102'243	-26'285	-43'891	-172'419	-97'383
25 GE	-153'768	164'207	10'439	167'785	-87'204	4'527	85'107	95'546
26 JU	48'315	6'312	54'627	-111'092	-3'253	754	-113'592	-58'965
Total vertikal	0	1'540'746	1'540'746	-1'556'760	-590'495	-160'584	-2'307'839	-767'093
Total horizontal	+/- 853'613	0	+/- 853'613	+/- 1'089'732	+/- 0	+/- 55'574	+/- 1'145'305	+/- 291'692

Tabelle 12 vergleicht die Verteilungswirkung (Netto-Belastungen und -Entlastungen der Kantone) des Finanzausgleichs im engeren Sinn nach dem geltenden System mit demjenigen nach dem neuen Ausgleichssystem der NFA. Gemäss Modellrechnung 2001/02 betrug die Ausgleichswirkung des geltenden Finanzausgleichs netto 2,2 Milliarden Franken. Der grösste Teil davon wird durch die Finanzkraftzuschläge (z.B. im Rahmen der Beiträge für Hauptstrassen oder den Natur- und Heimatschutz) und durch die horizontale Finanzkraftabstufung bei zweckgebundenen Subventionen (z.B. Kantonsbeiträge an AHV und IV oder Prämienverbilligungen gemäss KVG) erreicht. Die Ausgleichswirkung der horizontalen Finanzkraftabstufung bei zweckfreien Transfers (Kantonanteile an Bundeseinnahmen) beträgt 850 Millionen Franken. Im neuen Ausgleichssystem erfolgen alle Leistungen ohne Zweckbindung. Die Verteilungswirkung erhöht sich – inklusive Härteausgleich – auf netto 3,2 Milliarden Franken.

Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs im engeren Sinn, Modellrechnung 2001/02

Tabelle 12

in 1'000 Franken; (+) Belastung, (-) Entlastung der Kantone										
Finanzausgleich im engeren Sinn heute					Finanzausgleich im engeren Sinn der NFA					
Horizontale Finanzkraft-			Neues Ausgleichssystem		Ressourcen- ausgleich	Soziodemo- grafischer Lasten- ausgleich	geografisch- topografi- scher Lasten- ausgleich	Total (ohne Härte- ausgleich)	Härte- ausgleich	Total (mit Härte- ausgleich)
Vertikale Finanzkraft- zuschläge (zweck- gebunden)	zweck- gebunden	zweckfrei	Total							
1 ZH	-27'872	225'591	380'921	578'640	578'211	-76'133	0	502'078	13'551	515'629
2 BE	-192'246	-148'340	-256'229	-596'815	-749'119	-1'879	-15'860	-766'958	-91'951	-858'809
3 LU	-78'598	-33'422	-87'296	-179'316	-225'482	0	-6'146	-231'628	3'945	-227'783
4 UR	-21'830	-4'963	-8'360	-35'153	-35'308	0	-9'666	-44'974	387	-44'587
5 SZ	-15'115	8'572	43'095	36'553	21'176	0	-3'626	17'550	1'419	18'969
6 OW	-14'524	-12'303	-19'676	-46'504	-33'696	0	-4'070	-37'766	-16'521	-54'287
7 NW	-12'764	4'824	9'386	1'446	14'009	0	-855	13'153	409	13'563
8 GL	-6'986	-1'552	7'161	-1'387	-13'007	0	-4'288	-17'294	429	-16'865
9 ZG	-12'079	17'600	105'178	110'700	148'239	0	-75	148'164	1'087	149'252
10 FR	-62'190	-56'659	-86'559	-205'407	-285'885	0	-12'506	-298'391	2'634	-295'756
11 SO	-26'335	-2'405	-24'433	-53'172	-112'708	0	0	-112'708	2'708	-110'000
12 BS	-5'269	51'306	82'861	128'899	99'781	-43'424	0	56'357	2'155	58'512
13 BL	-21'121	42'394	32'232	53'505	60'532	0	0	60'532	2'862	63'394
14 SH	-2'560	7'497	9'959	14'896	-11'593	-558	0	-12'151	819	-11'331
15 AR	-8'681	-7'917	-13'727	-30'325	-11'743	0	-15'747	-27'490	-8'746	-36'236
16 AI	-2'779	-2'050	-2'342	-7'171	-7'027	0	-6'468	-13'496	163	-13'333
17 SG	-77'197	-13'161	-46'599	-136'958	-187'892	0	-2'034	-189'926	4'994	-184'931
18 GR	-78'458	4'096	-22'079	-96'441	-67'93	0	-11'1045	-117'838	2'101	-115'737
19 AG	-50'370	29'035	9'101	-12'233	-30'817	0	0	-30'817	-18'333	-49'150
20 TG	-17'090	-3'455	-241	-20'786	-162'293	0	-3'598	-165'892	2'539	-163'353
21 TI	-69'831	-14'169	-8'552	-92'551	-66'202	-17'797	-11'455	-95'454	1'198	-94'256
22 VD	-78'627	29'260	19'951	-18'616	-91'311	-61'146	0	-152'457	6'990	-145'467
23 VS	-96'196	-122'193	-210'482	-428'871	-402'282	0	-65'374	-467'656	-36'715	-504'371
24 NE	-46'963	-39'603	-38'725	-125'290	-102'243	-7'106	-19'179	-128'528	-43'891	-172'419
25 GE	-5'475	73'061	153'768	221'355	167'785	-87'204	0	80'580	4'527	85'107
26 JU	-20'846	-31'045	-48'315	-100'205	-111'092	0	-3'253	-114'345	754	-113'592
Saldo (=Belastung Bund)			0	0	-1'041'209	-295'248	-295'248	-2'147'255	-160'584	-2'307'839
Ausgleichs- wirkung	+/- 1'041'209	+/- 493'237	+/- 853'613	+/- 2'187'202	+/- 2'646'492	+/- 295'248	+/- 295'248	+/- 3'025'669	+/- 216'157	+/- 3'212'264

Tabelle 13

Veränderung der verfügbaren Mittel der Kantone (inkl. Härteausgleich), Modellrechnung 2001/02

in 1'000 Franken; (+) Belastung, (-) Entlastung der Kantone

Veränderung zweckfreie Mittel					
	aus Bundesquellen	frei werdende eigene Mittel	Total	Zunahme Finanzbedarf	Saldo
	= Saldo zweckfreie Transfers	aufgrund des Wegfalls der Mitfinanzierung von Bundesaufgaben		zur Finanzierung von Kantons- und Verbundaufgaben	
1 ZH	504'681	-514'839	-10'158	229'169	219'011
2 BE	-496'075	-227'810	-723'885	631'801	-92'084
3 LU	-119'626	-108'158	-227'785	166'795	-60'990
4 UR	-32'663	-10'352	-43'015	21'038	-21'977
5 SZ	33'735	-41'388	-7'653	43'982	36'328
6 OW	-31'058	-4'978	-36'035	32'438	-3'597
7 NW	15'172	-14'707	466	10'432	10'898
8 GL	-7'965	-12'594	-20'559	15'032	-5'527
9 ZG	144'562	-41'948	102'615	18'757	121'372
10 FR	-174'503	-53'876	-228'379	184'320	-44'059
11 SO	-60'424	-86'361	-146'785	88'131	-58'654
12 BS	55'377	-120'531	-65'154	25'698	-39'455
13 BL	78'227	-129'433	-51'206	92'299	41'094
14 SH	-3'962	-29'265	-33'226	20'516	-12'710
15 AR	-15'455	-12'172	-27'627	25'506	-2'121
16 AI	-7'601	-3'145	-10'746	7'780	-2'967
17 SG	-83'338	-148'725	-232'064	184'485	-47'578
18 GR	-66'680	-57'558	-124'237	123'380	-858
19 AG	22'260	-193'835	-171'575	166'459	-5'116
20 TG	-117'642	-62'775	-180'416	97'353	-83'063
21 TI	-22'789	-114'323	-137'113	125'378	-11'734
22 VD	-50'927	-220'075	-271'002	234'757	-36'245
23 VS	-269'598	-42'841	-312'439	276'711	-35'728
24 NE	-97'383	-44'586	-141'969	128'112	-13'857
25 GE	95'546	-174'098	-78'552	79'969	1'417
26 JU	-58'965	-13'807	-72'772	61'313	-11'458
Dritte	0	-828	-828	-96	-923
Total	-767'093	-2'485'007	-3'252'100	3'091'516	-160'584

Die relativ grossen Veränderungen bei den Transfers und bei der Ausgleichswirkung durch die NFA wirken sich auf die Struktur der verfügbaren Mittel der Kantone aus. Eine entsprechende Zusammenstellung ist in Tabelle 13 ersichtlich. Darin wird die Zunahme der zweckfreien Mittel dem zusätzlichen Finanzbedarf gegenübergestellt, der sich durch die Aufgabenentflechtung und das neue Ausgleichssystem ergibt. Der Saldo dieser Grössen entspricht dem Saldo der Globalbilanz (vgl. Tabelle 8). Einschliesslich des Bundesbeitrags an den Härteausgleich stehen den Kantonen durch die NFA zusätzliche zweckfreie Mittel im Umfang von 3,3 Milliarden Franken zur Verfügung. Diese Zunahme erfolgt einerseits auf Grund der Zentralisierung von heute gemeinsam getragenen Aufgaben beim Bund, wodurch in allen Kantonen eigene Mittel frei werden. Andererseits führt der Übergang zum neuen Ausgleichssystem in fast allen ressourcenschwachen Kantonen zu einer Zunahme der zweckfreien Mittel aus Bundesquellen. In fast allen Kantonen ist somit die NFA mit einem Anstieg der zweckfreien Mittel verbunden. Ausnahmen bilden die ressourcenstarken Kantone Zug und Nidwalden. Ihre Beiträge an den horizontalen Ressourcenausgleich und an den Härteausgleich werden gemäss Modellrechnung 2001/02 nicht vollständig mit frei werdenden eigenen Mitteln kompensiert. Dem Anstieg bei den

zweckfreien Mitteln der Kantone steht ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rund 3,1 Mrd. Franken gegenüber. Dieser ergibt sich durch die Kantonalisierung von Aufgaben sowie durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge und durch die Einführung von neuen Finanzierungsformen bei Verbundaufgaben. Der hier ausgewiesene zusätzliche Finanzierungsbedarf der Kantone dürfte sich jedoch auf Grund von Effizienz- und Effektivitätssteigerungen sowie dank dem Wegfall von Fehlanreizen mittel- bis langfristig reduzieren. Diese Auswirkungen können jedoch nicht im Voraus quantifiziert werden.

Tabelle 13 beschreibt einer der zentralen Auswirkungen der NFA. Zwar erhalten die ressourcenschwachen Kantone deutlich weniger Finanzhilfen und Abgeltungen im Rahmen des Vollzugs von Bundesaufgaben. Auf Grund der Zentralisierung einiger Aufgabenbereiche beim Bund werden hingegen eigene Mittel frei, welche – ergänzt bzw. reduziert durch die Mittel des neuen Ausgleichssystems – je nach Bedarf der Kantone für die im Rahmen der NFA kantonalisierten Aufgaben, andere Aufgaben oder Steuersenkungen eingesetzt werden können. Dies gilt auch, wenngleich weniger ausgeprägt, für die meisten ressourcenstarken Kantone. Zwar ist die NFA gemäss Modellrechnung 2001/02 in fast allen ressourcenstarken Kantonen mit einer Nettobelastung verbunden. Doch auch die ressourcenstarken Kantone profitieren davon, dass ein kleinerer Anteil ihrer zur Verfügung stehenden Mittel an den Vollzug von Bundesaufgaben gekoppelt ist und somit ihr Handlungsspielraum erhöht wird.

Tabelle 14

Veränderung der Bundesausgaben (inkl. AHV und IV) durch die NFA, Modellrechnung 2001/02

in 1'000 Franken

		Ausgaben	Saldo
Reduktion Bundesausgaben	Finanzhilfen und Abgeltungen an die Kantone	-2'090'480	
	Kantonalisierungen	-2'057'117	
	Total		-4'147'597
Neue integrale Bundesaufgaben	Individuelle Leistungen AHV/IV	2'273'151	
	Übrige (Nationalstrassen usw.)	1'267'936	
	Total		3'541'088
Aufgabenbezogene Ausgaben			-606'509
Neues Ausgleichssystem	Kantonsanteile an Bundeseinnahmen	-1'540'746	
	Neues Ausgleichssystem (ohne Härteausgleich)	2'147'255	
	Total		606'509
Bundesbeitrag an Härteausgleich			160'584
Zweckfreie Ausgaben			767'093
Veränderung Ausgaben			160'584

Tabelle 14 zeigt die Auswirkungen der NFA auf die Struktur der Bundesausgaben. Die Kantonalisierung von Aufgaben, der Wegfall der Finanzkraftzuschläge und die neuen Finanzierungsmodi bei den verbleibenden Verbundaufgaben führen zu einer Reduktion des aufgabenbezogenen Ausgabenvolumens des Bundes um 4,1 Mrd. Franken. Die Übernahme der integralen Verantwortung bei Bundesaufgaben bewirkt demgegenüber eine Zunahme der Ausgaben im Umfang von 3,5 Mrd. Franken,

sodass netto eine Abnahme der aufgabenbezogenen Ausgaben von rund 600 Millionen Franken resultiert. Auch hier kann davon ausgegangen werden, dass sich die aufgabenbezogenen Ausgaben auf Grund von Effizienz- und Effektivitätssteigerungen sowie dank dem Wegfall von Fehlanreizen mittel- bis langfristig weiter reduzieren. Diese Auswirkungen können jedoch analog zu den entsprechenden Wirkungen in den Kantonen nicht im Voraus quantifiziert werden.

Dem Rückgang von 600 Millionen Franken bei den Aufgaben steht eine gleich hohe Zunahme der zweckfreien Transfers gegenüber, sodass der Übergang zur NFA ohne Härteausgleich für den Bundeshaushalt neutral ausfällt. Die insgesamt resultierende Netto-Zunahme der Ausgaben von rund 160 Millionen Franken ist durch den Bundesbeitrag an den befristeten Härteausgleich bedingt.

3.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

Mit dem Projekt der NFA werden seit jeher hohe Erwartungen an eine gesteigerte Effizienz bei der Mittelverwendung in unserem föderalistischen Staatssystem verbunden. Diese gesteigerte Effizienz wird es erlauben, mit den vorhandenen Mitteln zusätzliche staatliche Leistungen zu erbringen oder die heutigen Leistungen mit geringeren Mitteln zu erbringen.

Grundsätzlich kann zwischen einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen unterschieden werden. Unter einzelwirtschaftlichen Auswirkungen sind hier finanzielle, organisatorische und personelle Veränderungen zu verstehen, welche sich direkt aus der Neugestaltung der Aufgabenerfüllung ergeben. Stichworte dazu sind:

- Effizienz (Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung)
- Effektivität (Wirksamkeit der Leistungserbringung im Hinblick auf das Ziel)
- Anreize (Verringerung von Fehlanreizen zu unzweckmässigem Einsatz der finanziellen Mittel, die sich wiederum in einer Steigerung der Effizienz und Effektivität der staatlichen Aufgabenerfüllung ausdrücken wird)
- Multiplikatorwirkung (Neugestaltung der innerkantonalen Aufgabenteilung und Ausgleichssysteme nach dem Vorbild der NFA)

Die einzelwirtschaftlichen Auswirkungen der NFA dürften sich hauptsächlich bei den von der Aufgabenentflechtung betroffenen Verwaltungseinheiten des Bundes und der Kantone sowie bei den entsprechenden Subventionsempfängern zeigen.

Unter den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind die volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Veränderungen zu verstehen, die sich auf Grund der NFA ergeben. Im Zentrum stehen dabei folgende Fragestellungen:

- Mittel- bis langfristige Veränderung des Bruttoinlandprodukts und des Volkseinkommens der einzelnen Kantone und der Schweiz durch die NFA: Führt die NFA zu höherem Wachstum und wenn ja, wie gross ist dieser Effekt?
- Mittel- bis langfristige Veränderung der Steuerbelastung der Kantone durch die NFA: Führt die NFA zu einer generellen Reduktion der Steuerbelastung in der Schweiz und der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen?

- Mittel- bis langfristige Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben der Kantone: Wie beeinflussen der Übergang von zweckgebundenen zu zweckfreien Finanzausgleichszahlungen und die allgemeine Reduktion der Transfers zwischen Bund und Kantonen das Ausgabenverhalten von Bund und Kantonen?

In den folgenden Abschnitten werden die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der NFA aufgezeigt. Eine separate Darstellung der personellen Auswirkungen befindet sich in Kapitel 3.3.

Für die Analyse der *gesamtwirtschaftlichen* Auswirkungen wurde im April 2005 ein externes Gutachten in Auftrag gegeben, welches die volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Auswirkungen quantifizieren soll. Die Arbeiten daran sind noch nicht abgeschlossen; im Rahmen dieser Botschaft können jedoch bereits erste Ergebnisse präsentiert werden.

3.2.1 Effizienz, Effektivität und Anreize aus einzelwirtschaftlicher Sicht

Im Folgenden geht es darum, einen Überblick über mögliche Auswirkungen der NFA aus *einzelwirtschaftlicher* Sicht zu geben. Diese Darlegung basiert naturgemäss auf Annahmen, da es sich hierbei um eine Ex-ante-Betrachtung handelt.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass durch die Benennung klarer, d.h. integraler Verantwortlichkeiten (Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträger sind identisch) beim Bund bzw. bei den Kantonen ein Effizienzsteigerungspotenzial vorhanden ist.

- So dürfte etwa auf dem Gebiet der *Landesverteidigung* die Konzentration aller Beschaffungen, des Unterhalts und der Verarbeitungen beim Bund den Koordinationsbedarf zwischen den bisher involvierten kantonalen und eidgenössischen Beschaffungsstellen vermindern, den Wettbewerb zwischen den Anbieterinnen stärken und einen wirtschaftlicheren Einsatz der öffentlichen Mittel ermöglichen. Die Zahl der Produktionsstätten und Lagerorte wird sich verringern. Die Einsparungen bei den jährlichen Beschaffungskrediten werden über 10 Millionen Franken betragen bzw. bei den einzelnen Beschaffungsprojekten prozentual zwischen 20 und 50 % liegen.
- Ein erhebliches Sparpotenzial kann infolge der Neuorganisation auf dem Gebiet der *Nationalstrassen* erwartet werden. Beim betrieblichen Unterhalt werden heute die effektiven Kosten vergütet. Künftig soll die Leistung entschädigt werden. Die Leistungserbringer erhalten dadurch Anreize, mit den Ressourcen sparsam umzugehen. Effizienzsteigerungspotenziale ergeben sich ferner durch die vergrösserten Betriebsabschnitte (Kostendegression bei zunehmender Länge des betreuten Netzes). Ziel ist es, in den ersten 10 Jahren der neuen Betriebsorganisation einen Effizienzgewinn von rund 15 % der heutigen Gesamtkosten auf vergleichbarer Basis (heutiges Netz; Indexstand 2002) zu erreichen. Dabei ist aber zu erwähnen, dass ein Teil dieser Einsparungen wieder über die Mehrwertsteuer abfließt, weil die Leistungen der Betreiber neu weitgehend mehrwertsteuerpflichtig werden.

Bei der heutigen Verbundaufgabe tragen die Kantone mit Eigenmitteln 3–35 % zur Finanzierung der Investitionsleistungen bei. Bei einem kleinen

Eigenmittelanteil ist der Anreiz, die Leistungen möglichst nach dem Kriterium der Sparsamkeit zu bestellen, erfahrungsgemäss eher gering. Ein konsequentes Durchsetzen des NFA-Prinzips «Identität von Verantwortung und finanzieller Leistung» («wer zahlt befiehlt») ist wichtig: Wer für die finanziellen Konsequenzen gerade stehen muss, soll künftig über die zu erbringende Leistung entscheiden.

In der Festlegung der für die Beschaffung massgebenden Voraussetzungen (Vertragsplanung: Festlegung Vertragsart, Losgrösse, Submissionsverfahren) und in konsequent auf die Bundesbedürfnisse ausgerichteten Submissionsprozessen liegen weitere Effizienzsteigerungspotenziale.

In der Schweiz sind schliesslich die technischen Standards auf Grund der bisherigen Untersuchungen in der Regel zweckmässig festgelegt. Der Umfang der technisch zulässigen Lösungsmöglichkeiten ist oft sehr gross. Durch sinnvolles Einschränken der für die Nationalstrasse zulässigen Anzahl technischer Lösungsmöglichkeiten können oft günstigere Lösungen realisiert werden. Grosse Kosteneffekte gehen zudem von den in der Schweiz auf hohem Niveau stehenden Anforderungen an Strassenbauwerke aus (z.B. Tunnels oder Brücken, die nicht in erster Linie auf Grund von topografischen Anforderungen, sondern aus Gründen des Natur- und Landschaftschutzes erstellt werden). Daran wird sich mit der NFA direkt nichts ändern. Es wird aber unter anderem auch Aufgabe des Bundes sein, die Auswirkungen solcher Anforderungen noch besser sichtbar zu machen.

Beim Verkehrsmanagement liegen Effizienzgewinne volkswirtschaftlich betrachtet einerseits beim sichereren und flüssigeren Verkehrsablauf und andererseits in der bereits oben dargelegten Standardisierung. Mit der Zentralisierung der Strukturen und der Möglichkeit, dass sich die Kantone und die Betreiber anderer Verkehrsträger am Verkehrsdatenverbund sowie an der Bereitstellung und Verbreitung von Verkehrsinformationen des Bundes anschliessen können, ergeben sich zusätzliche Effizienzpotenziale, da die Kantone nicht eigens ein solches System aufbauen müssen.

- Durch die *Kantonalisierung* der Unterstützung der *Behindertenheime und Werkstätten* fallen die heute zahlreichen Doppelspurigkeiten zwischen Bund, Versicherung und Kantonen weg. Das detaillierte Raumprogramm des Bundes wird ausser Kraft gesetzt, womit die Kantone in die Lage versetzt werden, kostengünstiger zu planen und zu bauen. Die Entscheidungswege werden kürzer, die Bedürfnisse vor Ort können stärker in den Mittelpunkt gestellt und besser berücksichtigt werden. Insbesondere wird es die klare Zuordnung der finanziellen Verantwortung den Kantonen erlauben, die Mischung zwischen Subjekt- und Objekthilfe optimal zu gestalten.
- Auch auf dem Gebiet der *Sonderschulung* ist mittel- bis langfristig mit einem bedeutenden Potenzial zur Steigerung von Effizienz und Effektivität sowie namentlich zur Verringerung von Fehlanreizen zu rechnen, da die Integration behinderter Kinder in die Regelklassen vermehrt zum Zuge kommen kann.
- Ferner wird durch das konsequente Wegfallen der Finanzkraftzuschläge in den verbleibenden *Verbundaufgaben* der Beitragssatz des Bundes entsprechend gekürzt. So kann etwa beim Regionalverkehr eine positive Anreizwirkung aus der erhöhten Kantonsbeteiligung erwarten werden: Indem die

Finanzierung in höherem Masse kantonal verankert sein wird, dürften die Mittel künftig bedarfsgerechter und effizienter eingesetzt werden.

- Schliesslich ist durch die anvisierte *Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit* eine Effizienzsteigerung zu erwarten (Optimierung der Koordination, Erzielung von Skalenerträgen).

Wo keine Entflechtungen erfolgen, dürften die *neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen* zwischen Bund und Kantonen mit dem innovativen Instrument der *Programmvereinbarung* mittelfristig ebenfalls zu einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung führen, wenn auch nicht im selben Ausmass wie bei den zu entflechtenden Aufgabenbereichen. Die laufenden Auswertungen des Pilotprojekts «effor2» auf dem Gebiet der Forstwirtschaft sind ermutigend; sie zeigen aber auch auf, dass sich die zu erwartenden Effizienz- und Effektivitätsgewinne nicht von heute auf morgen realisieren lassen. So hat der Konzeptbericht über die «wirkungsorientierte Subventionspolitik im Rahmen des Waldgesetzes» festgehalten, dass die strategische Steuerung durch den Bund sowie die Effektivität im Sinne von Zielsetzung und Endergebnissen verbessert werden konnten. Keine eindeutige Tendenz konnte jedoch in Bezug auf das Effizienzsteigerungspotenzial ausgemacht werden, da dieses produktabhängig ist und im Rahmen eines Pilotprojektes nicht definitiv beurteilt werden kann¹⁵⁵.

Keine Veränderungen werden bei Aufgaben erwartet, bei denen lediglich der Finanzierungsschlüssel geändert wird (z.B. individuelle Beiträge der AHV).

3.2.2 Auswirkungen auf Volkswirtschaft und Finanzpolitik

Zur Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der NFA gaben die Finanzdirektorenkonferenz und die Eidgenössische Finanzverwaltung bei den Ökonomen Frank Bodmer¹⁵⁶ und Tobias Beljea¹⁵⁷ ein Gutachten in Auftrag. Auf der Basis eines Gleichgewichtsmodells sollen die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der NFA auf Bruttoinlandprodukt und Volkseinkommen, auf die Steuerbelastung und die Ausgaben von Bund und Kantonen untersucht werden. Die vollständigen Resultate dieser Arbeiten werden im Verlauf des Herbstes 2005 erwartet. Erste Ergebnisse liegen jedoch bereits in der Form eines Zwischenberichts vor. Sie werden im Folgenden kurz beschrieben und kommentiert.

Zu beachten ist, dass es sich bei den vorliegenden Ergebnissen erst um die Resultate eines einfachen Modells handelt. Zwar können im Rahmen dieses Modells bereits Aussagen über die zu erwartenden Veränderungen beim Pro-Kopf-Volkseinkommen der Kantone gemacht werden. Die Auswirkungen der NFA auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen (Bruttoinlandprodukt), die interkantonale Mobilität von Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) sowie auf den interkantonalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen können jedoch noch nicht beurteilt werden. Sie sollen

¹⁵⁵ Effor2; Konzeptbericht/Umwelt-Materialien Nr. 145 Wald, herausgegeben vom BUWAL, erstellt von econcept AG, Zürich, 2002.

¹⁵⁶ Selbständiger Ökonom und Privatdozent am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel

¹⁵⁷ Projektleiter am Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) und Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft (HSW) Luzern

erst in einer zweiten Phase der Analyse berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass die Ergebnisse des vollständigen Modells von den vorliegenden ersten Resultaten durchaus abweichen können.

Des Weiteren beruhen die Resultate auf Annahmen über verschiedene so genannte Elastizitäten, die das Verhalten der Akteure im Modell (Kantone bzw. deren Bürgerinnen und Bürger) abbilden. Es handelt sich hierbei um die Reaktion der staatlichen Ausgaben auf Veränderungen beim Volkseinkommen und bei den relativen Preisen von staatlichen und privaten Gütern sowie um die Reaktion des Volkseinkommens auf Veränderungen der Steuerbelastung. Zwar beruhen die Elastizitäten in einem Hauptszenario auf ökonometrischen Schätzungen vergangener Jahre. Sie bleiben aber letztlich dennoch ungewiss, weshalb die Gutachter zusätzliche Simulationsrechnungen mit alternativen Elastizitäten durchführten. Diese bestätigten jedoch die allgemeine Richtung der Ergebnisse des Hauptszenarios, sodass an dieser Stelle, unter Wahrung der notwendigen Vorsicht bei der Interpretation, lediglich auf das Hauptszenario eingegangen wird.

Gemäss den ersten Resultaten der Analyse ergeben sich durch die NFA im Hauptszenario eine Reduktion der gesamten durchschnittlichen Steuerbelastung durch Bund und Kantone (Steuereinnahmen in Prozent des Volkseinkommens) um 2,2 Prozent und eine Erhöhung des Pro-Kopf-Volkseinkommens um 0,5 Prozent. Des Weiteren ist beim Bund und bei den Kantonen insgesamt mit einer Reduktion der Staatsausgaben von 3,7 Prozent zu rechnen. Letzteres ist jedoch insofern mit Vorsicht zu interpretieren, weil darin auch der mit der Aufgabenentflechtung verbundene Rückgang von durchlaufenden Transfers (z.B. der Kantonsbeiträge an die Sozialwerke) enthalten ist, der insgesamt keine effektive Reduktion des Volumens der Staatsaufgaben bewirkt. Dennoch deutet der Rückgang der durchschnittlichen Steuerbelastung darauf hin, dass die NFA mittel- bis langfristig zu einer Reduktion der Staatsausgaben führt. So sinkt der Mittelbedarf von Bund und Kantonen im Hauptszenario um 1,8 Prozent.

Werden die Auswirkungen der einzelnen Elemente der NFA betrachtet, so zeigen die Simulationsrechnungen, dass für die Gesamtheit der Kantone insbesondere der Wegfall von zweckgebundenen Transfers und der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge die stärksten Effekte auf Volkseinkommen und Steuerbelastung bewirkt. Die Neuzuteilung von Aufgaben an Bund oder Kantone ist hingegen nur mit moderaten Auswirkungen verbunden. Der Nutzen der Aufgabenentflechtung ergibt sich somit gemäss dem Modell weniger durch die eigentliche Übertragung der Verantwortung für Aufgaben auf eine der beiden Staatsebenen an und für sich, als vielmehr durch den damit einhergehenden Wegfall von zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung unterschätzt werden, da das Modell nur einkommens- und preisinduzierte Veränderungen wiedergeben und somit den zusätzlichen Nutzen, der sich durch eine klare und eindeutige Kompetenzzuweisung ergibt, nicht abbilden kann.

Der Wegfall von finanzkraftabhängigen zweckfreien Transfers und die Einführung des neuen Ausgleichssystems zeigen nur geringe Auswirkungen auf das gesamte Volkseinkommen und die gesamte Steuerbelastung durch Bund und Kantone. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass es sich bei diesen Massnahmen lediglich um eine Veränderung der Umverteilungswirkung von zweckfreien Mitteln handelt. Die Autoren der Expertise weisen jedoch darauf hin, dass die Auswirkungen des Wegfalls der Finanzkraftabstufung bei den zweckfreien Transfers unterschätzt werden, da das Modell strategisches Verhalten der Kantone nicht abbilden kann.

Somit werden die zu erwartenden positiven Effekte nicht erfasst, die sich durch den Wegfall der Möglichkeit der Kantone ergeben, über eine Veränderung der Steuersätze den Finanzkraftindex zu beeinflussen (eine erhöhte Steuerbelastung führt gegenwärtig zu höheren Finanzkraftzuschlägen).

Im Gegensatz zum gesamtschweizerischen Aggregat zeigen jedoch auf der Ebene der einzelnen Kantone alle Elemente der NFA zum Teil deutliche Auswirkungen auf Ausgaben, Steuerbelastung und Volkseinkommen. Insbesondere die ressourcen-schwachen Kantone können im Hauptszenario nicht zuletzt auf Grund des Übergangs zum neuen Ausgleichssystem mit einer zum Teil deutlichen Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens und einer Reduktion der durchschnittlichen Steuerbelastung rechnen. Auch in den ressourcenstarken Kantonen Nidwalden, Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist die NFA gemäss den Modellrechnungen mittel- bis langfristig mit einer Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens und einem Rückgang der durchschnittlichen Steuerbelastung verbunden. Dies ist dadurch bedingt, dass auch die ressourcenstarken Kantone von der Reduktion der zweckgebundenen Transfers und teilweise auch von der Neuverteilung der Aufgaben profitieren. In den drei genannten Kantonen sind diese Effekte besonders ausgeprägt, sodass sie die Auswirkungen der höheren Ausgleichszahlungen im neuen Ausgleichssystem mehr als kompensieren. Demgegenüber ist in den anderen ressourcenstarken Kantonen Zürich, Schwyz, Zug und Genf gemäss dem Hauptszenario mit einem leichten Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens und einem Anstieg der durchschnittlichen Steuerbelastung zu rechnen. Diese Effekte erweisen sich jedoch als relativ gering.

3.2.3 Schlussfolgerungen

Grundsätzlich darf davon ausgegangen werden, dass die mit der Einführung der NFA verbundenen Veränderungen in den Anreizstrukturen mittel- bis langfristig zu einer Verbesserung der Allokation der öffentlichen Mittel führen werden. Positive Auswirkungen sind insbesondere zu erwarten von den Umlagerungen von zweckgebundenen zu zweckfreien Transfers, den klareren Kompetenzzuweisungen im Rahmen der Aufgabenentflechtung, den neuen Zusammenarbeitformen zwischen Bund und Kantonen sowie vom Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit.

Die Analyse der Auswirkungen in den einzelnen Aufgabenbereichen bestätigt tendenziell diese positiven Erwartungen. Es zeigt sich jedoch, dass sich die erwarteten positiven Effekte kurz- bis mittelfristig nicht automatisch im gewünschten Ausmass einstellen werden. Damit sich die hoch gesteckten Erwartungen bezüglich der Steigerung von Effizienz und Effektivität bereits kurz- bis mittelfristig realisieren lassen, ist ein Umdenken auf allen Stufen erforderlich, und zwar sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen, von der Verwaltung über die Exekutive und das Parlament bis zur Finanzaufsicht. Die Möglichkeiten des neuen Systems müssen bereits von Beginn weg konsequent ausgeschöpft werden. Dabei geht es insbesondere darum, dass die mit der Aufgabenentflechtung verbundenen vereinfachten Entscheidungsstrukturen konsequent umgesetzt werden und dass sich bei den neuen Zusammenarbeitsformen der Bund wirklich auf die strategischen Aspekte beschränkt und den Kantonen die notwendigen Spielräume bei der Umsetzung belässt. Die Kantone ihrerseits sind gefordert, diese Spielräume auch für einen effizienteren Mitteleinsatz zu nutzen.

Der Wechsel von der heutigen Form der kostenorientierten Einzelsubventionierung hin zu pauschal oder global subventionierten Mehrjahresprogrammen mit definierten Leistungs- oder Wirkungszielen kann in der Einführungsphase zu einem erhöhten Aufwand führen. Eine konsequente Anwendung der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen wird jedoch bei Bund und Kantonen zweifellos zu einem Abbau des administrativen Aufwands und zu erhöhtem Kostenbewusstsein führen.

Die vorliegenden ersten Resultate der gesamtwirtschaftlichen Analyse untermauern die Erwartungen, wonach die NFA insgesamt zu tieferen Ausgaben, tieferen Steuern und einem höheren Pro-Kopf-Volkseinkommen führt. Bezüglich des Volkseinkommens fallen die Auswirkungen zwar insgesamt relativ moderat aus. Befürchtungen, wonach die mit der NFA verbundene stärkere Umverteilung zwischen wirtschaftsstarken und –schwachen Kantonen das gesamtschweizerische Wachstum beeinträchtigen könnte, werden jedoch nicht bestätigt. Die Analyse zeigt aber auch, dass auf gesamtschweizerischer Ebene positive Effekte insbesondere auf Grund der Reduktion von zweckgebundenen Transfers und des Wegfalls der Finanzkraftzuschläge zu erwarten sind. Das bedeutet, dass das Ausmass der positiven Auswirkungen der NFA auf Volkswirtschaft und Steuerbelastung entscheidend davon abhängt, dass die zweckgebundenen Finanzhilfen und Abgeltungen konsequent reduziert und die zweckgebunden Finanzausgleichszahlungen wie vorgesehen eliminiert werden.

3.3 Personelle Auswirkungen

Der Bundesrat hat bereits in seiner ersten Botschaft vom 14. November 2001 zur NFA festgehalten, dass sich der administrative Aufwand reduzieren lässt, indem klare Verantwortlichkeiten benannt werden und die fiskalische Äquivalenz respektiert wird. Personalpolitische Konsequenzen auf Bundesebene, etwa in Form eines Stellenabbaus, seien dabei nicht ausgeschlossen¹⁵⁸.

Dieses Szenario dürfte namentlich dort zum Tragen kommen, wo sich der Bund aus einer Aufgabe zurückzieht (wie etwa auf dem Gebiet der heutigen kollektiven IV-Leistungen) oder wo auf Grund einer konsequenten Zentralisierung bedeutende Effizienzgewinne zu erwarten sind.

Der Bundesrat wird alles daran setzen, dass dank erhöhter Effizienz und Wirksamkeit staatlichen Handelns Doppelspurigkeiten in der Verwaltung konsequent abgebaut werden. Die NFA wird mit anderen Worten administrative Leerläufe beseitigen, positive Anreize setzen und damit insgesamt dazu beitragen, dass in einer mittelfristigen Perspektive der Steuerfranken optimaler eingesetzt wird.

Die NFA wird ihre Wirkungen nicht von heute auf morgen entfalten können. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass sich personelle Anpassungen oft erst im Laufe der Zeit ergeben werden. Bereits in der ersten NFA-Botschaft wurde darauf hingewiesen, dass der Wechsel von der heutigen Form der kostenorientierten Einzelsubventionierung hin zum pauschal- oder globalsubventionierten Mehrjahresprogramm mit definierten Leistungs- oder Wirkungszielen in der Einführungsphase vorerst zu einem erhöhten Aufwand führen kann.

¹⁵⁸ BBl 2002 2526

Unter den genannten Voraussetzungen wird im Folgenden *aufgabenspezifisch* aufgeführt, welche personellen Auswirkungen die NFA haben wird. Die Ausführungen beschränken sich auf die Bereiche, in denen personelle Auswirkungen tatsächlich zu erwarten sind.

Landesverteidigung

Der vollständige Schritt zur Bundesaufgabe wird optimierte Lösungen für Unterhalt und Bewirtschaftung der persönlichen Ausrüstung ermöglichen. Damit wird beim Bund mittelfristig ein Personalabbau realisierbar sein; zudem können personelle Doppelspurigkeiten mit den Kantonen abgebaut und administrative Abläufe vereinfacht werden. Das Ausmass ist jedoch zurzeit noch nicht quantifizierbar. Parallel zum Abbau des Personals beim VBS wird auch das Kantonspersonal zu reduzieren sein.

Landwirtschaft

Beim BLW können 30 Stellenprozente in der Abrechnungskontrolle der kantonalen Beratungsdienste eingespart werden.

Wohnbausanierung in den Berggebieten

Rund zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der NFA können 50 Stellenprozente eingespart werden.

Nationalstrassen

Durch die Zusammenfassung der Bauherrenaufgaben beim Bund ergeben sich gegenüber heute erhebliche Einsparungsmöglichkeiten. Im Jahr 2003 wurden bei den Kantonen für die Nationalstrassen im Bereich Bau/Ausbau und Unterhalt 590 Mitarbeitende (Bau/Ausbau: 410, Unterhalt 180) eingesetzt. Diese verursachten Kosten von rund 73 Mio. Fr. (nur Personalkosten, ohne den ebenfalls vom Bund bezahlten Verwaltungskostenbeitrag von 22 %). Diese Kosten werden jeweils den Nationalstrassenkonti Bau/Ausbau und Unterhalt belastet.

Für die Bewältigung der ihm neu zugeteilten Aufgaben wird der Bund voraussichtlich rund 300 bis maximal knapp 400 zusätzliche Mitarbeitende benötigen. Gegenüber heute wird die künftige Bauherrenvertretung mit einem um mindestens einen Drittel geringeren Personalbestand sichergestellt werden können. Dadurch können Einsparungen von gegen 30 Mio. Fr. realisiert werden.

Ein guter Teil des heute noch bei den Kantonen tätigen Mitarbeiterstabes kann beim Bund eine Weiterbeschäftigung finden. Ein Teil des notwendigen Personalabbaus kann über die natürliche Fluktuation (eine ganze Reihe «Strassenbauer» geht demnächst in Pension) abgedeckt werden. Der Bund ist bereit, an Lösungen bei Härtefällen in den Kantonen beizutragen. Diese Unterstützung kann unter anderem darin bestehen, dass bei gleicher Qualifikation das kantonale Personal bei einer allfälligen Anstellung beim ASTRA, das die Aufgabe Bau/Ausbau/Unterhalt ja weiterführt, bevorzugt behandelt wird. Es ist davon auszugehen, dass sich auch das ASTRA – wie dies bei der SNS vorgesehen war – mit regionalen Filialen organisieren wird, was eine Anstellung eines Teils des bisherigen Kantonspersonals beim ASTRA erleichtert. Im Weiteren ist der Bund bereit, an einen allfälligen Sozialplan einen Beitrag zu leisten. Ein Teil des Personalproblems ist lösbar, wenn die Kantone genügend Vorlaufzeit erhalten. Eine rechtzeitige Information durch den Bund ist deshalb für das betroffene Personal und die Kantone unabdingbar.

Da die Kosten des kantonalen Personals bisher über die Sachrubriken 36 (Beiträge an laufende Investitionen) bzw. 46 (Investitionsbeiträge) abgerechnet worden sind, wird aus Kontinuitätsgründen zu prüfen sein, ob die Kosten der Mitarbeitenden des ASTRA ebenfalls über diese Sachrubriken abgerechnet werden sollen. Zumindest bis zur Fertigstellung des Strassennetzes ist dies logisch und zwingend. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich insofern, als zumindest für die Übergangszeit der genaue Personalbedarf noch nicht feststeht, beziehungsweise dieser kontinuierlich den Entwicklungen angepasst werden muss. Das geltende Recht (Art. 3 MinVG) bestimmt denn auch, dass die Kosten des Bundes für seine Mitarbeit beim Vollzug durch die Einnahmen aus der Mineralölsteuer finanziert werden. Andernfalls sind innerhalb der Sachgruppe 30 (Personalausgaben) flexible Lösungen zu suchen. Im Rahmen der laufenden Reorganisation des ASTRA werden diese Fragen vertieft geprüft. Erste Vorstellungen von der Neustrukturierung des ASTRA sollen bis Ende 2005 vorliegen.

Auf dem Gebiet des betrieblichen Unterhalts sind heute (Stand 2003) bei den Kantonen 780 Mitarbeitende engagiert. Der entsprechende Aufwand wird über das Nationalstrassenkonto Betrieb der Kantone gemäss geltendem Kostenschlüssel anteilmässig vergütet. Die Neuorganisation des Betriebs wird einen sparsameren Personaleinsatz begünstigen. Ein eventueller Personalabbau betrifft den Bestand von Kantonsangestellten. Dieser Abbau sollte weitgehend im Rahmen der normalen Fluktuation bewältigt werden können, sofern sich der Kanton auch künftig am betrieblichen Unterhalt beteiligt. Gegebenenfalls ist der Bund bereit, sich an einem allfälligen Sozialplan der Kantone finanziell zu beteiligen.

Die operative Steuerung und der Betrieb der Verkehrsmanagementzentrale, die rund um die Uhr sichergestellt werden müssen, dürften aus heutiger Sicht einen Personalbedarf von 10–15 Personen bewirken. Für die Aufgabe der Verkehrsinformation kann die Zahl des benötigten Personals noch nicht beziffert werden, zumal hierfür auch eine externe Lösung in Erwägung gezogen wird. Es ist zu unterstreichen, dass der sich abzeichnenden Personalaufstockung im Verkehrsmanagement massgebliche personelle Einsparungen im Nationalstrassenbereich generell gegenüber stehen.

Die Schwerverkehrskontrollen werden nach wie vor durch kantonales Polizeipersonal vorgenommen. Diese Kosten werden mit den Einnahmen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe abgegolten.

Soziale Sicherheit

Im Bereich der sozialen Sicherheit wird der Rückzug des Bundes aus den kollektiven IV-Leistungen zu einem Personalabbau führen. Heute werden für diese Aufgabe 6,55 Stellen durch den Bund und 7,9 Stellen durch die Versicherung finanziert. Diese Stellen können gestrichen werden. Eine weitere Stelle kann infolge Teilentflechtung auf dem Gebiet der Betagtenhilfe abgebaut werden. *Zusammenfassend* wird es mittelfristig zu einem Personalabbau von insgesamt rund 16 Stellen kommen. Der Abbau wird auf Grund des nachschüssigen Beitragssystems jedoch nicht von heute auf morgen erfolgen, sondern schrittweise über mehrere Jahre stattfinden. Bei den *Kantonen* dürfte es demgegenüber tendenziell zu einem Personalausbau kommen.

3.4

Übergangsprobleme und Lösungsansätze

Die Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA führt auf Grund von altrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und nachschüssigen Beitragssystemen zu temporären Doppelbelastungen in der Geldflussrechnung. In diesem Kapitel sollen der finanzielle Umfang solcher Zahlungen sowie Lösungsansätze für die betroffenen Aufgabenbereiche aufgezeigt werden. Bund und Kantone stimmen darin überein, dass im Sinne eines Interessenausgleichs eine für beide Seiten faire Gesamtlösung dieser Übergangsprobleme anzustreben ist.

Bei den Übergangsproblemen beim Bund ist zu unterscheiden zwischen altrechtlichen Verpflichtungen bei verbleibenden Verbundaufgaben, altrechtlichen Verpflichtungen in Aufgabenbereichen mit Aufgabenteilung sowie offenen Verpflichtungen auf Grund eines nachschüssigen Beitragssystems. Separat zu behandeln sind die entsprechenden Positionen innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr.

3.4.1

Ausgangslage gemäss erster NFA-Botschaft

Gemäss erster NFA-Botschaft¹⁵⁹ sind grundsätzlich zwei Ausgangssituationen voneinander zu unterscheiden:

- Für Projekte, die vor Inkrafttreten der NFA rechtskräftig zugesichert wurden und entweder bereits ausgeführt sind oder in Realisierung stehen, besteht aus rechtlicher Sicht kein Handlungsbedarf. Der Bund kommt seinen Verpflichtungen gestützt auf die entsprechenden Verfügungen vollumfänglich nach.
- Anders zu beurteilen sind Projekte, für die seitens des Bundes zwar eine Zusicherung vorliegt, die aber vor Inkrafttreten der NFA noch nicht in Angriff genommen werden. Hier soll der Bund während einer Übergangszeit seine Verpflichtungen wahrnehmen, sofern die Vorhaben in dieser Übergangszeit realisiert werden. Danach laufen die Verpflichtungen des Bundes per Saldo aller Ansprüche aus. Für Projekte, die während dieser Übergangszeit nicht realisiert werden, erlöschen somit die altrechtlichen Verpflichtungen des Bundes.

Es besteht Einigkeit darüber, dass nach altem Recht zugesicherte Bundesbeiträge für bereits ausgeführte oder in Realisierung stehende Projekte (Ausgangssituation 1) vollumfänglich ausgerichtet werden sollen.

Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Ausgangssituation 2, wobei für diese noch nicht in Angriff genommenen Projekte in Artikel 20 (Art. 19 gem. Botschaft) Buchstabe b. FiLaG¹⁶⁰ eine Übergangsfrist von drei Jahren festgeschrieben wird.

Um einem möglichen «Gesuchsstau» präventiv entgegenzuwirken ist in Artikel 20 Buchstabe a. FiLaG in Abweichung zu Artikel 36 SuG¹⁶¹ vorgesehen, dass «Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, die nach Inkrafttreten dieser Bestimmung, aber vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im betreffenden Beitragsbereich

¹⁵⁹ BBl 2002 2329

¹⁶⁰ Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003, SR 613.2

¹⁶¹ Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1

eingereicht wurden, (...) nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht beurteilt (werden).» Mit dieser Vorgehensweise kann sichergestellt werden, dass der Umfang der Gesuchsbehandlung und der dafür erforderliche Mittelbedarf auch in der Übergangszeit den Courant normal nicht übersteigen.¹⁶² Damit die beabsichtigte Wirkung eintritt, wurde Artikel 20 FiLaG durch den Bundesrat bereits auf den 1. April 2005 in Kraft gesetzt.

3.4.2 Altrechtliche Verpflichtungen in den verbleibenden Verbundaufgaben

Die im Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA offenen altrechtlichen Verpflichtungen bei den verbleibenden Verbundaufgaben werden auf rund eine Milliarde Franken geschätzt. Davon entfallen rund 120 Millionen Franken auf Finanzkraftzuschläge. Diese offenen Beitragsverpflichtungen einschliesslich der Finanzkraftzuschläge sind zu Lasten der Zahlungskredite der folgenden Jahre abzubauen. In Aufgabenbereichen, bei denen Finanzkraftzuschläge einen hohen Anteil an den gesamten Beiträgen ausmachen, ist deshalb mit Verzögerungen bei der Einführung der neuen Zusammenarbeitsformen zu rechnen. Diese können entstehen, weil durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge weniger Mittel zur Verfügung stehen, mit denen jedoch gleichzeitig sowohl die altrechtlichen Verpflichtungen als auch die neuen Programme finanziert werden müssen. In einzelnen Aufgabenbereichen, namentlich der amtlichen Vermessung, ist auch eine verlangsamte Aufgabenerfüllung zu erwarten. Damit die Einführung der neuen Zusammenarbeitsformen nicht ungebührlich verzögert wird, weil zu viele Mittel für altrechtliche Verpflichtungen gebunden sind, ist bereits heute darauf hinzuwirken, dass der Verpflichtungsüberhang durch eine zurückhaltende Zusicherungspolitik reduziert wird. Die altrechtlichen Verpflichtungen in den verbleibenden Verbundaufgaben lassen sich erst abschliessend beurteilen, wenn die letzte NFA-Globalbilanz vorliegt. Die genauen Modalitäten des Übergangs werden deshalb im Rahmen der dritten NFA-Botschaft zu präzisieren sein.

3.4.3 Altrechtliche Verpflichtungen in Aufgabenbereichen mit Aufgabenteilung

In diesen Aufgabenbereichen steht bei einer vollständigen Kantonalisierung der Aufgabe nach Inkraftsetzung der NFA keine Budgetrubrik mehr zur Verfügung, über welche die offenen Verpflichtungen noch abgebaut werden könnten. Bis zum Abbau der Verpflichtungen wären deshalb zusätzliche Zahlungskredite dafür bereitzustellen. Gemäss heutigen Schätzungen werden Ende 2007 lediglich in den Bereichen Verkehrstrennungsmassnahmen und Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten noch altrechtliche Verpflichtungen von rund 13 bzw. 8 Millionen Franken bestehen. Die Verpflichtungen für die Verkehrstrennung werden gemäss Ziffer 3.4.5 dieser Botschaft innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr verrechnet, diejenigen für die Wohnbausanierung in Berggebieten innerhalb des BWO kompensiert, sodass kein zusätzlicher Mittelbedarf entsteht.

¹⁶² BBl 2002 2485

3.4.4

Offene Verpflichtungen auf Grund eines nachschüssigen Beitragssystems

Es ist damit zu rechnen, dass im Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA auf Grund eines nachschüssigen Beitragssystems offene Forderungen von rund 3,3 Milliarden Franken bestehen werden. Davon entfällt mit rund 2,4 Milliarden Franken der überwiegende Teil auf die kollektiven Leistungen der IV. Zu rund 90 Prozent handelt sich dabei um Betriebsbeiträge an Institutionen für Betriebsdefizite in den Jahren vor Einführung der NFA. Die restlichen 10 Prozent entfallen auf Baubeiträge an Institutionen sowie auf individuelle Leistungen im Bereich der Sonderschulen. Bei Anwendung des geltenden Finanzierungsschlüssels der IV hat der Bund davon rund 900 Millionen Franken zu übernehmen. Weitere betroffene Aufgabenbereiche sind die Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung (540 Millionen Franken), der Bau-, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen (260 Millionen Franken), die Ausbildungsbeihilfen (56 Millionen Franken) und das landwirtschaftliche Beratungswesen (10 Millionen Franken).

Die Erfüllung der offenen Verpflichtungen auf Grund der nachschüssigen Beitragssysteme wird – mit Ausnahme des Nationalstrassenbereichs – in den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten der NFA zu einer vorübergehenden Doppelbelastung in der Finanzierungsrechnung des Bundes und somit zu einem ausserordentlichen Zahlungsbedarf von rund 1,5 Milliarden Franken führen. Die Doppelbelastungen entstehen deshalb, weil der Bund gleichzeitig sowohl die Mehrausgaben für das neue Ausgleichssystem und die neuen Bundesaufgaben der laufenden Jahre als auch die nachschüssigen Beiträge aus früheren Jahren bezahlen muss.

Wie weiter oben dargelegt, zeichnet sich im Zeitpunkt der Einführung der NFA auch ein zusätzlicher Finanzbedarf (Mittelabfluss) des AHV/IV-Fonds ab. Gemäss den geltenden Finanzierungsregeln der AHV und der IV haben Bund und Kantone für die Hälfte der nachschüssigen Verpflichtungen aufzukommen. Die restlichen 50 Prozent hat der Fonds entsprechend dieser Regel selbst zu finanzieren. Damit würde im Jahr 2008 der gemäss Botschaft zur 5. IV-Revision für Ende 2007 ausgewiesene Verlustvortrag der Versicherung in der Bilanz des AHV-Ausgleichsfonds von rund 11,3 Mrd. Franken (zu Preisen von 2005) um 1,2 Mrd. Franken steigen.

Bund und Kantone sind sich darin einig, dass die geschilderte Ausgangslage einer eingehenden und umfassenden Analyse bedarf, welche alle betroffenen Akteure einbezieht. Im Rahmen der dritten NFA-Botschaft wird es darum gehen, eine einvernehmliche und für alle Beteiligten (Bund, Kantone und Versicherung) faire Lösung des dargelegten Problems zu finden.

3.4.5

Behandlung der offenen Verpflichtungen innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Die Übergangsprobleme infolge der Aufgabenteilung bei den Strassen sollen innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr abgewickelt werden. Nicht betroffen davon ist die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes, die im Hinblick auf den fortgeschrittenen Stand eine Gemeinschaftsaufgabe bleibt und nicht in die Globalbilanz einbezogen wird. Im Übrigen ist folgende Abwicklung vorgesehen:

Bei Ausbau- und Unterhaltsvorhaben an Nationalstrassen wird auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA eine Zwischenabrechnung erstellt. Alles, was vor dem Inkrafttreten erledigt wurde, wird gemäss den heutigen Beitragssätzen bezahlt. Alles, was danach anfällt, übernimmt der Bund zu Lasten der künftigen Nationalstrassenkredite.

Bei den Hauptstrassen, die eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen bleiben, geht die volle Verantwortung für Bau, Betrieb und Unterhalt an die Kantone über; im Gegenzug erhalten diese Pauschalbeiträge des Bundes. Der Bund wird die im Mehrjahresprogramm enthaltenen, mit dem Inkrafttreten der NFA noch nicht abgeschlossenen Bauvorhaben weiterhin subventionieren, diese Beiträge jedoch mit den Pauschalbeiträgen an die betroffenen Kantone verrechnen¹⁶³. Es sollen nur noch Projekte bewilligt werden, die noch vor Inkrafttreten der NFA begonnen werden. Dieser Vorschlag entspricht grundsätzlich der Lösung, die für die anderen Verbundaufgaben gemäss Ziffer 3.4.2 vorgesehen ist. Sofern die Zahlungen die neu vorgesehenen Pauschalbeiträge übersteigen, erfolgt die Kompensation innerhalb der Position Hauptstrassen.

Die Überhänge bei den Verkehrstrennungsmassnahmen sollen noch zu Lasten der Spezialfinanzierung Strassenverkehr abgebaut werden. Die Kompensation erfolgt zu Lasten der nicht werkgebundenen Beiträge an die Kantone.

3.4.6 Auswirkungen des neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM)

Der Übergang zur NFA im Jahr 2008 wird vom neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM) insofern tangiert, als für Verpflichtungen gegenüber Kantonen, Dritten usw., die dem Bund bis zum 31. Dezember 2007 entstanden sind, jedoch erst nach dem Übergang zur NFA im Jahr 2008 oder später bezahlt werden, Rückstellungen zu bilden sind. Der Rückstellungsbetrag darf allerdings nicht höher sein als die bis zu diesem Zeitpunkt effektiv von Kantonen, Dritten usw. aufgewendeten Beträge. Zugesicherte Beiträge des Bundes für Aufwendungen von Kantonen, Dritten usw., welche danach anfallen, werden hingegen nicht verbucht. Ab 2007 (Einführung von NRM) können Rückstellungen nur gebildet werden, wenn hierfür ein Kredit bewilligt wurde. Da die Bildung einer Rückstellung kein finanzierungswirksamer Vorgang ist, fällt sie für die Ermittlung des Ausgabenplafonds nicht in Betracht. Der erforderliche Kreditbedarf ist durch die betreffenden Verwaltungseinheiten als Einzelkredit in der Kreditposition «Einlagen in Rückstellungen» zu budgetieren. In der Erfolgsrechnung wird demgegenüber die Rückstellung kostenartengerecht gebildet, d.h. zu Lasten der betreffenden Aufwandart (Transferaufwand). Sind die Rückstellungsbeträge zum Zeitpunkt der Rückstellung noch nicht genau bekannt, so sind sie bestmöglich zu schätzen (z.B. auf Grund von Erfahrungszahlen).

Die aus den eingegangenen Verpflichtungen resultierenden Zahlungen dürfen nur geleistet werden, wenn hierfür ein entsprechend spezifizierter (Transfer-)Kredit bewilligt wurde. Dieser hat den Charakter einer Ausgabe und unterliegt deshalb den Bestimmungen über die Schuldenbremse. Dem Aufwandkredit steht eine entsprechende Gutschrift in der Ertragsposition «Entnahmen aus Rückstellungen» gegen-

¹⁶³ vgl. dazu auch den Kommentar zu Art. 41b Abs. 2 MinVG in Ziffer 2.7.2.3.1

über. Die Erfolgsrechnung wurde bereits im Zeitpunkt der Bildung der Rückstellung belastet. Die Verbuchung der Zahlung ist somit erfolgsneutral abzuwickeln.

In Bezug auf die skizzierten Übergangsprobleme der NFA kann somit folgendes festgehalten werden:

Offene Verpflichtungen auf Grund eines nachschüssigen Beitragssystems

Für diese Verpflichtungen werden Ende 2007 Rückstellungen bestehen, welche in den Folgejahren, d.h. hauptsächlich im Jahr 2008, verwendet (d.h. ausbezahlt) werden. Die noch ausstehenden Beiträge werden somit Ende 2007 in der Bilanz ausgewiesen, sind jedoch noch nicht finanzierungswirksam. Die Auszahlung der geschuldeten Beiträge in den Folgejahren (grösstenteils 2008) ist in der Erfolgsrechnung neutral, bewirkt aber in der Finanzierungs- und Mittelflussrechnung Ausgaben in dieser Höhe. Des Weiteren führt die Auszahlung zu einem entsprechenden Aufwandkredit in der Rechnung der zuständigen Verwaltungseinheiten. Das neue Rechnungsmodell hat somit keinen Einfluss auf die finanzielle Doppelbelastung des Bundes und den damit verbundenen zusätzlichen Mittelbedarf in den Jahren nach dem Übergang zur NFA, die sich auf Grund von nachschüssigen Beitragssystemen ergibt.

Altrechtliche Verpflichtungen in den verbleibenden Verbundaufgaben und in Aufgabenbereichen mit Aufgabenteilung

Für Projekte, die vor Inkrafttreten der NFA rechtskräftig zugesichert wurden und bereits ausgeführt sind oder in Realisierung stehen, werden Ende 2007 Rückstellungen bestehen (bzw. im 2007 gebildet, soweit in diesem Jahr noch neue Verpflichtungen entstehen), sofern es sich um Beiträge für bis zum 31. Dezember 2007 aufgewendete Beträge handelt, die erst 2008 oder später ausbezahlt werden. Für die Verwendung dieser Rückstellungen sind entsprechende Aufwandkredite zu beantragen. Für bereits zugesicherte Beiträge für Aufwendungen, die erst nach Ende 2007 erfolgen, werden keine Rückstellungen gebildet. Sie werden zur gegebenen Zeit gleich verbucht wie Beiträge für allfällige neue Projekte. Ein Teil der Ende 2007 bestehenden altrechtlichen Verpflichtungen wird somit auch im neuen Rechnungsmodell nicht in der Erfolgsrechnung und der Bilanz ausgewiesen werden.

3.4.7 Kompensation der Sparprogramme des Bundes (Stabilisierungsprogramm 1998, EP 03 und 04)

In der Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 1998 wurde den Kantonen als Kompensation eine spätere Anrechnung ihrer durch die Sparmassnahmen erwachsenen Belastungen in der NFA-Globalbilanz in Aussicht gestellt¹⁶⁴. Einzelne Kantone forderten ausserdem in der Vernehmlassung zur Ausführungsgesetzgebung eine

¹⁶⁴ vgl. Botschaft zum Stabilisierungsprogramm, Ziffer 231, S. 40; des Weiteren wurde in der Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 1998 festgehalten, dass nur effektive Lastenverschiebungen angerechnet werden sollen. Dort allerdings, wo es nicht zu einer wirklichen Belastung der Kantone kommt und die Beitragsreduktionen des Bundes durch Effizienzsteigerungen und Rationalisierungen aufgefangen werden konnten, sei jedoch eine Anrechnung nicht gerechtfertigt. Im Übrigen knüpfte der Bundesrat das Zugeständnis einer Anrechnung an die fixe Erwartung, dass im Rahmen der Erstellung der Globalbilanz auch den berechtigten Anliegen des Bundes Rechnung getragen wird.

analoge Anrechnung ihrer Belastungen aus den Entlastungsprogrammen 03 und 04. Auf Grund der seither vorgenommenen Analysen wird jedoch in der Globalbilanz auf eine Anrechnung verzichtet.

Die Wiederaufrechnung der Sparbeiträge der Kantone würde dazu führen, dass der Bund im Einführungsjahr der NFA zusätzlich zu seinem Beitrag zum Härteausgleich um die angerechnete Summe netto belastet würde. Neben einer weiteren Verletzung der Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA hätte dies zur Folge, dass zuvor beschlossene Sanierungsmassnahmen durch die NFA rückgängig gemacht würden. Dies wiederum hätte unter dem Regime der Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit ein neuerliches Entlastungsprogramm zur Folge.

Aus heutiger Sicht gilt es überdies zu beachten, dass sich für den Bund und die Kantone – wie oben dargelegt – während einer Übergangszeit eine beachtliche Doppelbelastung abzeichnet, wobei die Verpflichtungen im Bereich der heutigen kollektiven IV-Massnahmen mit Abstand den Hauptteil ausmachen. Zwar haben diese nachschüssigen Beitragszahlungen keinen direkten Bezug zur Globalbilanz. Dennoch gilt es zu berücksichtigen, dass dem Bund daraus in den Jahren nach dem Übergang zur NFA vorübergehend eine relativ hohe finanzielle Mehrbelastung erwächst. Eine nachträgliche Kompensation von bereits beschlossenen Sparmassnahmen kann deshalb vor diesem Hintergrund nicht in Betracht gezogen werden.

3.5 Auswirkungen auf die Gemeinden und Städte

Nach Artikel 50 Absätze 2 und 3 BV beachtet der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden und nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete. Artikel 46 Absatz 3 BV verpflichtet den Bund aber auch, den Kantonen bei der Umsetzung des Bundesrechts möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu lassen. Auf Grund ihrer verfassungsrechtlich garantierten Organisationsautonomie ist die Regelung der Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden bzw. Städten sowie die kantonsinterne Verteilung der Lasten grundsätzlich Sache der Kantone. Eine Beschränkung der kantonalen Gestaltungsfreiheit und Autonomie darf dabei nur in Ausnahmefällen erfolgen.

Der Bundesrat hat in der ersten NFA-Botschaft eine *allgemeine* Auslegeordnung zu den Auswirkungen der Finanzausgleichsreform auf die städtischen Agglomerationen und die Gemeinden vorgenommen¹⁶⁵:

- Die NFA kann mit ihren neuen Ausgleichsinstrumenten (Ressourcen- und Lastenausgleich) nur dann ihr volles Effizienz- und Wirkungspotenzial entfalten, wenn die kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme einer ähnlichen Stossrichtung folgen. Die seither eingeleiteten Reformen lassen den Schluss zu, dass diesem Postulat Rechnung getragen wird. Mit der Einführung der NFA wird der innerkantonale Lastenausgleich unter dem Blickwinkel der neuen Aufgabenteilung Bund-Kantone (nochmals) zu prüfen und allenfalls anzupassen sein (vgl. dazu Ziff. 3.5.2).

¹⁶⁵ BBl 2002 2530 ff.

- Ein stärkeres Engagement des Bundes im Bereich der Agglomerationspolitik hat die geltende verfassungsmässige Kompetenzordnung zu respektieren. Primäre Ansprechpartner der Gemeinden sind und bleiben die Kantone. Der Bund wirkt unterstützend mit. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit Bund – Kantone – Städte / Gemeinden im Rahmen einer tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) verstärkt werden soll. Die TAK hat im Juni 2005 die Ergebnisse ihrer bisherigen Arbeiten positiv gewürdigt und namentlich die vertrauensbildende Wirkung der TAK hervorgehoben. Die Partner der TAK haben beschlossen, die TAK vorläufig bis Ende 2009 zu verlängern.

Im Rahmen der Erarbeitung der NFA-Ausführungsgesetzgebung standen für die Gemeinde- und Städtevertreter namentlich zwei Themenbereiche im Vordergrund:

- Die rechtliche Stellung der Gemeinden und Städte im Rahmen des neuen Instruments der Programmvereinbarung. Dabei sind zwei Situationen zu unterscheiden:
 - a. Städte und Gemeinden als Leistungsersteller (vgl. Ziff. 3.5.1.1).
 - b. Städte und Gemeinden als interessierte Dritte (vgl. Ziff. 3.5.1.2).
- Die finanziellen Auswirkungen auf Grund der Aufgabenentflechtung (vgl. Ziff. 3.5.2).

Was die rechtliche Stellung der Gemeinden und Städte im Rahmen des neuen Instruments der Programmvereinbarung anbelangt, haben die Gemeinden auf Verbesserungen im Vergleich zur Konzeption gemäss erster NFA-Botschaft gedrängt. Konkret forderten sie eine Verankerung des Rechts auf Anhörung vor dem Abschluss von Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und dem Kanton sowie eine bundesrechtliche Verpflichtung des Kantons im Subventionsgesetz, die Bundesbeiträge an die Gemeinden als Leistungsersteller weiterzuleiten. Der Bundesrat hat diesen Anliegen Rechnung getragen (vgl. Ziff. 3.5.1.1 und 3.5.1.2).

3.5.1 Auswirkungen der Einführung der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen auf die Gemeinden und Städte

Mit der Einführung des Instruments der Programmvereinbarung im Rahmen der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen ist eine Entflechtung der Zuständigkeiten verbunden, indem sich der Bund auf die Festlegung der strategischen Vorgaben beschränkt, während die Umsetzung in den Aufgabenbereich der Kantone fällt.

3.5.1.1 Stellung der Gemeinden und Städte als Leistungsersteller und interessierte Dritte

Mit der Einführung von Programmvereinbarungen entfällt die bisherige direkte Beziehung zwischen den Leistungserbringern und Beitragsempfängern und dem Bund. Partner des Bundes und damit Empfänger der Bundesbeiträge sind neu die Kantone, die ihrerseits die Beziehungen zu den Leistungserbringern zu regeln haben. In den Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen werden die Ver-

tragsziele festgelegt, die zu erbringenden Leistungen umschrieben und die Grundlagen der Finanzierung festgehalten. Im Rahmen des Controllings wird der Bund die Leistungserbringung und damit die Erfüllung der Vertragsziele überwachen.

Um nun die Stellung der Gemeinden und Städte als Leistungserbringer zu stärken, werden die Kantone im neuen Artikel 20a Absatz 3 des Subventionsgesetzes verpflichtet, die Bundesbeiträge an die Gemeinden als Leistungserbringer weiterzuleiten. Auch die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) wird eine gleichlautende Bestimmung enthalten. Die IRV hat jedoch die horizontale, interkantonale Zusammenarbeit und nicht das vertikale Zusammenwirken zwischen dem Bund und den Kantonen (und Gemeinden) zum Gegenstand.¹⁶⁶

Rechtlich gesehen können Programmvereinbarungen als Verträge oder als verwaltungsrechtliche Verfügungen ausgestaltet sein. Die Rechtsform hat sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene Auswirkungen auf die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben betreffend den Einbezug Dritter.

Mit der vorgeschlagenen Erweiterung von *Artikel 19 Absatz 2 (neuer zweiter Satz)* des Subventionsgesetzes wird dem Anliegen der Gemeinden und Städte Rechnung getragen, dass der Bund die Kantone zur Anhörung der Gemeinden verpflichtet, sofern diese Leistungserbringer sind. Nähere Erläuterungen zu dieser Bestimmung finden sich unter Ziffer 2.6.1.3.

Für Programmvereinbarungen, die in Form von Verfügungen erlassen werden, gelten die in der Verwaltungsverfahrensgesetzgebung klar definierten Bestimmungen über den Einbezug betroffener Dritter¹⁶⁷. Daneben bleiben selbstverständlich die allgemeinen Konsultations- und Informationspflichten gemäss den Artikeln 45 Absatz 2, 50 und 147 BV bestehen.

3.5.1.2 Stellung der Gemeinden und Städte im kantonalen Verwaltungsverfahren

Nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone erlassen Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren. Im Zusammenhang mit der Frage der Beteiligung Dritter hat die rechtliche Charakterisierung einer Programmvereinbarung daher auch auf kantonaler Ebene Bedeutung. Bei einer Qualifizierung als Verfügung wird der Einbezug der Städte und Gemeinden als betroffene Dritte grundsätzlich über die allgemeinen Regelungen zu den kantonalen Verwaltungsverfahren gesichert sein. Eine der Regelung von Artikel 19 SuG entsprechende Bestimmung, wonach das Ergebnis der Vertragsverhandlungen den beschwerdeberechtigten Dritten zu eröffnen ist, wird hingegen in der Regel fehlen. Hier herrscht allenfalls Bedarf nach Anpassung der kantonalen Bestimmungen.

¹⁶⁶ Zur Bedeutung der IRV verweisen wir auf Abschnitt 2.3.2 dieser Botschaft.

¹⁶⁷ G. Biaggini, NFA-Gutachten (August 2000), S. 81.

3.5.2

Finanzielle Auswirkungen auf Grund der Aufgabenteilung

Die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf die Gemeinden und Städte sind in erster Linie von der innerkantonalen Regelungszuständigkeit und Finanzierungsbeteiligung abhängig. Allgemeine Aussagen zur möglichen finanziellen Belastungen oder Entlastung der Städte und Gemeinden sind deshalb nur im jeweiligen kantonalen Kontext möglich. Eine detaillierte Darstellung sprengt den Rahmen der vorliegenden Folgenabschätzung. Sie ist auf Grund der Organisationsautonomie primär eine Aufgabe der betreffenden Kantone wie auch der Städte und Gemeinden selber.

Bei der Mehrzahl der Aufgabenbereiche, welche im Rahmen der NFA entflochten werden, sind keine generellen Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und Städte möglich. Ausschlaggebend ist, ob die Subventionierung des Aufgabenbereichs ausschliesslich durch den Kanton, durch den Kanton und die Gemeinden oder nur durch die Gemeinden erfolgt. Je nach Konstellation fallen auch die Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden unterschiedlich aus. Entscheidend ist somit, wie die Gemeinden und Städte in der bestehenden innerkantonalen Aufgabenteilung in die Finanzierung der einzelnen Aufgabenbereiche eingebunden sind.

Mit der Einführung der NFA auf Bundesebene ist deshalb auch der innerkantonale Lastenausgleich zu prüfen und allenfalls anzupassen. Dabei sind die finanziellen Auswirkungen, welche sich auf Grund der Verschiebungen in der finanziellen Beteiligung zwischen Bund und Kantonen für die Gemeinden und Städte ergeben, zu berücksichtigen.

3.6

Weitere Auswirkungen

3.6.1

Auswirkungen in baulicher Hinsicht

Die Übernahme der Nationalstrassenaufgaben von den Kantonen, bei denen heute (2003) 590 Mitarbeitende für den Bau, Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen tätig sind, erfordert beim Bund eine Aufstockung um schätzungsweise 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (siehe dazu Ziff. 3.3). Es ist vorgesehen, einen Teil dieses Personals in vier bis fünf regionalen Filialen zu beschäftigen. Zurzeit stehen die Standorte, die Zuständigkeitsperimeter und die Anzahl der Filialen noch nicht fest, so dass auch noch keine Angaben über neu zu erstellende, zu erwerbende oder zu mietende Räumlichkeiten gemacht werden können.

Die Errichtung der *Verkehrsmanagement- und Verkehrsinformationszentrale* benötigt in vergleichbaren ausländischen Einrichtungen rund 200–300 m² Gebäudefläche. Derzeit ist noch nicht bekannt, wo diese Zentrale eingerichtet wird und ob dazu neue Räumlichkeiten zu bauen, zu kaufen oder zu mieten sind. Zudem wird zu prüfen sein, ob diese Aufgaben oder Teile davon durch Dritte mit Leistungsvereinbarungen erfüllt werden können. Für den Verkehrsdatenverbund können voraussichtlich bestehende Räumlichkeiten benutzt werden.

3.6.2 Regionalpolitische Auswirkungen

Gegenwärtig wird die Regionalpolitik des Bundes neu ausgerichtet. Sie soll von distributiven Aufgaben entlastet werden. Zukünftig wird es Aufgabe der NFA sein, die kantonalen Unterschiede in Bezug auf die Ressourcenausstattung und unbeeinflussbare Strukturlasten auszugleichen. Die NFA wird damit eine eindruckliche Umverteilungsleistung erbringen. Mit ihr werden ressourcenschwache Kantone – und damit auch das Berggebiet – in die Lage versetzt, die Basisversorgung dank dem ausgebauten Finanzausgleich im engeren Sinne nach eigenen Prioritäten sicherzustellen und, wo notwendig, auszubauen.

Ziel der Neuen Regionalpolitik (NRP) soll es hingegen sein, die Wettbewerbsfähigkeit des Berggebietes, des ländlichen Raumes sowie der Grenzregionen zu stärken. Auf diese Weise soll der Bund einen Beitrag leisten, um Arbeitsplätze in diesen Gebieten zu schaffen oder zu erhalten. Mittels Anreizpolitik sollen die Regionen unterstützt werden, den wirtschaftlichen Strukturwandel zu bewältigen und endogenes Wachstum zu erzeugen. Die bisherigen regionalpolitischen Instrumente (IHG, Lex Bonny, Regio Plus und Interreg) sollen durch ein neues Rahmengesetz, ergänzt durch Mehrjahresprogramme, abgelöst werden.

Der Beginn der Umsetzung der NRP auf der Basis eines neuen Rahmengesetzes und entsprechender Mehrjahresprogramme ist für Anfangs 2008, also zeitgleich mit der Einführung der NFA, vorgesehen.

3.6.3 Auswirkungen auf die Informatik

Nationalstrassen

Beim ASTRA ist zurzeit der Aufbau eines Managementinformationssystems Strasse und Strassenverkehr (MISTRA) sowie eines Instrumentariums für das Projekt- und Investitionscontrolling im Gang. Damit sollen die strategischen, konzeptionellen und operativen Steuerung der Aufgabenbereiche Netzkonzipierung, Netzbereitstellung sowie Netznutzung unterstützt werden. Mit den neuen Zuständigkeiten wird eine neue Fachapplikation für die Dokumentierung und Archivierung der von den Kantonen zu übernehmenden Dokumente sowie eine Fachdatenbank für eine Liegenschafts- und Vertragsverwaltung notwendig.

Die Kosten des Aufbaus bzw. Ausbaus und Fertigstellung dieser Systeme dürften sich auf rund 5–10 Millionen Franken belaufen. Diese Kosten gehen zu Lasten der Nationalstrassenrechnung.

Ein modernes Verkehrsmanagement basiert im Wesentlichen auf verkehrstelematischen Anwendungen und Einrichtungen. Verkehrstelematik und Informatik lassen sich beim heutigen Projektierungsstand nicht auseinander halten. Die Abschätzung der anfallenden Kosten für die neuen Aufgaben des Verkehrsmanagements umfasst viele heute noch schwer einzugrenzende Elemente. Bereits heute beteiligt sich der Bund im Rahmen der für den Bau und Ausbau bzw. Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen festgelegten Kostenteiler an den Kosten der Kantone für die Verkehrsmanagementaufgaben. Neue Kostenelemente sind im Wesentlichen der Bau, der Unterhalt und der Betrieb der nationalen Verkehrsmanagementzentrale und des nationalen Verkehrsdatenverbundes. Die geschätzten Investitionen dürften bis Ende 2010 zwischen 37 und 66 Millionen Franken betragen. Diesen Investitions- sowie

den Betriebsaufwendungen stehen längerfristig Kosteneinsparungen durch Standardisierung bei den Streckenausrüstungen und Vereinfachungen bei den Betriebszentralen gegenüber. Die Finanzierung der Kosten erfolgt im Wesentlichen über die Nationalstrassenrechnung bzw. im Falle des Schwerverkehrsmanagements über die Einnahmen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe.

Ergänzungsleistungen

Bereits heute wird die Berechnung der Ergänzungsleistungen weitgehend informatikgestützt durchgeführt. Im Innenverhältnis (Bund/Kantone) nimmt die Komplexität mit der NFA-Lösung allerdings zu, da die jährliche Finanzierung der EL völlig neu ausgestaltet wird (vgl. E Art. 13 ELG). Dieser Wechsel wird auch Änderungen in der Programmierung nach sich ziehen.

Umstellung auf Programmvereinbarungen

Die Umstellung von Einzelprojekten auf Programmvereinbarungen wird gewisse Anpassungen zur Folge haben; die neue Art der Beitragsgewährung kann indes problemlos mit der bereits vorhandenen Software abgewickelt werden. Erweiterungen sind keine notwendig.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt und als Richtliniengeschäft aufgeführt worden (BBl 2004 1171 bzw. 1197).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

Der Entwurf zum Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen stützt sich auf die geänderten Artikel der Bundesverfassung gemäss Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3. Oktober 2003.

Die Erlasse des Mantelerlasses, die nicht Gegenstand des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 waren, sind seinerzeit im ordentlichen Verfahren erlassen worden gestützt auf die jeweils einschlägige Verfassungsgrundlage (vgl. die jeweiligen Botschaften des Bundesrates zu diesen Erlassen). Die Vorlage ist daher insgesamt verfassungs- und gesetzesmässig.

5.2 Erlassform

Beim Entwurf zum Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen handelt es sich um einen referendumpflichtigen Mantelerlass, der gleichstufige Rechtserlasse aus verschiedenen Aufgabengebieten unter einem

Sammeltitel zusammenfasst. Da die Anpassungen der verschiedenen Bundesgesetze Teil der kohärenten Föderalismusreform sind und die NFA nur ihre volle Wirkung entfalten kann, wenn alle Änderungen in den aufgabenbezogenen und bereichsübergreifenden Bundesgesetzen integral und zeitgleich vorgenommen werden, ist das Erfordernis der Zweckmässigkeit der Zusammenfassung unter einem Titel erfüllt.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte.

Demzufolge unterliegen die folgenden gesetzlichen Bestimmungen der Ausgabenbremse:

- Art. 10a LSMG (Mantelerlass, Ziff. 3),
- Art. 17d MinVG (Mantelerlasse, Ziff. 14),
- Art. 103 AHVG (Mantelerlass, Ziff. 21),
- Art. 78 IVG (Mantelerlass, Ziff. 22),
- Art. 143 und 144 LwG (Mantelerlass, Ziff. 26),
- Art. 13 ELG (Mantelerlass, Anhang 3).

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Bundesgesetz über den Wasserbau (ausführlich vgl. Ziff. 2.7.1.3)

Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen der Beiträge im Einzelnen und erlässt Vorschriften namentlich über die Höhe der Beiträge und die anrechenbaren Kosten (Art. 9 Abs. 2)

Nationalstrassengesetz (ausführlich vgl. Ziff. 2.7.2.3.1)

Es werden keine neuen Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat übertragen. Dieser wird im Rahmen des Gesetzes jedoch ermächtigt, in Vollziehungsverordnungen bzw. Bundesratsbeschlüssen die Zuteilung der Gebietseinheiten für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen vorzunehmen sowie die Bestimmungen über die Abgrenzung der Betriebseinheiten, den Leistungsumfang und die Leistungsabgeltung zu erlassen. Daneben werden der Bundesrat und teilweise das UVEK ermächtigt, den Übergang der Grundstücke und der beschränkt dinglichen Rechte sowie die weiteren Rechtsverhältnisse, die sich aus dem Eigentum ergeben, zu regeln. Im Übrigen erlässt der Bundesrat Bestimmungen bezüglich wichtiger Übergangsfragen in Zusammenhang mit laufenden Ausbau- und Unterhaltsarbeiten.

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG), 4. Kapitel, Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen in Agglomerationen (ausführlich siehe Ziff. 2.7.6.3)

Der Bundesrat bezeichnet die beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen (Art. 17b Abs. 2).

Im Weiteren definiert der Bundesrat die «anrechenbaren Kosten» der Erstellung privater Anschlussleise (Art. 18 Abs. 2).

Krankenversicherungsgesetz (ausführlich vgl. Ziff. 2.9.9.3)

Die zur Durchführung der sozialen Krankenversicherung notwendigen Regelungskompetenzen (Erlass der Vollzugsbestimmungen) werden dem Bundesrat in Artikel 96 KVG delegiert. Im Rahmen dieser Vorlage ist der Bundesrat überdies befugt, in folgenden Bereichen Bestimmungen zu erlassen: Anpassung des Bundesbeitrags (Art. 66 Abs. 2), Festsetzung der kantonalen Anteile am Bundesbeitrag (Art. 66 Abs. 3).

Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen (ausführlich vgl. Ziff. 2.9.8.3)

Nach Artikel 33 erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zum ELG. Der Entwurf enthält im Weiteren die folgenden Rechtssetzungsdelegationen:

- Artikel 9 Absatz 3: Bestimmung der Ausnahmen bei der hälftigen Teilung bei Ehegatten in Heim/Haus- oder Heim/Heim-Fällen;
- Artikel 9 Absatz 5: Regelungskompetenzen wie im geltenden Recht mit Ausnahme der Regelung von Beginn und Ende des Anspruchs (neu auf Gesetzesebene geregelt in Art. 12), der Nachzahlung (vgl. den neuen Art. 12 Abs. 4) und des neuen Buchstabens h;
- Artikel 11 Absatz 3: Bestimmung der Ausnahmen von der Nichtanrechenbarkeit der Hilflosenentschädigung wie im geltenden Recht;
- Artikel 12 Absatz 4: Regelung der Nachzahlung mit der Möglichkeit, vom ATSG abzuweichen bezüglich der Dauer, indem diese verkürzt werden kann. Die Abweichung vom ATSG steht dem Bundesrat bereits nach geltendem Recht (vgl. Art. 3a Abs. 7 Bst. f ELG) zu;
- Artikel 13 Absatz 4: Verfahren für die Bestimmung und die Ausrichtung des Bundesanteils an der jährlichen Ergänzungsleistung (vgl. die ähnliche Bestimmung in Art. 9 Abs. 3 ELG);
- Artikel 17 Absatz 2 und 19: Erhöhung der Beiträge an gemeinnützige Institutionen sowie bei den Berechnungsgrundlagen der Ergänzungsleistungen im Zusammenhang mit der Neufestsetzung der AHV-Renten nach Artikel 33^{bis} AHVG wie bereits im geltenden Recht (vgl. Art. 4 und 10 Abs. 1^{bis} ELG);
- Artikel 17 Absatz 4 und 18 Absatz 4: Regelungskompetenz bei den Beiträgen an die Pro Senectute, Pro Infirmis und Pro Juventute wie im geltenden Recht (vgl. Art. 10 und 11 ELG);
- Artikel 21 Absatz 1: Erlass besonderer Zuständigkeitsbestimmungen für Personen im Heim oder Spital;
- Artikel 22: Buchführungsvorschriften;
- Artikel 24 Absatz 2: Verwaltungsaufwand.

Die meisten Delegationsnormen finden sich bereits im geltenden Recht. Neu sind die Delegationen in den Artikeln 9 Absatz 5 Buchstabe h, 21 Absatz 4, 22 und 24 Absatz 2. Die näheren Erläuterungen dazu sind in Ziffer 2.9.8.3 bei den einzelnen Artikeln aufgeführt.

5.5 Verhältnis zum europäischen Recht

Agglomerationsverkehr

Der Agglomerationsverkehr betrifft das europäische Recht insoweit, als er grenzüberschreitend ist. Gemäss Artikel 17a Absatz 3 MinVG können Beiträge auch «für entsprechende Massnahmen im grenznahen Ausland» ausgerichtet werden. Die Zusammenarbeit mit dem grenznahen Ausland lässt sich weiterhin auf staatsvertraglicher Ebene oder neu über Verträge innerhalb grenzüberschreitender Trägerschaften regeln. Auch die EU unterstützt Fördermassnahmen für den Agglomerationsverkehr («clean urban transport» – namentlich über die Civitas-Initiative). Über die Civitas-Initiative profitieren momentan 19 europäische Modellstädte von Beiträgen der EU zur Förderung eines umweltverträglichen städtischen Verkehrs.

Gewässerschutzgesetz

Artikel 61 GSchG dient der Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen betreffend die Stickstoffreduktion in der Nordsee. Die Schweiz wird ihre Verpflichtungen auch unter dem NFA-Regime problemlos erfüllen können. Mit der wirksamkeitsorientierten Abgeltung der ökologischen Leistung (ausgerichtet pro Tonne installierte Stickstoff-Reduktion) kann der Bund sogar noch gezielter am richtigen Ort wirken.

Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen

Artikel 32 übernimmt den geltenden Artikel 16a. Bereits heute sind die Ergänzungsleistungen vom Export ausgenommen. Sie sind im Anhang IIa zur Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 aufgeführt. Daran soll mit der NFA nichts geändert werden.