



Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches - RPT

Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti - NPC

Projektgruppe 10

„Subventions- und Finanzhaushaltgesetz“

Schlussbericht

zuhanden des Leitorgans

für die Sitzung vom 16. Januar 2004

Übersicht über die Entscheide des Politischen Steuerungsorgans zu den Anträgen der Projektgruppe 10 (Subventions- und Finanzhaushaltgesetz)

Antrag	Gegenstand	Erwägungen / Entscheid des politischen Steuerungsorgans
(Schlussbericht S. 18 und 34:) Die Projektgruppe hat keine Anträge gestellt.	Subventions- und Finanzhaushaltgesetz	Mit Ausnahme der unten stehenden Diskussionspunkte hat das Politische Steuerungsorgan vom Schlussbericht zustimmend Kenntnis genommen.
(Schlussbericht S. 11 f.) Zusatzbericht 1, S. 1 f.	Explizite Beschränkung des Bundes im Subventionsgesetz (SuG) auf strategische Vorgaben	Die Projektgruppe lehnte sowohl im Schlussbericht als auch im Zusatzbericht 1 eine explizite Beschränkung des Bundes im Subventionsgesetz (SuG) auf strategische Vorgaben ab. Das Leitorgan forderte jedoch eine Ergänzung im neuen Art. 20a (im zweiten Satz von Abs. 2) in dem Sinne, dass die Programmvereinbarung den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belassen soll. Das Politische Steuerungsorgan teilte die Auffassung des Leitorgans.
Zusatzbericht 1, S. 3	Aufnahme einer Koordinationsbestimmung im SuG (Abstimmung der Massnahmen in komplementären Aufgabengebieten)	Das Leitorgan lehnte die Aufnahme einer solchen Koordinationsbestimmung im SuG ab. Hauptbegründungen: Der Koordinationsauftrag sollte in der Bundesverwaltung eine Selbstverständlichkeit sein; zudem ist in Art. 12 SuG bereits eine Koordinationsbestimmung enthalten. Das Politische Steuerungsorgan teilte die Auffassung des Leitorgans.

(Schlussbericht S. 13 f.) Zusatzbericht 2, S. 1	Anhörung der Gemeinden vor Abschluss von Programmvereinbarungen	<p>Im Schlussbericht lehnte die Projektgruppe die Aufnahme einer Bestimmung im SuG ab, wonach die Gemeinden als Leistungserbringer vor Abschluss einer Programmvereinbarung anzuhören sind. Die Gründe für die ablehnende Haltung gehen aus dem Schlussbericht hervor (S. 13).</p> <p>Das Politische Steuerungsorgan unterstützte jedoch den Antrag des Städte- und Gemeindeverbandes. Die entsprechende Ergänzung des SuG (neuer zweiter Satz in Abs. 2 von Art. 19) findet sich auf Seite 1 des Zusatzberichts 2 der Projektgruppe.</p>
(Schlussbericht S. 14) Zusatzbericht 2, S. 1 f.)	Abgeltung kommunaler Leistungen	<p>Im Schlussbericht lehnte die Projektgruppe auch die Aufnahme einer Bestimmung im SuG ab, wonach die Kantone verpflichtet werden, die Bundesbeiträge an die Gemeinden als Leistungserbringer weiterzuleiten. Die Projektgruppe verwies dabei auf das Controlling seitens des Bundes und darauf, dass sich die Kantone in der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV; Art. 28) selbst dazu verpflichten, die Gemeinden als Leistungserbringer abzugelten.</p> <p>Das Politische Steuerungsorgan teilte jedoch auch hier die Auffassung des Städte- und Gemeindeverbandes. Die IRV hat die horizontale, interkantonale Zusammenarbeit zum Gegenstand, während hier das vertikale Zusammenwirken zwischen dem Bund und den Kantonen (und Gemeinden) angesprochen und deshalb auch eine <i>bundesrechtliche</i> Verankerung der Verpflichtung angebracht ist, die Gemeinden als Leistungserbringer anteilmässig abzugelten.</p>

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
------------------------	----------

Anpassungen im Subventions- und im Finanzhaushaltgesetz und Auswirkungen auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen	6
--	----------

Teil 1: Bundesstaatliche Ebene	6
---------------------------------------	----------

1. Ausgangslage	6
2. Auftrag gemäss NFA-Botschaft und Mandat	7
3. Zwischenbericht der Projektgruppe	8
4. Beschlüsse des Leitorgans und des Politischen Steuerungsorgans	8
5. Neue Lösungen (inkl. Gesetzesänderungen mit Erläuterungen)	10
5.1 Anpassungen im Subventionsgesetz	10
5.2 Anpassungen im Finanzhaushaltgesetz	12
5.3 Zusätzliche spezifische Fragestellungen	13
5.3.1 Stellung der Städte und Gemeinden als Leistungserbringer	13
5.3.2 Gleichbehandlung der Kantone	14
5.3.3 Festlegung der Höhe der Bundesbeiträge im Spezialgesetz	15
5.3.4 Finanzpolitischer Spielraum des Bundes	16
5.3.5 Flexibilität der Kantone beim Einsatz der Bundesmittel	16
6. Auswirkungen der neuen Lösungen auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen (s. auch Teil 2: Informationspapier an die Kantone)	17 / 20
7. Auswirkungen auf die Verordnungsstufe	17
8. Übergangsprobleme	18
9. Änderungen diverser von der NFA sonst nicht tangierter Gesetze	18

Teil 2: Innerkantonale Ebene (Informationspapier an die Kantone)	19
---	-----------

Anhänge:

<i>Anhang 1:</i> Anpassungen im Subventionsgesetz im Einzelnen	35
<i>Anhang 2:</i> Diverse Gesetzesänderungen wegen Wegfalls der Finanzkraftabstufung von Transferzahlungen	37

Zusammenfassung

I. Aufgabenbereich und personelle Zusammensetzung der Projektgruppe

Die Projektgruppe 10 hatte die Auswirkungen der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen auf das Subventionsgesetz (SuG) und das Finanzhaushaltgesetz (FHG) des Bundes einerseits und auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen andererseits herauszuarbeiten.

Ihrem Aufgabenbereich entsprechend setzte sich die Projektgruppe personell wie folgt zusammen:

Vorsitz:	Herr	A. Rey, Vizedirektor EFV	
KantonsvertreterInnen:	Frau	Y. Reichlin, BL P. Stebler, SO	
	Herren	C. Gobat, VD O. Kungler, BE S. Morisoli / N. Novaresi, TI A. Müller, ZH	
		Herren	Th. Braunschweig, BJ P. Brügger, EFK J. Kilchenmann, EFV
			Frau
Herr	F. Bangerter, PL NFA.		

Die Projektgruppe hat zwei Untergruppen gebildet:

Untergruppe 1: <u>Bundesrecht</u>	Untergruppe 2: <u>Auswirkungen auf die Kantone</u>
J. Kilchenmann, EFV, Vorsitz Th. Braunschweig, BJ	A. Müller, ZH, Vorsitz M.-L. Zürcher, SGV Th. Braunschweig, BJ Y. Reichlin, BL P. Stebler, SO C. Gobat, VD O. Kungler, BE S. Morisoli / N. Novaresi, TI

Die Projektgruppe hat sich zu insgesamt vier Sitzungen getroffen. In den beiden Untergruppen haben zusätzliche, eigene Sitzungen stattgefunden.

II. Ergebnis der Projektgruppenarbeit

Wichtigstes Ergebnis der Projektgruppenarbeit bilden die Vorschläge für die zur gesetzlichen Verankerung der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund / Kantone erforderlichen konkreten Anpassungen im *Subventionsgesetz (SuG)*. Zusätzlich zur Ausarbeitung der Gesetzesänderungen und der entsprechenden Erläuterungen setzte sich die Projektgruppe auch mit der rechtssystematischen Stellung des SuG bzw. dem Verhältnis zwischen SuG und Spezialgesetzgebung auseinander.

Das *Finanzhaushaltgesetz (FHG)* wird – bedingt durch das Neue Rechnungsmodell des Bundes (NRM) – zur Zeit einer Totalrevision unterzogen. Die Projektgruppe kam zum Schluss, dass NFA-seits in diesem Gesetz keine zusätzlichen Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Aufgrund des Zwischenberichts der Projektgruppe vom 30. April 2003 erteilte das Leitorgan an seiner Sitzung vom 3. Juli 2003 der Gruppe drei *Zusatzaufträge*:

- Die Projektgruppe hatte bezüglich der notwendigen Anpassungen in den Kantonen auch ein besonderes Augenmerk auf die terminliche Situation zu richten.
- Im Zusammenhang mit den Programmvereinbarungen sollte insbesondere die rechtliche Stellung der Städte und Gemeinden als Leistungserbringer vertiefter abgeklärt werden.
- In einem flexibleren System mit Programmvereinbarungen Bund/Kantone war schliesslich auch die Frage der Gleichbehandlung der Kantone gründlich zu analysieren.

Die Projektgruppe gibt in ihrem Schlussbericht die Antworten auf die gestellten Fragen.

Die Projektgruppen 2 und 7 stellten *weitere spezifische Fragen* (vgl. Kap. 5.3.3, 5.3.4 und 5.3.5 des vorliegenden Schlussberichts), und die Projektleitung hat der Projektgruppe 10 zudem die Aufgabe übertragen, jene *Änderungen* diverser von der NFA sonst nicht tangierter Gesetze auszuarbeiten, die sich aus dem *Wegfall der Finanzkraftabstufung von Transferleistungen* aufdrängen. Es betrifft dies das Universitätsförderungsgesetz, das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer sowie das Arbeitslosenversicherungsgesetz.

Eingehend hat sich die entsprechende Untergruppe (vgl. Abschnitt I oben) mit den *Auswirkungen* der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund / Kantone *auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen* befasst. Sie hat dabei ein umfangreiches Informationspapier ausgearbeitet, welches einen *integralen Bestandteil* des vorliegenden Schlussberichts bildet und im Teil 2 des Berichts zu finden ist. Es gibt den aktuellen Wissensstand wieder. Zeitpunkt sowie Art und Weise der Information der Kantone werden Sache der Kantone sein.

Anpassungen im Subventions- und im Finanzhaushaltgesetz und Auswirkungen auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen

Teil 1: *Bundesstaatliche Ebene*

1. Ausgangslage

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 hervorzuheben¹:

- Die Subventionen, welche eine Anreizfunktion für die Erfüllung von Aufgaben darstellen, können gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Subventionsgesetzes (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

¹ Vgl. Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren; Bern, 1994.

Beschränkung der Bundeseinwirkung auf den strategischen Bereich, verbunden mit klareren Zielvorgaben und einer verstärkten Wirkungsorientierung einerseits und einem wirkungsvolleren Controlling andererseits.

2. Auftrag gemäss NFA-Botschaft und Mandat

Neue 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.

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 einräumbare 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 Subventions- und im Finanzhaushaltgesetz des Bundes nötig sind und welche Auswirkungen die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsfor-

men auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen zeitigen werden. Diese Fragen standen denn auch im Zentrum der Arbeiten der Projektgruppe.

3. Zwischenbericht der Projektgruppe

In ihrem Zwischenbericht vom 30. April 2003 an das Leitorgan setzte sich die Projektgruppe vorerst mit der rechtssystematischen Stellung des *Subventionsgesetzes (SuG)* auseinander und machte auch bereits erste Vorschläge für konkrete Anpassungen.

Was das *Finanzhaushaltgesetz (FHG)* anbelangt, wies die Projektgruppe namentlich auf die laufenden Arbeiten an der Totalrevision dieses Gesetzes als Folge des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) hin. Die Projektgruppe ortete keinen zusätzlichen Änderungsbedarf infolge der NFA.

Bezüglich der Auswirkungen der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen gab die Projektgruppe in ihrem Zwischenbericht einen Ausblick auf die vorgesehenen Arbeiten, deren Ergebnis in einem Informationspapier an die Kantone zusammengefasst werden soll.

4. Beschlüsse des Leitorgans vom 3. Juli 2003 und des Politischen Steuerungsorgans vom 15. September 2003

An seiner Sitzung vom 3. Juli 2003 stimmte das Leitorgan den von der Projektgruppe anvisierten Stossrichtungen zu. Es fasste darüber hinaus drei zusätzliche Beschlüsse:

- 1) Ein besonderes Augenmerk ist von der Projektgruppe auch auf die terminliche Situation in den Kantonen mit Blick auf die in ihrem Zuständigkeitsbereich notwendigen Anpassungen zu richten.

Die Projektleitung hat diese Aufgabe in der Folge der vom Leitorgan ebenfalls mit Beschluss vom 3. Juli 2003 neu eingesetzten Projektgruppe 13 übertragen, welche sich unter anderem mit den Übergangs- und Umsetzungsproblemen im Zusammenhang mit der NFA zu befassen hat.

Dieser Frage hat sich im Übrigen – aus rein *innerkantonaler* Sicht – auch die Projektgruppe 10 angenommen; es sei diesbezüglich auf das Informationspapier an die Kantone, im Teil 2 dieses Berichts, Seite 33, verwiesen.

- 2) Im Zusammenhang mit den Programmvereinbarungen drängt sich eine vertiefte Auseinandersetzung mit der rechtlichen Stellung der Städte und Gemeinden als Leistungserbringer auf. Zu diesem Zweck soll die Untergruppe „Auswirkungen auf die Kantone“ durch die Vertreterin des Schweiz. Gemeindeverbandes erweitert werden. Materiell äussert sich die Projektgruppe zur rechtlichen Stellung der Städte und Gemeinden im Zusammenhang mit den Programmvereinbarungen in Kapitel 5.3.1.
- 3) In einem flexibleren System mit Programmvereinbarungen Bund/Kantone ist schliesslich auch die Frage der Gleichbehandlung der Kantone gründlich zu analysieren. Dazu nimmt die Projektgruppe in Kapitel 5.3.2 Stellung.

Das Politische Steuerungsorgan unterstützte an seiner Sitzung vom 15. September 2003 die Vorgaben des Leitorgans.

Darüber hinaus haben auch die Projektgruppen 2 (Umweltbereiche) und 7 (Landwirtschaft) zu spezifischen Fragen eine Stellungnahme der Projektgruppe 10 einverlangt. Es betrifft dies die Fragen,

- ob und wenn ja wie die Höhe des Bundesbeitrags im Spezialgesetz zu verankern ist (vgl. Kap. 5.3.3),
- auf welche Art einem gewissen finanzpolitischen Spielraum des Bundes in einem System mit einem im Voraus vereinbarten Bundesbeitrag Rechnung getragen werden kann (vgl. Kap. 5.3.4),
- wie gross die Flexibilität der Kantone beim Einsatz der Bundesmittel sein kann (vgl. Kap. 5.3.5).

Schliesslich hat die Projektleitung der Projektgruppe 10 die Aufgabe übertragen, jene Änderungen diverser von der NFA sonst nicht tangierter Gesetze auszuarbeiten, die sich aus dem Wegfall der Finanzkraftabstufung von Transferzahlungen aufdrängen. Es betrifft dies

- das Universitätsförderungsgesetz²,
- das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer⁴,
- das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer⁵ sowie
- das Arbeitslosenversicherungsgesetz⁶.

Die entsprechenden Gesetzesänderungen finden sich im *Anhang 2*.

² SR 414.20.

⁴ SR 642.11.

⁵ SR 642.21.

⁶ SR 837.0.

5. Neue Lösungen (inkl. Gesetzesänderungen mit Erläuterungen)

5.1 Anpassungen im Subventionsgesetz (SuG)

- 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. 11-30). 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 wird das Schwergewicht der NFA-bedingten Gesetzesänderungen bei der Anpassung der Spezialgesetze liegen; das SuG setzt die Rahmenbedingungen. Zweitens besteht bei der Anpassung der Spezialgesetze grosse Handlungsfreiheit. Dennoch müssen natürlich Abweichungen vom 2. oder 3. Kapitel SuG, welches gleichsam die „Richtschnur“ für die Spezialgesetzgebung darstellt, gut begründet sein. Schliesslich geht aus dem 3. Kapitel des SuG hervor, dass Sonderbestimmungen in den Spezialgesetzen dem SuG vorgehen.

- Die Änderungsvorschläge betreffend das SuG im Einzelnen – im *Anhang 1* wiedergegeben – berücksichtigen nur den sich unmittelbar aus NFA-Bedürfnissen ergebenden Anpassungsbedarf. In diesem Sinne empfiehlt die Projektgruppe, im Rahmen des zweiten NFA-Pakets von weiteren denkbaren Anpassungen wie etwa einem in der Projektgruppe diskutierten möglichen Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen abzusehen. Ein solcher Verzicht würde den Rahmen der NFA-bedingten Anpassungen sprengen und hätte die Totalrevision des Gesetzes zur Folge.
- Damit beschränken sich die vorgeschlagenen Anpassungen im SuG auf zwei Aspekte:
 - 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 sowie Global- und Pauschalbeiträge sind im SuG zu verankern.

Zu den im *Anhang 1* widergegebenen Anpassungen des SuG sind folgende Erläuterungen anzubringen:

- 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.
- 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.
- 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 hinaus gehen dürfte und daher die Zulässigkeit von Abgeltungen aufgrund von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a in Zweifel gezogen werden könnte.
- Die Projektgruppe hat ursprünglich erwogen, die Artikel 19 und 20 SuG betreffend die Verträge als für Programmvereinbarungen nicht anwendbar zu erklären. Sie hat davon jedoch Abstand genommen. Werden nämlich Programmvereinbarungen in die Vertragsform gekleidet, besteht kein grundsätzliches Hindernis für die Anwendung der Artikel 19 und 20. Damit kann möglicherweise auch gerade den Interessen der Städte und Gemeinden Rechnung getragen werden: Nach Artikel 19 Absatz 3 eröffnet die Bundesbehörde den Antrag auf Vertragsschluss auch beschwerdeberechtigten Dritten und als solche können je nach Konstellation nach Artikel 6 und 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG)⁸ auch Städte und Gemeinden in Frage kommen, soweit sie die vom Kanton in der Programmvereinbarung eingegangenen Leistungsverpflichtungen ausführen müssen.
- Im Kapitel 3 wird mit einem neuen Artikel 20a das Instrument der Programmvereinbarung verankert. Artikel 20a (neu) steckt zugunsten der neuen Programmvereinbarungen bewusst einen weiten Rahmen ab. Damit wird nicht zuletzt eine politische Signalwirkung angestrebt. Es handelt sich somit um eine Rahmenbestimmung, die eine Konkretisierung im Spezialerlass gestattet bzw. erfordert. Der Lösungsansatz

⁸ SR 172.021.

stützt sich auf Gutachten von Prof. Biaggini vom August 2000⁹ und des Bundesamts für Justiz vom Juni 2002¹⁰.

Im ersten Satz von Absatz 2 zieht die Projektgruppe den Begriff „Finanzaufsicht“ dem ebenfalls denkbaren Begriff „Wirkungskontrolle“ vor. Sie möchte mit dem umfassenderen Begriff die Rechts- *und* Wirkungskontrolle abdecken.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass Artikel 23 SuG auf die Programmvereinbarungen nicht anwendbar ist. Der Grund liegt darin, dass sich Artikel 23 auf *projektbezogene* Subventionen bezieht. Dessen Anwendbarkeit auf die Mitfinanzierung von *Programmen* muss deshalb explizit ausgeschlossen werden.

Die einzelnen Änderungsvorschläge betreffend das SuG finden sich wie erwähnt im *Anhang 1*.

5.2 Anpassungen im Finanzhaushaltgesetz (FHG)

Wie bereits in Kapitel 3 erwähnt, wird das Finanzhaushaltgesetz, bedingt durch das Neue Rechnungsmodell des Bundes (NRM), zur Zeit einer Totalrevision unterzogen. Zusätzliche, NFA-bedingte Anpassungen drängen sich aus Sicht der Projektgruppe nicht auf. Dies umso weniger, als das Leitorgan an seiner Sitzung vom 3. Juli 2003 einen Antrag der Projektgruppe 6 auf Lockerung der Kreditübertragungsmöglichkeit abgelehnt hat.

Aus Sicht der Projektgruppe wäre allenfalls denkbar, Absatz 2 von Artikel 24 FHG aufzuheben; eine Bestimmung, die es dem Bundesrat erlaubt, die Zusicherung von Infrastrukturbeiträgen von einem mehrjährigen Gesamtprogramm der beteiligten Kantone abhängig zu machen. Diese Frage muss jedoch im Rahmen der laufenden Totalrevision des FHG gelöst werden.

⁹ Biaggini, Giovanni; Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend Verbundaufgaben und Programmvereinbarungen; Zürich, 31. August 2000.

¹⁰ Bundesamt für Justiz; Diskussionspapier RADISEL: Verbundaufgaben und Programmvereinbarungen; Bern, 4. Juni 2002.

5.3 Stellungnahme der Projektgruppe zu spezifischen Fragen des Leitorgans und von aufgabenbezogenen Projektgruppen

5.3.1 Stellung der Städte und Gemeinden als Leistungserbringer

Es stellt sich hierbei vorerst die Frage, ob bereits auf Stufe *SuG* auf die besondere Stellung der Städte und Gemeinden als Leistungserbringer hinzuweisen oder ob diese ausschliesslich in der Spezialgesetzgebung zu regeln ist. Die Projektgruppe lehnt einen Hinweis im *SuG* mehrheitlich ab und befürwortet eine Regelung im Spezialgesetz; dies mit folgender Begründung:

- Bereits die NFA-Botschaft¹¹ stipulierte, dass allfällige Verpflichtungen zugunsten der Leistungserbringer (aufgabenbezogen) im entsprechenden Spezialgesetz zu verankern sind, denn der zweckmässige konkrete Einbezug der Leistungserbringer ist je nach Aufgabenbereich verschieden.
- Es ist angezeigt, mit dem neuen Instrument der Programmvereinbarungen vorerst in den einzelnen Aufgabenbereichen praktische Erfahrungen zu sammeln, bevor in der Querschnittsgesetzgebung (*SuG*) allenfalls zusätzliche, generell-abstrakte Normen erlassen werden. Gesetzesbestimmungen gleichsam „auf Vorrat“ sind abzulehnen.
- Eine allgemeine Zielbestimmung im *SuG* bedürfte ohnehin noch der Umsetzung im jeweiligen Spezialgesetz.
- Im Übrigen sind bei Verträgen die Rechte der beschwerdeberechtigten Dritten im aktuellen *SuG* bereits verankert (Art. 19 Abs. 3; vgl. auch Ausführungen in Kap. 5.1).
- Die Einführung des neuen Instruments der Programmvereinbarung dürfte durch ein stufengerechtes Prozedere erleichtert werden: Der Bund regelt die Modalitäten mit den Kantonen – wobei die Anliegen der Städte und Gemeinden bereits in dieser Phase mitberücksichtigt werden können –; die Kantone verhandeln dann mit den Leistungserbringern. „Tripartite“ Lösungen dürften – mindestens in der Anfangsphase – die Umsetzung von Programmvereinbarungen erschweren.

Die Projektgruppe anerkennt die Anliegen der Städte und Gemeinden durchaus; aus den obgenannten Gründen plädiert sie jedoch, wie erwähnt, für *bereichsspezifische Lösungen* im jeweiligen Spezialgesetz. Die Vertreterin des Schweiz. Gemeindeverbandes in der Projektgruppe konnte sich dieser Meinung allerdings nicht anschliessen und fordert – namentlich unter Berufung auf Artikel 50 Absatz 2 BV¹² –, dass im *SuG* in geeigneter Weise auf die

¹¹ BBI 2001 2348 / FF 2001 2210.

¹² Artikel 50 Absatz 2 BV hat allerdings eher programmatischen Charakter und ist nicht justiziabel.

Anliegen der Städte und Gemeinden im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen hingewiesen wird.

Was im Speziellen die Weiterleitung von Beiträgen an den tatsächlichen Leistungserbringer anbelangt, wird diese seitens des Bundes im Rahmen des Controlling überprüft werden können. Zudem verpflichten sich die Kantone dazu selbst; dies in der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV, Art. 12; interessant ist in diesem Zusammenhang auch Art. 10 Abs. 3).

Das (*innerkantonale*) Verhältnis zwischen dem Kanton als Besteller und den Städten und Gemeinden als Leistungserbringer ist gemäss dem Informationspapier an die Kantone im Teil 2 dieses Berichts zu beurteilen (s. Seiten 30 ff.).

5.3.2 Gleichbehandlung der Kantone in einem System mit Programmvereinbarungen

Im Bundesrecht gilt der *Grundsatz* der Gleichbehandlung der Kantone. Der Grundsatz garantiert allerdings keine absolute, sondern eine relative Gleichheit: Gleiches wird nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt.¹³ Das Gleichbehandlungsgebot erlaubt daher jedenfalls in finanziellen Belangen gewisse Differenzierungen zwischen den Kantonen. Damit erscheint es zulässig, besondere Anstrengungen der Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen zu honorieren.¹⁴ Je gewichtiger allerdings eine durch Wettbewerb zwischen den Kantonen bedingte Ungleichbehandlung ist, desto grösser ist das Bedürfnis nach einem geordneten und fairen Verfahren.¹⁵ Eine angemessene Gleichbehandlung der Kantone ist in jedem Fall zu gewährleisten.

Wie weit Differenzierungen zwischen den Kantonen zulässig sind, kann nur anhand der jeweils konkreten Umstände beurteilt werden. Gewisse allgemeine Leitlinien ergeben sich immerhin aus dem im Rahmen der NFA vorgesehenen Artikel 43a Absatz 4 (neu)¹⁶, wonach staatliche Leistungen, die zur Grundversorgung gehören, allen Personen in vergleichbarer

¹³ Nach Art. 46 Abs. 2 BV hat der Bund bei der Umsetzung von Bundesrecht den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

¹⁴ Vgl. Bundesamt für Justiz, Diskussionspapier RADISEL vom 8.4.03: „Verbundaufgaben und Programmvereinbarungen“, S. 10.

¹⁵ Je akzentuierter der Wettbewerb, desto grösser ist auch das Bedürfnis nach hinreichenden demokratischen, d.h. gesetzlichen Abstützungen der Wettbewerbssituation und der anzuwendenden Kriterien.

¹⁶ Vgl. BB zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3. Oktober 2003.

Weise offen stehen müssen. In den anderen Bereichen erscheint hingegen Wettbewerb zwischen den Kantonen möglich.¹⁷

Was im Speziellen die Frage der *finanziellen Gleichbehandlung der Kantone* anbelangt, ist hinzuzufügen, dass der Bund im Falle von Pauschal- bzw. Globalbeiträgen ja nicht darum herum kommen wird, die Pauschalen (etwa Franken pro Leistungseinheit) im Voraus und landesweit gültig festzulegen, sei dies in der Verordnung oder anderswo. Wendet der Bund diese Festlegungen konsequent an, ist die finanzielle Gleichbehandlung der Kantone gewährleistet.

Insgesamt kommt die Projektgruppe zum Schluss, dass sich das Instrument der Programmvereinbarung und der vermehrte Einsatz von Pauschal- und Globalbeiträgen mit dem Gebot der Gleichbehandlung der Kantone vereinbaren lassen.

Zum Gleichbehandlungsgebot äussert sich auch das Informationspapier an die Kantone (s. Seite 25).

5.3.3 Festlegung der Höhe der Bundesbeiträge im Spezialgesetz

Die Spezialgesetzgebung des Bundes muss die mit der Leistungserbringung zusammenhängenden *wesentlichen Eckpunkte* festschreiben. Dazu gehören selbstverständlich auch Aussagen zum finanziellen Beitrag des Bundes.

Hiezu ist vorerst eine Klammerbemerkung anzubringen: Bei Verbundaufgaben kann es betreffend die Höhe des Bundesbeitrags keine allgemein verbindliche Regelung geben. Denn bei Verbundaufgaben sollen den Kantonen möglichst grosse Handlungsspielräume eingeräumt werden. Der Bundeseinfluss kann aber je nach Aufgabengebiet durchaus unterschiedlich sein. Je grösser das Bundesinteresse ist, desto höher ist auch der Bundesanteil an der Aufgabenfinanzierung. Deshalb kann eine da und dort geforderte allgemeingültige Regelung im SuG, was den Beitragssatz anbelangt, nicht in Frage kommen.

Nun ist zu beachten, dass gemäss NFA von der Inputbetrachtung (ex-post-Kostenabgeltung) möglichst Abstand genommen werden soll und dass vermehrt ex-ante-Beiträge in Form von Pauschalen oder Globalen vorzusehen sind. Diese basieren jedoch in der Regel auf Ansätzen pro Einheit und sind deshalb – im Gegensatz etwa zu prozentualen Beitragssätzen – für eine Festschreibung in einem Bundesgesetz wenig geeignet.

¹⁷ In diesem Sinn liefert das Gleichbehandlungsgebot in erster Linie den äussersten Rahmen, d.h. ein Kriterium zur Beurteilung unzulässiger Unterscheidungen durch den Bund, macht aber keine inhaltlich-positiven Vorgaben.

Eine Möglichkeit besteht darin, im Spezialgesetz nur generell auf den finanziellen Beitrag des Bundes hinzuweisen, mit einer Beschränkung auf die wichtigsten Grundsätze, und die Beitragshöhe jeweils bei der Behandlung des Staatvoranschlags durch das Parlament festlegen zu lassen.¹⁸

5.3.4 Finanzpolitischer Spielraum des Bundes im Fall eines im Voraus vereinbarten Bundesbeitrags

Nach Ansicht der Projektgruppe muss dem Bund aus übergeordneten finanzpolitischen Erwägungen auch bei Programmvereinbarungen ein ausreichender finanzpolitischer Spielraum eingeräumt werden, so dass er seinen Beitrag nötigenfalls in einem gewissen Ausmass und in Absprache mit den Kantonen kürzen kann. Allenfalls kann dieser Spielraum in der Programmvereinbarung begrenzt werden, zum Beispiel auf maximal 20 Prozent der Beitragssumme. Bereits getätigte Leistungen müssten dann noch zu den ausgehandelten Bedingungen entschädigt werden. Kürzungen von Bundesleistungen könnten jedenfalls nur vorgenommen werden, wenn in die Programmvereinbarung ein entsprechender Vorbehalt aufgenommen worden ist.

Bei *substanziellen* Beitragskürzungen wären zudem die zu erbringenden Leistungen neu auszuhandeln (Anpassung der Programmvereinbarung an veränderte Verhältnisse); nur so könnte die geforderte Kongruenz zwischen Leistung und Entschädigung aufrechterhalten bleiben. Falls der Leistungserbringer nicht mit dem Kanton identisch ist, wird dabei wohl zweistufig vorzugehen sein: Vorerst verhandelt der Bund die zu erbringenden Leistungen mit den Kantonen neu, in einem zweiten Schritte tun dies die Kantone mit den Leistungserbringern. Zum innerkantonalen Verhältnis zwischen dem Kanton und den Leistungserbringern äussert sich im Übrigen auch das Informationspapier an die Kantone (s. Seite 30 ff.).

5.3.5 Flexibilität der Kantone beim Einsatz der Bundesmittel

Das Ziel einer erhöhten Flexibilität der Kantone bei Verbundaufgaben rechtfertigt nach Ansicht der Projektgruppe auch einen möglichst grossen Handlungsspielraum der Kantone beim Einsatz der Bundesmittel. Innerhalb eines bestimmten Aufgabenbereichs sollen die Kantone die Bundesmittel deshalb möglichst nach freiem Ermessen einsetzen können.

¹⁸ Im Kanton Zürich beispielsweise behandeln die parlamentarischen Kommissionen zur Zeit eine Änderung des Staatsbeitragsgesetzes, mit welcher eine grössere Flexibilität bei der Festlegung der Kostenbeiträge (Subventionen) bezweckt wird. Eine grössere Flexibilität soll dadurch erreicht werden, dass die Höhe der Kostenbeiträge nicht zwingend im jeweiligen Spezialgesetz festgelegt werden muss, sondern vom Parlament jeweils anlässlich der Behandlung des Staatvoranschlags bestimmt werden kann (separater Ausweis der Kostenbeiträge innerhalb der bereichsweisen Globalkredite).

Allerdings sind einer solchen Flexibilität auch Grenzen gesetzt, denn die Interessen des Bundes wie auch jene der Kantone müssen gewahrt bleiben: Aus *Bundessicht* darf die Erfüllung der in den einzelnen Teilbereichen vereinbarten Leistungsziele durch kantonsinterne Kreditverschiebungen nicht beeinträchtigt werden. Aus *Sicht der Kantone* dürften mit dem Bund vereinbarte Leistungsausweitungen nicht durch Kreditverschiebungen aus andern Teilbereichen finanziert werden. Würde dies nämlich praktiziert, würden vom Bund geforderte Leistungsausweitungen letztlich allein durch die Kantone finanziert (vgl. dazu auch das Informationspapier an die Kantone, Seite 25).

6. Auswirkungen der neuen Lösungen auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen

Die Projektgruppe hat sich eingehend mit den Auswirkungen der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen auf die kantonalen Rechts- und Zuständigkeitsordnungen befasst. Dabei untersuchte sie bezüglich der neuen Programmvereinbarungen namentlich die innerkantonale Abschlusskompetenz, Fragen im Zusammenhang mit der Verhandlungsposition des Bundes wie solche bezüglich der Gleichbehandlung der Kantone, Fragen der Koordination unter den Kantonen, der Informations- und Konsultationspflicht des Bundes sowie solche im Zusammenhang mit der Publikation von Programmvereinbarungen. Eingehender hat sich die Projektgruppe auch mit dem innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und den Städten und Gemeinden als Leistungserbringer sowie mit übergangsrechtlichen Fragen aus kantonalen Sicht befasst.

Ihre Erwägungen und Schlussfolgerungen hat die Projektgruppe in einem ausführlichen Informationspapier an die Kantone zusammengefasst; dieses findet sich im Teil 2 dieses Berichts (s. Seiten 19 ff.). Die Information der Kantone selbst ist Sache der Kantone. Angesichts der zahlreichen Fragen, die sich ihnen im Zusammenhang mit der Einführung von Programmvereinbarungen stellen, empfiehlt die Projektgruppe den Kantonen, frühzeitig mit der Information zu beginnen.

7. Auswirkungen der neuen Lösungen auf der Verordnungsstufe

Was die Verordnungsstufe anbelangt, kann die Projektgruppe keine Lösungsvorschläge unterbreiten: Zum SuG bestehen keine Ausführungsvorschriften und die Revision der Finanzhaushaltverordnung (FHV) wird ausserhalb der NFA im Nachgang an die Totalrevision des FHG an die Hand zu nehmen sein.

8. Übergangsprobleme

Wie bereits in Kapitel 4 erwähnt, sind die sich aus der Umsetzung der NFA und damit auch aus der Umsetzung der neuen Programmvereinbarungen für den Bund ergebenden Probleme zusammenfassend im Schlussbericht der neu eingesetzten Projektgruppe 13 dargestellt.

Die Übergangs- und Umsetzungsprobleme im innerkantonalen Bereich wurden durch die Projektgruppe 10 behandelt. Diesbezüglich sei auf das Informationspapier an die Kantone, auf die Seite 33, verwiesen.

9. Änderungen diverser von der NFA sonst nicht tangierter Gesetze

Wie ebenfalls bereits in Kapitel 4 erwähnt, hat die Projektleitung der Projektgruppe 10 die Aufgabe übertragen, jene Änderungen diverser von der NFA sonst nicht tangierter Gesetze auszuarbeiten, die sich aus dem Wegfall der Finanzkraftabstufung von Transferzahlungen aufdrängen. Es betrifft dies das Universitätsförderungsgesetz, das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer sowie das Arbeitslosenversicherungsgesetz.

Die konkreten Änderungsvorschläge finden sich im *Anhang 2*.

Anpassungen im Subventionsgesetz (SuG) im Einzelnen

Art. 1 Abs. 1 Bst. e

Aufgehoben

Art. 6 Bst. b

Aufgehoben

Art. 7 Bst. c und i (neu)

Bestimmungen über Finanzhilfen sind nach folgenden Grundsätzen auszugestalten:

- c. Der Empfänger erbringt die Eigenleistung, die ihm aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann.
- i. Finanzhilfen an die Kantone können im Rahmen von Programmvereinbarungen gewährt und global oder pauschal festgesetzt werden.

Art. 8 Ergänzende Finanzhilfen der Kantone

Kantone, welche die Finanzhilfen des Bundes ergänzen, sind in der Regel am Vollzug zu beteiligen. Über sie sollen die Gesuche eingereicht und die Finanzhilfen ausgerichtet werden. Die Tätigkeit der beteiligten Behörden ist zu koordinieren, und mehrfacher Verwaltungsaufwand ist zu vermeiden.

Art. 9 Abs. 2 Bst. d

² Bestimmungen, die Abgeltungen an Kantone oder ihre öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften vorsehen, können erlassen werden, wenn:

- d. die Abgeltungen im Rahmen von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen ausgerichtet werden sollen.

Art. 10 Abs. 2 Bst. b

² Für Abgeltungen an Kantone oder ihre öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften gilt überdies:

- b. Die Abgeltung wird in der Regel im Rahmen einer Programmvereinbarung gewährt und global oder pauschal festgesetzt.

Art. 20a Programmvereinbarungen (*neu*)

¹ Der Bund gewährt den Kantonen Finanzhilfen oder Abgeltungen in der Regel im Rahmen von Programmvereinbarungen.

² Die Programmvereinbarung regelt insbesondere die gemeinsam zu erreichenden Programmziele, die Beitragsleistung des Bundes sowie die Einzelheiten der Finanzaufsicht. Sie umfasst in der Regel mehrere Jahre.

³ Artikel 23 ist auf die Programmvereinbarungen nicht anwendbar.

Diverse Gesetzesänderungen wegen Wegfalls der Finanzkraftabstufung von Transferzahlungen

Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999¹⁹

Art. 18 Abs. 4

⁴ Der vom Bund finanzierte Anteil beträgt höchstens 30 Prozent der Aufwendungen; für beitragsberechtigte Institutionen beträgt er höchstens 45 Prozent.

Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990²¹ über die direkte Bundessteuer

Art. 196 Abs. 1

¹ Die Kantone liefern 83 Prozent der bei ihnen eingegangenen Steuerbeträge, Bussen wegen Steuerhinterziehung oder Verletzung von Verfahrenspflichten sowie Zinsen dem Bund ab.

Art. 197 Abs. 1 zweiter Satz

Aufgehoben

Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965²² über die Verrechnungssteuer

Art. 2

B. Provision der Kantone

¹ Der Anteil der Kantone am jährlichen Reinertrag der Verrechnungssteuer beträgt 10 Prozent.

² Der Anteil wird jeweils zu Beginn des Folgejahres nach ihrer Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt. Als Bemessungsgrundlage dienen die letzten verfügbaren Ergebnisse der eidgenössischen Volkszählung.

¹⁹ SR 414.20

²¹ SR 642.11

²² SR 642.21

Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982²³

Art. 92 Abs. 7^{bis} zweiter Satz

^{7bis} ... Der Bundesrat setzt die Anteile der Kantone in einem Verteilungsschlüssel fest; er berücksichtigt dabei die jährliche Anzahl der Tage kontrollierter Arbeitslosigkeit. ...

Zusatzbericht 1 der PGr 10 „Subventions- und Finanzhaushaltgesetz“

1. Ausgangslage

Anlässlich der Behandlung des Schlussberichts der Projektgruppe 2 „Umwelt, Wald und Landschaft“ formulierte das Leitorgan an seiner Sitzung vom 16. Januar 2004 zwei Zusatzaufträge an die Projektgruppe 10:

Die Projektgruppe 10 soll prüfen, ob in das Subventionsgesetz (SuG) zwei weitere Bestimmungen, nämlich

- 1) dass sich der Bund bei Programmvereinbarungen auf die Festlegung der strategischen Vorgaben zu beschränken hat,
- 2) dass die Massnahmen in komplementären Aufgabengebieten aufeinander abzustimmen sind,

aufgenommen werden sollten.

2. Stellungnahmen der Projektgruppe 10

2.1 Beschränkung des Bundes auf strategische Vorgaben

Die Projektgruppe 10 erachtet es als nicht opportun, in das SuG eine Bestimmung aufzunehmen, wonach sich der Bund bei Programmvereinbarungen auf die Festlegung der strategischen Vorgaben zu beschränken hat. Sie führt dafür folgende Gründe an:

- Aus rechtssystematischer Sicht müssen die strategischen Vorgaben des Bundes Gegenstand des jeweiligen Bundesgesetzes sein. Damit entscheidet bereits die Gesetzesstufe über die Tiefe der Bundeseinwirkung im einzelnen Aufgabengebiet. Die Programmvereinbarungen konkretisieren das Gesetz für jeweils eine Mehrjahresperiode und sind daher auf der Grenze zwischen der strategischen und der operativen Ebene angesiedelt. Zu beachten ist dabei Folgendes: Zentrale Leitlinie für die Ausgestaltung der Programmvereinbarungen ist nach der NFA-Konzeption nicht die Strategie, sondern die „Output-Steuerung“ im Sinn des New Public Management (vgl. 1. NFA-Botschaft, S. 2345).

- Die NFA-Konzeption fordert im Weiteren, dass die Bundeseinwirkung auch in den Programmvereinbarungen auf wesentliche Vorgaben beschränkt wird. Dies findet rechtsatzmässig Niederschlag in Art. 46 Abs. 3 BV (heute Abs. 2), welcher im Rahmen der NFA-Verfassungsänderungen neu direkt anschliessend an den Absatz über die Programmvereinbarungen fungieren soll und wie folgt lautet: „Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.“ Was dies im einzelnen Aufgabengebiet konkret bedeuten soll, muss sich aus dem jeweiligen Spezialgesetz und den Programmvereinbarungen ergeben.
- Die Begriffe „strategisch“ und „operativ“ haben durchaus ihre Bedeutung, namentlich im betriebswirtschaftlichen Bereich. Die Übertragung dieser Begriffe auf das Verhältnis Parlament – Regierung/Verwaltung ist in der Schweiz schon verschiedentlich diskutiert und verworfen worden, namentlich weil die Begriffe im politischen Bereich zu unklar sind und daher zur Kompetenzabgrenzung ungeeignet erscheinen. Dies gilt gleichermassen auch für das Verhältnis von Bund und Kantonen im Bereich der Verbundaufgaben (vgl. 1. NFA-Botschaft, Ziff.3.1, S. 2341; Schlussbericht vom März 2001 der von Herrn RR Notter präsidierten Arbeitsgruppe „Programmvereinbarungen Bund/Kantone“, Ziff. 3.1.2). Für die Aufnahme in ein Gesetz, vor allem für die Aufnahme in ein Querschnittsgesetz wie das SuG, sind die Begriffe daher mangels Bestimmtheit ungeeignet. Entscheidender wird vielmehr sein, dass sich beide Vertragspartner, Bund und Kanton, bei der jeweiligen Aushandlung der Programmvereinbarung des Leitsatzes bewusst sind, dass sich der Bund auf die wesentlichen Programmziele und Modalitäten beschränken soll.
- In diesem Sinn scheint der Projektgruppe wichtiger, dass das SuG in Ergänzung zu den bereits zitierten Absätzen 2 und 3 des Art. 46 BV möglichst klare Rahmenbedingungen enthält, wie beispielsweise im neuen Artikel 20a Absatz 2. Darin wird festgelegt, welche hauptsächlichen Punkte die Programmvereinbarung regeln soll, nämlich die von Bund und Kantonen gemeinsam zu erreichenden Programmziele, die Beitragsleistung des Bundes sowie die Ausgestaltung der Finanzaufsicht. Damit sind der Rahmen der Bundeseinwirkung im einzelnen Aufgabenbereich bzw. die Regelungsgegenstände der Programmvereinbarung abgesteckt: Diese Regelungsgegenstände sind nun eindeutig den Essentialien zuzurechnen, womit die Forderung der Projektgruppe 2 materiell bereits erfüllt ist.

Die Projektgruppe 10 beantragt deshalb, von der Aufnahme einer allgemeinen Bestimmung in das SuG abzusehen, wonach sich der Bund in den Programmvereinbarungen auf strategische Vorgaben zu beschränken hat.

2.2 Aufgabenübergreifende Koordination

Die Projektgruppe 10 lehnt auch die Aufnahme einer Bestimmung in das SuG ab, wonach die Massnahmen in komplementären Aufgabengebieten aufeinander abzustimmen sind. Für ihre Ablehnung macht sie folgende Gründe geltend:

- Grundsätzlich ist festzustellen, dass im Zeitalter des zunehmenden vernetzten Denkens und Handelns der Inhalt der Forderung der Projektgruppe 2 an sich eine Selbstverständlichkeit darstellt und somit kaum einer gesetzlichen Verankerung bedarf, sondern in der *politischen* Arbeit umzusetzen ist.
- Die Verankerung einer solchen allgemeinen Bestimmung im SuG könnte auf die betroffenen Aufgabengebiete keine normative Wirkung entfalten.
- Je nach Sachbereich können die Anforderungen an die aufgabenübergreifende Koordination stark variieren. Die Projektgruppe 10 würde deshalb auch von einer Aufnahme einer unspezifischen „Koordinationsbestimmung“ in die jeweiligen Spezialgesetze abraten.
- Darüber hinaus kann der aufgabenübergreifende Koordinationsbedarf auch im Zeitablauf unterschiedlich sein.
- Wenn die aufgabenübergreifende Koordination überhaupt rechtlich zu verankern wäre, müsste dies folglich in der Programmvereinbarung geschehen. Nur so könnte der gebotenen Flexibilität konkret Rechnung getragen werden.

Die Projektgruppe 10 beantragt deshalb, von der Aufnahme einer allgemeinen Koordinationsbestimmung in das SuG abzusehen, wonach die Massnahmen in komplementären Aufgabengebieten aufeinander abzustimmen sind.

Zusatzbericht 2 der PGr 10 „Subventions- und Finanzhaushaltsgesetz

(Verfasser: Bundesamt für Justiz, in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst der Eidg. Finanzverwaltung)

1. Anhörung der Gemeinden vor Abschluss von Programmvereinbarungen

Wir schlagen für die Vernehmlassungsvorlage die Ergänzung von Art. 19 Abs. 2 SuG mit folgendem zweiten Satz vor:

Art. 19 Abs. 2 Satz 2 (neu)

² Nach den Vertragsverhandlungen stellt die Behörde dem Gesuchsteller einen befristeten Antrag, dessen Inhalt sich nach Artikel 17 richtet. *Bezieht sich der Antrag auf eine Programmvereinbarung und berührt er die Interessen von Gemeinden, so unterbreitet der Kanton ihn den interessierten Gemeinden zur Stellungnahme.*

Bemerkung:

Mit dem zweiten Satz in Art. 19 Abs. 2 wird dem Anliegen der Städte und Gemeinden Rechnung getragen, indem der Bund die Kantone zur Anhörung der Gemeinden verpflichtet. Damit wird – was in der Botschaft auszuführen sein wird – nichts präjudiziert über die Frage, ob einzelne Gemeinden als „beschwerdeberechtigte Dritte“ im Sinn von Art. 19 Abs. 3 zu qualifizieren sind. Falls dies zutrifft und falls dies für die zuständige Bundesbehörde erkennbar ist, so erhält die betreffende Gemeinde den Antrag zweimal, nämlich einmal direkt durch die Bundesbehörde und einmal durch den Kanton im Rahmen der Konsultation nach Art. 19 Abs. 2 Satz 2. Ebenso wird die Gemeinde in einem solchen Fall ihre Interessen doppelt einbringen können, nämlich einerseits via Stellungnahme zuhanden des Kantons und andererseits direkt dadurch, dass sie eine anfechtbare Verfügung verlangt. Art. 19 gilt nur für Verträge. Diese dürften die Regel bei Programmvereinbarungen 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.

2. Abgeltung kommunaler Leistungen:

Nach Auffassung BJ handelt es sich im Prinzip um eine innerkantonale Angelegenheit und daher ist die IRV der richtige Ort für die Platzierung der Regelung (vgl. Art. 28 IRV). Falls aber die EFV aus politischen Gründen der Meinung ist, dass eine bundesrechtliche Regelung opportun sei, so schlagen wir auf der Basis des Vorschlags von Herrn Kilchenmann Folgendes vor:

Eventualvorschlag für Ergänzung von Art. 20a SuG mit einem neuen Absatz 3:

Art. 20a Programmvereinbarungen (neu)

¹ Der Bund gewährt den Kantonen Finanzhilfen oder Abgeltungen in der Regel im Rahmen von Programmvereinbarungen.

² Die Programmvereinbarung regelt insbesondere die gemeinsam zu erreichenden Programmziele, die Beitragsleistung des Bundes sowie die Einzelheiten der Finanzaufsicht. Sie belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und umfasst in der Regel mehrere Jahre.

³ *Werden im Rahmen von Programmvereinbarungen vorgesehene Leistungen durch Gemeinden erbracht, so vergütet der Kanton diesen mindestens den Anteil der ihnen aus der Leistung erwachsenen Kosten, der dem Verhältnis zwischen den vom Bund gewährten Beiträgen und den Gesamtkosten entspricht.*

⁴ Artikel 23 ist auf die Programmvereinbarungen nicht anwendbar.