

Leitlinien für die Aufgabenteilung und -erfüllung zwischen Bund und Kantonen

Sandra Bonassi | *Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden neue bereichsübergreifende Bestimmungen geschaffen. Die Verankerung des bisher ungeschriebenen staatsrechtlichen Grundsatzes der Subsidiarität in der Bundesverfassung und die Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sind für die NFA zentral. Das Subsidiaritätsprinzip wurde jedoch nicht nur für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen verankert, sondern erhält mit der Platzierung im allgemeinen Teil der Bundesverfassung (Art. 5a BV) eine umfassende Geltung. Welche Argumente wurden für und gegen die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips auf Verfassungsebene (Art. 5a BV), und die Bestimmung über die Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben (Art. 43a BV) geäußert und welches sind die neuen Instrumente der Programmvereinbarung (Art. 46 Abs. 2 BV)?*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Das Subsidiaritätsprinzip
- 3 Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben
- 4 Das neue Instrument der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kantonen
- 5 Schlussbemerkungen

1 Einleitung

Am 28. November 2004 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)¹ angenommen.

Innerhalb der Föderalismusreform bildet die Neugestaltung des NFA die zweite Phase. Die erste Phase bestand in der Totalrevision der Bundesverfassung, welche die Nachführung des Verfassungsrechts mit Blick auf die föderalistischen Grundsatzthemen zum Inhalt hatte. Die dritte Phase wird weitere Reformen umfassen.²

Bund und Kantone initiierten gemeinsam die NFA, mit dem Ziel, die Instrumente des Finanzausgleichs der veränderten Zeit und den dadurch

entstandenen neuen Gegebenheiten anzupassen sowie die Staatsaufgaben zu entflechten. Die Notwendigkeit dieses Vorhabens lässt sich insbesondere darauf zurückführen, dass der Aufgabenkreis des Bundes seit der Gründung des Bundesstaates laufend grösser wurde. So begründeten die weitaus meisten Teilrevisionen der Verfassung neue Kompetenzen für den Bund. Die Kantone bemängeln diese Tendenz zur Zentralisierung, da dadurch ihr Handlungsspielraum eingeschränkt wird und sie aus der primären Regelungsebene in den Vollzug gedrängt werden.

Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ist im föderalistisch organisierten Staat von grosser Bedeutung. Die NFA revidiert die grundlegenden Mechanismen dieser Zusammenarbeit, sodass Aufgaben der Staatsebene übertragen werden, die sie am besten erfüllen kann. Die NFA organisiert die staatliche Aufgaben- und Kompetenzstruktur nach dem Subsidiaritätsprinzip und nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.

Mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die NFA wurden folgende staatspolitische Grundsätze und bereichsübergreifende Bestimmungen in die Bundesverfassung aufgenommen:³

Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV)

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben (Art. 43a BV)

¹ *Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.*

² *Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.*

³ *Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.*

⁴ *Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.*

⁵ *Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden.*

Umsetzung des Bundesrechts (Art. 46 Abs. 2 BV)

² *Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.*⁴

Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 Abs. 2 BV)

² *Er [der Bund] belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.*

Verträge zwischen den Kantonen (Art. 48 Abs. 4 und 5 BV)

⁴ *Die Kantone können interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag:*

- a. nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist;*
- b. die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt.*

⁵ *Die Kantone beachten das interkantonale Recht.*

Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht (Art. 48a BV)

¹ *Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabebereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:*

- a. Straf- und Massnahmenvollzug;*
- b. Kantonale Universitäten;*
- c. Fachhochschulen;*
- d. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;*
- e. Abfallbewirtschaftung;*
- f. Abwasserreinigung;*
- g. Agglomerationsverkehr;*
- h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken;*
- i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.*

² *Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.»*

³ *Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlich-
erklärung und für die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Ver-
fahren.*

Die Aufnahme dieser bereichsübergreifenden Verfassungsbestimmungen, unter anderem die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, war in der parlamentarischen Diskussion umstritten.⁵ Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die Argumente für und gegen eine explizite Verankerung des Subsidiaritätsprinzips auf Verfassungsebene, und er stellt die Bestimmung über die Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben und das neue Instrument der Programmvereinbarung kurz vor. (Art. 47 – 48a BV sind nicht Gegenstand der Ausführungen).

2 Das Subsidiaritätsprinzip

2.1 Begriff

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe oder Teilbereiche einer Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie diese nachweislich besser erfüllen kann, als die untergeordneten Gebietskörperschaften. Das Subsidiaritätsprinzip geht implizit davon aus, dass eine Aufgabe so bürgernah wie möglich erfüllt werden soll, damit die Bürgerinnen und Bürger auf den politischen Prozess besser Einfluss nehmen können. Sind bei der Erstellung öffentlicher Leistungen Grössenvorteile vorhanden, führt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dazu, dass sich die Gebietskörperschaften zuerst in horizontalen Zweckgemeinschaften zu organisieren versuchen. Kommt eine horizontale Zusammenarbeit nicht zustande, verursacht sie übermässige Koordinationskosten oder ist es sinnvoller die Aufgabe zentral anzugehen, muss der Bund sie übernehmen.

2.2 Die explizite Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in der Bundesverfassung

In der parlamentarischen Diskussion war anfänglich strittig, ob das Subsidiaritätsprinzip überhaupt explizit in die Verfassung integriert werden müsse und, falls ja, an welcher Stelle es integriert werden soll.

Ein Teil der Parlamentarierinnen und Parlamentarier stand der Verankerung in der Bundesverfassung skeptisch bis ablehnend gegenüber. Es wurde eingewendet, man habe anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung 1999 auf die explizite Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips verzichtet, es sei widersprüchlich, diese Diskussion wenige Jahre später erneut

aufzunehmen. Es wurde auch eingewendet, im Vergleich zum Demokratieprinzip dürfe das Subsidiaritätsprinzip nicht so stark in den Vordergrund gestellt werden. Es gelte bereits heute als ungeschriebener und unbestrittener Verfassungsgrundsatz, weshalb es keine Aufnahme in die Bundesverfassung brauche. Zudem sei es bereits heute in der geltenden Bundesverfassung genügend verankert, da es implizit an mehreren Stellen erwähnt werde. Überdies werde ein neuer Subsidiaritätsartikel nicht verhindern können, dass das Subsidiaritätsprinzip mit einer Volksinitiative umgangen werden könne.

Die Botschaft über eine neue Bundesverfassung⁶ vom 20. November 1996 sah vor, das Subsidiaritätsprinzip in die Verfassung aufzunehmen: «Als staatspolitische Handlungsmaxime ist das Subsidiaritätsprinzip auch Richtlinie für die Ausgestaltung der Rechtsordnung durch den Bundesgesetzgeber (...). Das Subsidiaritätsprinzip steht dabei naturgemäss in einem Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip, dem nach schweizerischem Staatsverständnis grosses Gewicht beizumessen ist. Inwieweit sich aus dem Subsidiaritätsgedanken eigentliche Handlungsschranken für den Bundesgesetzgeber ableiten lassen, ist bis heute unbeantwortet». Während der parlamentarischen Beratungen zur neuen Bundesverfassung⁷ wurde in der Folge auf die explizite Verankerung des Subsidiaritätsprinzips verzichtet. Im Gegenzug wurde es aber in den Artikeln 42 Absatz 2 und 46 Absatz 2 zum Ausdruck gebracht, wonach der Bund die Aufgaben übernimmt, die einer einheitlichen Regelung bedürfen und den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belässt und den kantonalen Besonderheiten Rechnung trägt.

Dass das Subsidiaritätsprinzip mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die NFA nun explizit in der Bundesverfassung verankert wurde, kann an der Einbettung der Diskussion in die Föderalismusdebatte innerhalb der NFA – wo die Aufgabenentflechtung zentraler Gedanke ist – liegen. Die Projektorganisation der NFA, mit paritätischer Zusammensetzung aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen, hat es den Kantonen – die tendenziell die Stärkung des Subsidiaritätsprinzip befürworten – zudem ermöglicht, ihre Interessen besser einzubringen.

Der Bundesrat betonte während den Beratungen zur NFA mehrmals,⁸ dass das Subsidiaritätsprinzip eine staatspolitische Maxime sei und programmatischen Charakter habe. Gerade weil das Subsidiaritätsprinzip zum Grundverständnis unseres Staates gehöre und schon heute Teil unserer Staats- und Rechtskultur sei, solle es explizit in die Bundesverfassung aufgenommen werden. Obwohl eine dem Subsidiaritätsprinzip widerspre-

chende Volksinitiative nicht verhindert werden könne, solle der Verfassungsgeber für das Staatsverständnis Wichtiges in die Bundesverfassung aufnehmen.

Die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier folgte schliesslich dem Antrag des Bundesrates, das Subsidiaritätsprinzip in der Bundesverfassung zu verankern. Umstritten blieb dessen Adressatenkreis und demzufolge der Ort, an dem die Bestimmung in die Verfassung einzufügen sei.

2.3 Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips als Artikel 3a oder Artikel 5a der Bundesverfassung?

Abhängig davon, wo das Subsidiaritätsprinzip in der Bundesverfassung verankert wird, hat es eine umfassende oder eine auf das Verhältnis Bund – Kantone beschränkte Geltung. Der Bundesrat schlug in der Botschaft zur NFA vom 14. November 2001 ursprünglich vor, das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 3a BV (Artikel 3 BV trägt die Überschrift «Kantone») zu verankern. Befürworterinnen und Befürworter dieser Lösung betonten, das Prinzip dürfe sich nur auf das Verhältnis Bund – Kantone beziehen, keineswegs auf alle Staatsebenen. Eine Ausdehnung auf das Verhältnis Kantone – Gemeinden würde dazu führen, dass in das innerkantonale Verhältnis eingegriffen werden könnte und sich dies auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gemeindeautonomie auswirke. Befürchtet wurde weiter, dass die Ausdehnung des Subsidiaritätsprinzips auf das Verhältnis Staat – Gesellschaft dem Grundsatz der Solidarität zuwiderlaufe.

Die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier wollte aber ein Subsidiaritätsprinzip mit genereller Gültigkeit. Diese Ausdehnung greift nicht in das Institut der Gemeindeautonomie ein. Die Gemeindeautonomie ist in Artikel 50 BV kodifiziert, wird aber vom kantonalen Verfassungsrecht definiert. Es ist also Sache der Kantone, den Umfang der Gemeindeautonomie zu bestimmen (Nuspliger 2004, 42). Die Kantone können damit nicht verpflichtet werden, den Gemeinden grössere Autonomie einzuräumen. Auch im Verhältnis zwischen dem Solidaritäts- und dem Subsidiaritätsprinzip ändert sich nichts. Das Subsidiaritätsprinzip gilt bereits heute, nicht zuletzt auch im Bereich der sozialen Sicherheit. Eigenverantwortung steht an erster Stelle; die staatliche Unterstützung greift subsidiär. Eine ausdrückliche Verankerung ändert nichts an diesem Verhältnis. Sie ist zudem in Artikel 5a wegen der Nähe zu Artikel 6 BV sinnvoll, der besagt, dass jede Person für sich selbst die Verantwortung übernimmt und nach eigenen Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft

beiträgt. Gleich wie der Subsidiaritätsgrundsatz ist auch Artikel 6 BV nicht unmittelbar anwendbar, sondern «enthält einen staatsethischen Appell und will die Bürgerinnen und Bürger in die Pflicht nehmen» (Zimmerli 2000, 94). Einer Aufnahme in Artikel 5 BV («Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns») stand entgegen, dass die in Artikel 5 BV aufgezählten Grundsätze justiziabel und verbindlich sind. Deshalb musste für das Subsidiaritätsprinzip ein eigener Artikel formuliert werden.

Der Mehrheit des Parlaments schloss sich dann dem Bundesrat an. Der Subsidiaritätsgrundsatz ist daher neu in Artikel 5a der Bundesverfassung verankert.

3 Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben

Nicht nur der staatspolitische Grundsatz der Subsidiarität wurde mit dem Bundesbeschluss über die NFA in die Bundesverfassung aufgenommen. Vielmehr sind vier weitere Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben neu in Artikel 43a BV verankert. Die systematische Einordnung unter dem Titel «Bund, Kantone und Gemeinden», 1. Kapitel «Verhältnis von Bund und Kantonen» macht klar, dass sich diese Norm ausschliesslich auf das Verhältnis Bund – Kantone bezieht.

In der parlamentarischen Beratung wurde die Frage aufgeworfen, ob dieser Artikel überhaupt nötig sei. Die Frage der Rangfolge und Gewichtung der Grundsätze – fiskalische Äquivalenz und institutionelle Kongruenz (Abs. 2 und 3), Gleichheit (Abs. 4), Verhältnismässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit (Abs. 5) – stand im Vordergrund. Fiskalische Äquivalenz besteht dann, wenn bei öffentlichen Leistungen von den Bürgerinnen und Bürgern Abgaben erhoben werden, die aus diesen Leistungen Nutzen ziehen. Die institutionelle Kongruenz besagt, dass sich der Kreis der Nutzniessenden mit dem Kreis der Entscheidungstragenden und dem Kreis der Steuerzahlenden bzw. Kostentragenden deckt (Blankart 2001, 556f.).

Es wurde bemängelt, die Norm sei zu «ökonomielastig» und zu stark auf finanzielle Aspekte ausgerichtet. Ebenfalls kritisiert wurde die Wiederholung des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 43a, Absatz 1 BV. Nach der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 5a BV sei die Erwähnung in Artikel 43a BV überflüssig.

Streng juristisch genommen müssen die in Artikel 43a BV verankerten Grundsätze nicht zwingend in die Verfassung aufgenommen werden. Sie sind auch nicht justiziabel. Vielmehr stellen sie Leitideen und Orientierungshilfen für die Behörden dar. Ob sie in der Verfassung festgehalten werden, ist eine rechtspolitische Frage. Mit dem Grundsatz der Bedarfsgerech-

tigkeit und der Gleichbehandlung im Sinne der Sicherung der Grundversorgung sind nicht nur ökonomische Grundsätze aufgenommen worden. Die Wiederholung des Subsidiaritätsprinzips als Umschreibung macht in einem Artikel über die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben durchaus Sinn. Sie gibt dem Artikel eine gewisse Geschlossenheit und konkretisiert das Verhältnis Bund – Kantone. Um eines der Ziele der NFA – die Entflechtung der Aufgaben – zu erreichen, ist die Verankerung der Aufgabenzuweisungskriterien zentral. In Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip werden diese Kriterien für die künftige Zuweisung staatlicher Aufgaben und damit für eine sinnvolle Aufgabenteilung im Bundesstaat wegweisend sein und für eine entsprechende Kontinuität sorgen.

4 Das neue Instrument der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kantonen

Für die konkrete Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der Verbundaufgaben⁹ kommt dem aus Artikel 46 Absatz 2 BV abgeleiteten Instrument der Programmvereinbarung – verstanden als Zusammenarbeitsform im Sinne des vertikalen kooperativen Föderalismus – eine zentrale Rolle zu. Dabei soll sich der Bund grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung und der Zielerreichung beschränken, um so den Handlungsspielraum der Kantone im operativen Bereich zu maximieren (Häfelin/Haller 2005, 327). Die Bundesgesetze enthalten die Grundzüge; gestützt darauf werden in Programmvereinbarungen zwischen Bund und einzelnen Kantonen die konkreten Leistungsziele sowie die Art und der Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund für eine Mehrjahresperiode geregelt. Seitens des Bundes werden die Projektfortschritte und die Zielerreichung periodisch durch ein effizientes Controlling und Reporting überprüft.¹⁰

Artikel 46 Absatz 2 BV wurde vom Parlament grundsätzlich positiv beurteilt. Anlass zu Fragen und Diskussionen gaben aber der rechtliche Charakter der Programmvereinbarung sowie die Erforderlichkeit einer verfassungsmässigen Grundlage. Ebenfalls thematisiert wurden allfällige negative Auswirkungen des neuen Instruments auf kleinere Kantone.

Eine verfassungsmässige Grundlage ist zwar aus rechtlicher Sicht nicht unbedingt erforderlich, macht aber aus staatspolitischen Gründen Sinn, weil sie die Idee des kooperativen Föderalismus verdeutlicht. Kleine Kantone erleiden mit dem Instrument der Programmvereinbarungen keinen Nachteil. Verglichen mit dem heutigen Gesetzesvollzug wird ihnen mehr Gestaltungsfreiheit eingeräumt, und die Möglichkeit, regionalen Besonderheiten besser Rechnung zu tragen, erlaubt insgesamt eine bedarfsgerech-

tere Leistungserstellung. Die Programmvereinbarung entspricht dem Leitgedanken der NFA: Anstelle von projektbezogenen Einzelsubventionen sollen die Kantone für Aufgaben, die sie gemeinsam mit dem Bund erfüllen, Global- und Pauschalsubventionen vom Bund erhalten.

5 Schlussbemerkungen

Nicht in jedem Fall soll mit der NFA die gewachsene und zum Teil historisch nachvollziehbare Zuständigkeitsordnung rückgängig gemacht werden. Wo aber eine Aufgabenentflechtung als möglich und sinnvoll erachtet wird, kann und muss sie vorgenommen werden. Dies mit dem Ziel, (wiederum) integrale Verantwortlichkeiten herzustellen. Eine Entflechtung der Aufgaben, die auch künftig eine ungerechtfertigte Zentralisierung staatlicher Kompetenzen verhindern soll, kann mit der ausdrücklichen Verankerung des Subsidiaritätsprinzips gestützt werden.¹¹

Die Protokolle der parlamentarischen Kommissionen und der Beratungen in den Räten zeigen, dass die Verankerung allgemeiner staatsrechtlicher Grundsätze in der Verfassung, seien sie noch so anerkannt, nicht selbstverständlich ist. Der Prozess der Überführung von ungeschriebenem in geschriebenes Verfassungsrecht ist länger, als man vermuten würde. Obwohl es sich vielfach «nur» um die Nachführung der Bundesverfassung handelt, müssen kritische Haltungen und Bedenken ernst genommen und diskutiert werden. Wo Umformulierungen und Kompromisse eine bessere Akzeptanz erreichen können, sind sie vorzunehmen. Es ist anzunehmen, dass die dadurch erreichte Legitimation zudem die Chancen erhöht, dass diese Bestimmungen auch von Volk und Ständen getragen werden.

Die Aufnahme der Artikel 5a, 43a und 46 Absatz 2 in die Verfassung zeigt, dass die NFA nicht nur ein wichtiges finanzpolitisches und finanzrechtliches, sondern auch ein staatspolitisches Vorhaben von Bedeutung ist. Für die NFA – mit Zielsetzung der Aufgabenentflechtung – ist es geradezu systemimmanent, dass das Subsidiaritätsprinzip als allgemeine Maxime in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Bei den anstehenden Beratungen zur Ausführungsgesetzgebung – insbesondere zu den Rahmengesetzen – wird dieser Leitmaxime sowie den Kriterien für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben besondere Beachtung zu schenken sein.

Die Inkraftsetzung der NFA wird integral erfolgen, das heisst die Verfassungs- und Gesetzesänderungen werden gleichzeitig in Kraft treten, aus heutiger Sicht am 1. Januar 2008.

Anmerkungen

- Die Verfasserin dankt den Herren Prof. Dr. iur. Luzius Mader und Gérard Wettstein, lic. phil. I, dipl. IDHEAP, Leiter NFA Projektteam, für die wertvollen Hinweise.
- 1 Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003, BBl 2003 6591. Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. November 2004, BBl 2005 951: Der Bundesbeschluss ist vom Volk mit 1'104'565 Ja (64%) gegen 611'331 Nein und von den Ständen mit 18 5/2 Ja gegen 21/2 Nein angenommen worden (BBl 2005 951).
 - 2 Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002 2291.
 - 3 Art. 42 Abs. 2 BV (Er [der Bund] übernimmt die Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen) wurde aufgehoben.
 - 4 Der bisherige Abs. 2 wird neu Abs. 3 und lautet wie folgt: «Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung».
 - 5 Der Aufsatz basiert im Wesentlichen auf den Protokollen des Stände- und Nationalrats, Amtliches Bulletin des Ständerates und des Nationalrates 2002/2003 sowie auf den Protokollen der Spezialkommission NFA, Ständerat und des Nationalrat (2002/03).
 - 6 Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 206ff, Art. 34 Abs. 3 Entwurf BV: «Der Bund beachtet den Grundsatz der Subsidiarität».
 - 7 Zum Verlauf der Beratungen vgl. Amtliches Bulletin Ständerat, Sonderausgabe Reform der Bundesverfassung (1998), 62, 166, 211, 255 sowie Amtliches Bulletin Nationalrat, Sonderausgabe Reform der Bundesverfassung, (1998), 134, 249, 439, 471 489.
 - 8 Amtliches Bulletin, Ständerat, 01.10.2002, S. 28, Amtliches Bulletin, Nationalrat, 12.06.2003, S. 16.
 - 9 Die Bundesverfassung kennt nur Bundesaufgaben oder kantonale Aufgaben. In Bereichen, wo eine strikte Entflechtung von Aufgaben (d.h. eine Zuweisung in die alleinige Verantwortung des Bundes oder der Kantone) – nicht zuletzt angesichts der Kleinräumigkeit der Schweiz – nicht sinnvoll erscheint, verbleiben so genannte Verbundaufgaben. Bei Verbundaufgaben handelt es sich um Aufgaben, bei denen der Bund die strategischen Vorgaben festlegt und die Kantone die operative Umsetzung übernehmen.
 - 10 <http://www.nfa.ch/de/dokumente/faktenblaetter/fb10.pdf>.
 - 11 Vgl. Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantone, Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat, www.parlament.ch/do-finanzausgleich-vorgeschichte.

Literatur

- Blankart, Charles Beat, 2001, Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 4. Aufl., München.
- Häfelin, Ulrich/Haller Walter, 2005, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Die neue Bundesverfassung, 6. Aufl., Zürich.
- Nuspliger, Kurt, 2004, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, Bern.
- Zimmerli, Ulrich, 2000, Bund–Kantone–Gemeinden, in: Zimmerli, Ulrich, 1999 (Hg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis, Bern.

Résumé

Dans le cadre de la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT, l'adoption de l'arrêté fédéral a eu pour effet de faire figurer dans la Constitution fédérale une série de dispositions nouvelles et interdisciplinaires. La présente contribution passe en revue les arguments avancés par les défenseurs et les pourfendeurs de l'inscription explicite du principe de subsidiarité dans la Constitution (art. 5a Cst.) et de la disposition énonçant les principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques (art. 43a Cst.), et présente brièvement le nouvel outil des programmes dans lesquels sont énoncés les objectifs convenus entre la Confédération et les cantons (art. 46a Cst.).

L'inscription dans la Constitution fédérale du principe de subsidiarité, principe jusqu'ici non écrit du droit public, est un élément essentiel de la RPT, qui vise au désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons. Le principe de subsidiarité ne s'applique cependant pas uniquement aux relations entre la Confédération et les cantons, et son inscription dans la Partie générale de la Constitution fédérale (art. 5a Cst.) lui confère une portée générale. L'article 43a Cst. énonce en outre un certain nombre d'autres règles qui régissent la relation entre la Confédération et les cantons, autant de critères d'une attribution et d'une application utiles et rationnelles des tâches publiques.

Dans le domaine des tâches accomplies conjointement, l'article 46a, alinéa 2 Cst. pose la base des programmes dans lesquels sont énoncés les objectifs convenus. En contrepartie de la réalisation des objectifs par les cantons conformément aux programmes, la Confédération leur verse des prestations pécuniaires.