

Schwerpunkte und Tendenzen in der Rechtsetzung der Kantone

Zeno Schnyder von Wartensee (Institut für Föderalismus, Universität Freiburg) | *Der folgende Beitrag ist aktuellen Tendenzen in der kantonalen Rechtsetzungstätigkeit gewidmet. Er greift dabei einige Bereiche auf, in denen die Kantone – sei es in ihrem autonomen Wirkungsbereich oder im Rahmen der Umsetzung von Bundesrecht – in der Zeitspanne zwischen Mai 2011 und April 2012 besonders aktiv legiferiert haben.*¹

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Gemeindefusionen
- 3 Einbürgerungsfragen
- 4 Besteuerung nach dem Aufwand
- 5 Neues Erwachsenenschutzrecht
- 6 Neue Spitalfinanzierung

1 Einleitung

«Normenflut», «Gesetzesinflation» und «Paragraphendschungel» sind nur einige der Schlagworte, mit welchen die von der Bevölkerung und der Politik oft *beklagte Zunahme von Normen und Regelungsdichte* gekennzeichnet wird (vgl. Zurlinden 2004; Fuhrer 2007; Loepfe 2004). So kommentierte neulich auch die Tagesschau des Schweizer Fernsehens den bevorstehenden Beginn des Jahres 2012 mit dem Titel «Gesetzesflut zum Jahresstart».²

Die vermeintliche Beobachtung lässt sich allerdings in mehrfacher Hinsicht relativieren. Zunächst handelt es sich dabei entgegen der landläufigen Meinung um *kein neuzeitliches Phänomen*. Die Klage über die wachsende Anzahl der Rechtsnormen war bereits im römischen Reich bekannt und dürfte auch den Rechtsadressaten des Allgemeinen Preussischen Landrechts mit seiner stattlichen Anzahl von damals gut 19 000 Vorschriften beschäftigt haben.³ Weiter zeigt ein Blick auf das vorhandene Zahlenmaterial, dass sich der erhobene Vorwurf längst nicht in dem zu erwartenden Ausmass mit den Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte deckt, zumal in jüngster Zeit sogar eine gegenläufige Tendenz zu erkennen ist.

Was die quantitative Sicht auf die schweizerische Rechtsordnung betrifft, stammt die einzige umfassende *Untersuchung aus den Jahren 1985 und 1986* (Linder 1985, 417 ff.). Demnach wies das interne Bundesrecht, gemessen an der Gesamtzahl der in Kraft stehenden Erlasse, deren Artikelzahl und Seitenumfang, von 1947 bis 1982 eine jährliche Zuwachsrate von durchschnittlich zwischen 0,5 %

und 1,5 % auf. Dies fällt im Vergleich mit der damals allgemein stark angestiegenen Staatstätigkeit eher bescheiden aus, nahmen doch die Bundesaussgaben im genannten Zeitraum um 280 %, das Bundesverwaltungspersonal immerhin um 50 % zu. Auch fand sich in der Untersuchung kein Hinweis auf eine «Änderungsflut» im Sinne eines höheren Tempos im Bereich der Gesetzesrevisionen. Die am Beispiel des Kantons Waadt untersuchte kantonale Ebene verzeichnete eine noch geringere Wachstumsrate von jährlich unter 1 %.

Für die jüngere Vergangenheit liegen zwar keine ähnlich umfassenden Untersuchungen vor, doch haben gelegentlich – meist auf parlamentarische Initiativen hin – Aktionen zur *systematischen Überprüfung der verschiedenen Rechts-sammlungen* und der Notwendigkeit der darin enthaltenen Erlasse stattgefunden. So wurden zuletzt mit dem Bundesbeschluss zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 3. März 2008 und dem gleichnamigen Bundesgesetz vom 20. März 2008 insgesamt 31 Erlasse der Bundesversammlung, 112 Erlasse des Bundesrates und 56 Erlasse der Departemente ausser Kraft gesetzt. Damit verringerte sich die Anzahl der im Landesrecht in Kraft stehenden Erlasse um 11 % (vgl. BBI 2007 6121 ff.). Auch in einigen Kantonen wurden vergleichbare Bereinigungen der Gesetz-sammlungen vorgenommen. So konnten im Jahr 1996 im Kanton Graubünden 85 von 643, im Jahr 2001 im Kanton Tessin 90 der insgesamt 715 und im Jahr 2004 im Kanton Zürich 50 von 830 Erlassen aufgehoben werden. Ähnliche Ergebnisse konnten auch in den Kantonen Basel-Landschaft und Thurgau verzeichnet werden (BBI 2007 6129 ff.; Stähelin, 2007, 412 f.)⁴. Die aktuellsten Zahlen *spiegeln den Erfolg dieser Bemühungen*. Während gegen Ende 2006 noch 17 782 kantonale Erlasse in Kraft standen, waren es Ende 2011 noch 16 350. Dies entspricht einem Rückgang von gut 8 %. Das Staatsvertragsrecht nicht mitgezählt, weist in dieser Zeitspanne auch das Bundesrecht einen Rückgang in Höhe von gut 4 % auf. Erstaunlich sind die teilweise beträchtlichen kantonalen Unterschiede. Während sich beispielsweise der Kanton Appenzell Ausserrhoden mit 330 Erlassen begnügt, weist der Bestand der Rechtssammlung des Kantons Neuenburg ganze 1263 Erlasse auf.⁵

Nach diesem Blick auf die quantitative Seite der Rechtsetzungstätigkeit erhalten im Nachfolgenden (ohne Anspruch auf eine umfassende Darstellung erheben zu können) einige inhaltliche Aspekte, welche die kantonale Rechtstätigkeit im Zeitraum zwischen Mai 2011 und April 2012 besonders geprägt haben, eine nähere Betrachtung. Im autonomen Wirkungsbereich stand neben dem Thema *Gemeindefusionen* (Kap. 2) und dem sich stets in hohem Tempo wandelnden Bildungswesen auch *Einbürgerungsfragen* im Vordergrund (Kap. 3). Für politische Brisanz sorgten die in einigen Kantonen zwecks Abschaffung der *kantonalen Besteuerung nach dem Aufwand* ergriffenen Volksinitiativen (Kap. 4). Im Rahmen

der Umsetzung von bundesrechtlichen Vorgaben waren es im vorliegend interessierenden Zeitraum insbesondere das bevorstehende Inkrafttreten des *neuen Erwachsenenschutzrechts* (Kap. 5) und die *neue Spitalfinanzierung* (Kap. 6), welche Impulse zu kantonaler Rechtsetzung gaben.

2 Gemeindefusionen

2.1 Vollzogene Gemeindefusionen

Der schon seit längerem zu verzeichnende *Trend zu Gemeindefusionen* hält weiter an. Während es in der Schweiz zu Beginn des Jahres 2012 noch 2 495 Gemeinden gab, waren es ein Jahr zuvor mit 2 551 noch 56 mehr (ausführlich dazu Stöckli/Meier 2012, 341). Im vorliegend interessierenden Zeitraum ereigneten sich die meisten Gemeindefusionen im *Kanton Waadt*, wo am 1. Juli 2011 insgesamt 48 Gemeinden zu deren 12 und am 1. Januar 2012 nochmals 17 Gemeinden zu deren 4 fusionierten. Weitere Gemeindezusammenschlüsse traten per Anfang 2012 in den Kantonen Freiburg, Graubünden (beide von 4 auf 2), Bern, Solothurn und Aargau (je von 2 auf 1) in Kraft. Im Kanton Tessin schlossen sich am 1. April 2012 13 Gemeinden zu deren 3 zusammen.⁶ Von der Bevölkerung abgelehnt wurden hingegen einige kleinere Fusionsvorhaben in den Kantonen Bern, Neuenburg, Wallis, Graubünden und Tessin.⁷ Von besonderer Tragweite waren die *gescheiterten Fusionsprojekte* in der Agglomeration Luzern⁸ und im Grossraum Locarno.⁹

2.2 Projekte für zukünftige Gemeindefusionen

Bereits jetzt liegen einige Gemeindefusionen vor, deren Inkrafttreten auf den 1. Januar 2013 beschlossen wurde. Dabei sticht der im *Kanton Neuenburg* bevorstehende Zusammenschluss von 15 Gemeinden zur neuen Gemeinde *Val-de-Ruz* besonders hervor.¹⁰ Verringern wird sich die Gemeindezahl darüber hinaus namentlich auch in den Kantonen Tessin (von 14 auf 3), St. Gallen (von 14 auf 6), Wallis (von 11 auf 5), Waadt (von 9 auf 1), Jura (von 8 auf 2), Graubünden (von 6 auf 2), Bern (von 6 auf 3), Aargau (von 4 auf 1), Luzern, Freiburg und Solothurn (je von 2 auf 1).¹¹ Für das Jahr 2014 wurde erst im Kanton Aargau eine Gemeindefusion beschlossen.¹² Noch nicht abgeschlossene Fusionsvorhaben von grosser Tragweite bestehen vor allem in den Kantonen Graubünden, Freiburg, Waadt, Tessin, Jura und Solothurn.¹³

2.3 Gesetzliche Grundlagen zur Förderung von Gemeindefusionen

Was den allgemeinen Trend zu Gemeindefusionen anbelangt, legt eine nähere Betrachtung der kantonalen Rechtsgrundlagen den Schluss nahe, dass die mancherorts besonders ausgeprägten Fusionsaktivitäten mitunter auch das Resultat

gezielter *gesetzlicher Förderungen* solcher Vorhaben sind. So wurde etwa im Kanton Tessin, wo seit dem Jahr 2000 die meisten Gemeindezusammenschlüsse zu verzeichnen waren, zur Unterstützung von Fusionsprojekten ein Kredit in Höhe von 120 Millionen Franken bereitgestellt.¹⁴ Ähnliche finanzielle Förderbeiträge sind in unterschiedlicher Höhe auch in den Kantonen AG, BE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, TG VD, VS und ZH vorgesehen. Lediglich auf beratende Unterstützung setzen die beiden Appenzeller Kantone. Keinerlei Einrichtungen zur Unterstützung von Fusionsprojekten finden sich in den Rechtsordnungen der Kantone BL, BS, NW, OW, SZ, UR und ZG. (vgl. Ecoplan 2009, 10). Für den vorliegend interessierenden Zeitraum sind hinsichtlich der Schaffung bzw. Förderung von Gemeindefusionen insbesondere die folgenden Gesetzgebungsaktivitäten hervorzuheben:

- Im *Kanton Freiburg* haben die Stimmberechtigten am 15. Mai 2011 das «Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)» klar angenommen. Das Gesetz geht auf eine Motion zurück, mit welcher vorgeschlagen wurde, die Zahl der Gemeinden im Kanton auf ungefähr 90 zu senken. Zuvor konnte die Zahl der Gemeinden gemäss einem im Jahr 1999 beschlossenen Dekret von 245 auf 168 verringert werden. Die Laufzeit des am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Gesetzes ist auf den 31. Dezember 2018 beschränkt. Das Gesetz stellt für die Förderung weiterer Gemeindefusionen Finanzhilfen in Höhe von 50 Millionen Franken bereit und unterstand deshalb dem obligatorischen Referendum.
- Um Gemeindefusionen über die gesetzlich bereits vorgesehenen Massnahmen hinaus mit zusätzlichen finanziellen Mitteln unterstützen zu können, ist im *Kanton Luzern* eine Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich sowie die Äufnung eines spezifischen Fonds geplant. Dabei sollen die Beiträge an Gemeindefusionen aus zwei Komponenten bestehen; zum einen aus einem Pro-Kopf-Beitrag, der sich aus der Bevölkerungszahl errechnen lässt, zum anderen aus einem Zusatzbeitrag, welcher nach einzelfallorientierten Kriterien zu bemessen ist.¹⁵
- Im *Kanton Bern* sieht eine geplante Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes Massnahmen zur Förderung von Gemeindefusionen vor, welche nebst einer moderaten Erhöhung der kantonalen Zuschüsse an fusionswillige Gemeinden eine Kompetenz des Grossen Rates beinhalten, Gemeindefusionen unter bestimmten Voraussetzungen auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen.¹⁶
- In der Februarsession 2011 befasste sich der Grosse Rat des *Kantons Graubünden* mit der territorialen Gliederung des Kantons und hielt dabei im Grund-

- satz fest, dass zur Vereinfachung der Strukturen nebst einer Gebietsreform auf der regionalen Ebene auch eine Gemeindereform notwendig sei. Dadurch soll die Anzahl der Gemeinden von gegenwärtig 178 bis im Jahr 2020 auf zwischen 50 und 100, langfristig auf unter 50 Gemeinden reduziert werden. Für die Umsetzung dieses Vorhabens ist ein schrittweises Vorgehen vorgesehen, wobei der Prozess zunächst dadurch erleichtert werden soll, dass der Zusammenschluss der politischen Gemeinden nicht mehr automatisch zum Zusammenschluss der betreffenden Bürgergemeinden führen muss.¹⁷ Mit der diesbezüglichen Vorlage der Botschaft durch den Regierungsrat ist ein erster Schritt des Umsetzungsprozesses bereits getan.¹⁸ Parallel dazu wurde am 10. Mai 2011 die kantonale Volksinitiative «Starke Gemeinden – starker Kanton» eingereicht, welche mit der Forderung nach einer Reduktion der Zahl der Gemeinden auf gut 50 eine sehr ähnliche Zielsetzung aufweist. Indem die Gemeindegemeinschaften jedoch nicht von unten herauf unter Wahrung des Selbstbestimmungsrechts der Gemeinden, sondern von oben herab beschlossen werden sollen, verfolgt die Initiative hinsichtlich der Umsetzung einen entgegengesetzten Ansatz. Mit Beschluss vom 8. Mai 2012 lehnte der Regierungsrat die Initiative daher ohne Gegenvorschlag ab. Der Grosse Rat wird die Volksinitiative in der Dezembersession 2012 behandeln (Medienmitteilung der Standeskanzlei Graubünden vom 11. Mai. 2012).
- Im *Kanton Aargau* stimmte der Grosse Rat am 8. November 2011 einer Änderung des Gemeindegesetzes zu, die, nachdem die Referendumsfrist am 10. Mai 2012 unbenutzt abgelaufen war, rückwirkend per 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist. Ziel der Gesetzesänderung ist die Unterstützung fusionswilliger Gemeinden mittels einer Zusammenschlusspauschale von 400 000 Franken als Beitrag an den Organisationsaufwand nach der Fusion. Liegt die Steuerkraft der Gemeinde unter dem kantonalen Durchschnitt, erhält sie einen zusätzlichen Zusammenschlussbeitrag, der sich an der Bevölkerungszahl und der Steuerkraft bemisst (Gesetz vom 19. Dezember 1978 über die Einwohnergemeinden (SR 171.100)).

3 Einbürgerungsfragen

3.1 Bundesrechtliche Anforderungen an das Einbürgerungsverfahren

Im Rahmen zweier Grundsatzurteile des Jahres 2003 hielt das Bundesgericht bekanntlich fest, dass es sich bei einer Einbürgerung entgegen der in der Vergangenheit vorherrschenden Auffassung nicht um einen politischen Entscheid, sondern um einen Akt *der Rechtsanwendung* und mithin um eine Verfügung handelt. Daraus folgerte das Bundesgericht eine sich aus dem Anspruch auf rechtliches

Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) sowie aus dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) ergebende *Pflicht zur Begründung des Entscheids*. Da die genannten grundrechtlichen Anforderungen nach dem Wortlaut der Bundesverfassung nicht nur für gewählte Bürgerinnen und Bürger, sondern für alle gelten, die an der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe teilhaben (Art. 35 Abs. 2 BV), erachtete das Bundesgericht die in geheimer Urnenabstimmung erfolgende Verweigerung der Erteilung des Bürgerrechts wegen der dort systembedingt fehlenden Begründung als verfassungswidrig.¹⁹ Die im Spannungsfeld zwischen Rechtsstaat und Demokratie angelegte Einbürgerungsthematik sorgte in der Folge mancherorts für heftige politische Debatten und entsprechende legislative Aktivitäten, zumal einige Kantone ihre rechtlichen Bestimmungen über das Verfahren zur Erteilung des Bürgerrechts an die bundesgerichtlichen Anforderungen anpassen mussten.²⁰

3.2 Anforderung an die Sprachkenntnisse einbürgerungswilliger Personen

Nachdem sich der politische Diskurs im Anschluss an die beiden im Jahr 2003 ergangenen Bundesgerichtsurteile zunächst vor allem um die verfahrensrechtlichen Fragen nach der Zuständigkeit und der Begründung des Entscheids drehte, rückten in der jüngeren Vergangenheit vermehrt die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung in den Vordergrund, namentlich auch die an einbürgerungswillige Personen gestellten sprachlichen Anforderungen.

Inhaltlich hängt die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts und mithin auch jene des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (vgl. Art. 37 Abs. 1 BV) nebst anderer Voraussetzungen von der *Eignung der Bewerberin oder des Bewerbers* ab. Gemäss Artikel 14 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (BüG) beurteilt sich diese Eignung insbesondere nach Massgabe der Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse und der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen sowie danach, ob die Bewerberin oder der Bewerber die schweizerische Rechtsordnung beachtet und ob er für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz eine Gefahr darstellt. Das Kriterium der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen setzt dabei nach herrschender Lehre notwendigerweise auch die *Kenntnis mindestens einer Landessprache* voraus (vgl. Gutzwiller 2008, 558). Zwar verfügt die zuständige Behörde diesbezüglich über einen weiten Ermessensspielraum, doch verlangt die rechtsgleiche und willkürfreie Handhabung dieses Kriteriums nach einem gewissen Referenzrahmen und der vorgängigen Mitteilung des erwarteten Sprachniveaus (vgl. BGE 37 I 235 E. 3.4).

Ein im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) erstellter Kurzbericht zu einem Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung stützt sich bei der Um-

schreibung des anzustrebenden Sprachniveaus auf den *Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen* (GER) für Sprachen des Europarates und erachtet für mündliche Kompetenzen (Sprechen, Hörverstehen) ein Profil im Bereich der Referenzniveaus A2.1 bis B1.1 als sinnvoll. Die Prüfung von schriftlichen Kompetenzen (Lesen, Schreiben) wird generell nicht empfohlen (Schneider 2006). Der GER hat sich insbesondere in der Praxis des Fremdsprachenunterrichts etabliert. Er unterscheidet drei Hauptniveaus sprachlicher Kommunikationsfähigkeiten: Die A-Niveaus stehen für elementare, die B-Niveaus für eine selbstständige und die C-Niveaus für eine kompetente Sprachverwendung. Innerhalb der breit angelegten Hauptniveaus A und B werden je zwei Teilniveaus (A1 und A2 sowie B1 und B2 mit weiteren Unterteilungen) unterschieden, was die Genauigkeit des sprachlichen Anforderungsprofils erhöhen soll.²¹ Der GER findet auch im Bundesrecht Verwendung. So werden etwa für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landesprache auf dem Niveau A2 verlangt.²² Auch im Rahmen der kantonalen Einbürgerungsbestimmungen gewinnt der GER zwecks Präzisierung oder Erhöhung der im Bundesrecht geforderten Verständigungsmöglichkeiten zusehends an Bedeutung. Derzeit werden die sprachlichen Fähigkeiten der einbürgerungswilligen Personen in sechs Kantonen anhand des GER geprüft, wobei die Kantone Genf,²³ Graubünden,²⁴ Obwalden,²⁵ St. Gallen,²⁶ und Uri²⁷ ein Niveau von mindestens B1 voraussetzen, während im Kanton Bern²⁸ bereits kommunikative Fähigkeiten im Bereich A2 genügen.

3.3 Rechtsetzungstätigkeit der Kantone

Die bereits erwähnte Bestimmung des Kantons Genf ist am 15. Dezember 2011 in Kraft getreten, jene der Kantone Obwalden und Uri am 1. Januar 2012 bzw. am 1. April 2012. Zudem konnte sich im vorliegend interessierenden Zeitraum die Stimmbevölkerung dreier Kantone mit Einbürgerungsfragen befassen:

- Im *Kanton Basel-Stadt* wurde die dem obligatorischen Referendum unterworfenen Änderung der Verfassung zur Zuweisung der ausschliesslichen Kompetenz für die Erteilung des kantonalen Bürgerrechts an den Regierungsrat von der Stimmbevölkerung angenommen.²⁹
- Im *Kanton Basel-Stadt* forderte die kantonale Volksinitiative «für eine faire Einbürgerung (Sprachinitiative)» die Aufnahme von griffigen Sprachkriterien in das Einbürgerungsverfahren in Form eines Nachweises über die Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift auf dem Referenzniveau B2. Der vom Regierungsrat und dem Grossen Rat befürwortete Gegenvorschlag anerkannte das Anliegen der Initiative, erachtete das geforderte Sprachniveau

aber als zu hoch. Nachdem die Initiative von der Stimmbevölkerung des Kantons Basel-Stadt verworfen, der Gegenvorschlag jedoch angenommen worden ist, setzt die Einbürgerung im Kanton Basel-Stadt inskünftig mündliche Deutschkenntnisse auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Deutschkenntnisse auf dem Referenzniveau A2 voraus.³⁰

- Neulich konnte sich die Stimmbevölkerung des *Kantons Schwyz* zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes vom 19. Februar 1970 äussern. Vorgesehen ist, dass Einbürgerungsgesuche dereinst im Amtsblatt ausgeschrieben werden, bevor darüber in allen Gemeinden eine Einbürgerungsbehörde entscheidet. Neu müssen Einbürgerungswillige eine Charta unterzeichnen, mit der sie bekunden, die grundlegenden verfassungsrechtlichen Werte zu akzeptieren. Neben dem Vertrautsein mit Sitten und Gebräuchen in Bund, Kanton und Gemeinde werden ausreichende schriftliche und mündliche Deutschkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitmenschen verlangt. Auf die Statuierung eines bestimmten Sprachniveaus wurde verzichtet. Die Totalrevision wurde von der Stimmbevölkerung gutgeheissen.³¹
- Im *Kanton Zürich* sollte das neue Bürgerrechtsgesetz neben einer kantonsweiten Vereinheitlichung im Bereich der Wohnsitzfristen und der an die Begründung eines negativen Entscheids bestehenden Anforderungen auch für eine Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen sorgen. Vorgesehen war neben dem Vorliegen einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) auch, dass auf dem Verordnungsweg hinsichtlich der Spracherfordernisse ein Anforderungsprofil im Bereich von A2 bzw. B1 festgelegt wird. Nachdem die Vorlage vom Kantonsparlament in verschiedener Hinsicht deutlich verschärft worden war, empfahl der Regierungsrat deren Ablehnung, worauf die geplante Gesetzesänderung von der Bevölkerung schliesslich verworfen wurde.³²

3.4 Ausblick

Am 4. März 2011 legte der Bundesrat – unter anderem zurückgehend auf die Motion 08.3499 «Gute Kenntnisse einer Landessprache und Integration als Voraussetzung einer Einbürgerung» – eine Botschaft zur *Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht* (BBl 2011 2825) vor. Mit der Totalrevision sollen nebst einer Vereinfachung und Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren sowie der Angleichung des Integrationsbegriffs an das Ausländerrecht grundsätzliche Neuerungen eingeführt werden wie beispielsweise die Niederlassungsbewilligung als Voraussetzung für die ordentliche Einbürgerung, die Herabsetzung der Aufenthaltsdauer von bisher zwölf Jahren auf neu acht oder die Harmonisie-

nung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen (BBl 2011 2825). Was die Verständigungsfähigkeit in einer Landessprache anbelangt, sollen die konkreten Anforderungen an die Sprachkenntnisse in Abhängigkeit vom Ergebnis der parlamentarischen Beratung und unter Berücksichtigung der vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Rahmenkonzepte in der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz verbindlich festgelegt werden (BBl 2011 2834). Es zeichnet sich daher ab, dass die Bundesgesetzgebung dereinst auch im Bereich der Voraussetzungen zur Erteilung des Schweizer Bürgerrechts auf den Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER) Bezug nehmen könnte. Als Kommission des Erstrates trat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) mit Beschluss vom 24. Februar 2012 im zweiten Anlauf auf die Vorlage ein. Die Detailberatung erfolgte voraussichtlich im dritten Quartal 2012.

4 Besteuerung nach dem Aufwand

4.1 Historischer Ursprung

Die Besteuerung nach dem Aufwand – gemeinhin auch als Pauschal- oder Aufwandbesteuerung bezeichnet – gehört seit vielen Jahren zum föderalistisch geprägten Steuersystem der Schweiz. 1862 hat der *Kanton Waadt* als erster Kanton aufgrund von touristischen und wirtschaftlichen Interessen nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern eine besondere Besteuerungsart angeboten. In der Folge führten weitere Kantone ähnliche Besteuerungsmodelle ein. Auf Bundesebene besteht die Möglichkeit zur Besteuerung nach dem Aufwand seit 1934.³³ Nachdem sich im Rahmen des Steuerwettbewerbs im Verlaufe der Jahre eine Vielzahl von unterschiedlichen Ansätzen zur Besteuerung nach dem Aufwand herausgebildet hatten, begründeten die Kantone am 10. Dezember 1948 mit dem «*interkantonalen Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen*» eine einheitliche Regelung über die Anwendung der Aufwandbesteuerung, indem sie die zulässigen und unzulässigen Formen des interkantonalen Steuerwettbewerbs festhielten. Innerhalb dieses Rahmens führten schliesslich sämtliche Kantone eine Möglichkeit zur Besteuerung nach dem Aufwand ein.

4.2 Aktuelle gesetzliche Grundlagen

Mit den am 14. Dezember 1990 verabschiedeten Bundesgesetzen über die direkte Bundessteuer (DBG)³⁴ und über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)³⁵ wurden die Regelungen über die Aufwandbesteuerung fest verankert. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich seither im Wesentlichen in den nahezu gleichlautenden Artikeln 14 DBG und 6 StHG (zum Ganzen Arter 2007, 156 ff.; Eidg. Steuerverwaltung 2010). Demnach haben natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in

der Schweiz steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen und hierzulande keine Erwerbstätigkeit ausüben, das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der ordentlichen Einkommenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten. Bei der direkten Bundessteuer steht ausländischen Staatsangehörigen – sofern sie die übrigen Bedingungen erfüllen – die Aufwandbesteuerung über das Zuzugsjahr hinaus weiterhin zu. Den Kantonen ist es freigestellt, ob sie ausländischen Staatsangehörigen die *Aufwandbesteuerung auch über das Zuzugsjahr hinaus gewähren oder nicht* (vgl. Art. 14 Abs. 2 DGB und Art. 6 Abs. 2 StHG). Weiter unterscheidet sich die Regelung des StHG von derjenigen des DBG dahingehend, dass mit der Aufwandbesteuerung auf kantonaler Ebene neben der Einkommens- auch die Vermögenssteuer abgegolten ist. Was die Ermittlung der Höhe des zu entrichtenden Steuerbetrages anbelangt, unterscheidet sich die Pauschalbesteuerung von der ordentlichen Besteuerung nicht mit Bezug auf den anwendbaren Steuertarif, sondern mit Bezug auf die *Steuerbemessungsgrundlage*. Diesbezüglich stellt die Aufwandbesteuerung auf die gesamten Lebenshaltungskosten ab, welche der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie in der Bemessungsperiode entstanden sind. Berücksichtigt werden dabei sämtliche Kosten, unabhängig davon, ob sie im In- oder im Ausland angefallen sind. Auf Bundesebene muss die Summe dieser tatsächlichen Aufwendungen gemäss Artikel 1 Absatz 1 der einschlägigen Verordnung des Bundesrates aber mindestens dem *Fünffachen des Mietzinses oder des Mietwerts* der Wohnung im eigenen Haus bzw. dem doppelten Pensionspreis für Unterkunft und Verpflegung entsprechen.³⁶ Darüber hinaus sehen die im DBG und StHG enthaltenen Bestimmungen vor, dass die nach dem Aufwand berechnete Steuer mindestens gleich hoch angesetzt werden muss wie der Steuerbetrag, der sich bei ordentlicher Besteuerung der in der Schweiz erzielten Bruttoeinkünfte ergibt (sog. *Kontrollrechnung*).

4.3 Politischer Diskurs

Nachdem die Besteuerung nach dem Aufwand schon zu Beginn nicht ganz unumstritten war, vermehrte sich die *Kritik in jüngster Zeit zunehmend*.³⁷ Die Befürworter verweisen mit Blick auf die Komplexität der Besteuerung von im Ausland erwerbstätigen, aber in der Schweiz wohnhaften Personen in erster Linie auf die Praktikabilität und auf die bei einer Preisgabe des hiesigen Standortvorteils drohenden wirtschaftlichen Nachteile. Die Kritiker sehen in der Pauschalbesteuerung demgegenüber eine mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) nicht zu vereinbarende, unredliche Privilegierung wohlhabender Steuerpflichtiger. Auch auf internationaler Ebene geriet das Schweizer Auf-

wandbesteuerungsmodell zuletzt verschiedentlich unter Beschluss.³⁸ Im Rahmen der intensiv geführten Auseinandersetzungen mussten sich verschiedentlich auch die gesetzgebenden Organe des Bundes mit Fragen nach der Zulässigkeit und näheren Ausgestaltung des geltenden Pauschalbesteuerungsmodells auseinandersetzen.³⁹ Auf kantonaler Ebene sorgte die *Abschaffung* der in Artikel 6 Absatz 2 StHG für ausländische Staatsbürger vorgesehenen Möglichkeit zur Gewährung der Aufwandbesteuerung auch über die Zuzugsperiode hinaus *durch das Zürcher Stimmvolk* für grosses Aufsehen.⁴⁰ Diesem Beispiel folgend, wurden zuletzt auch in anderen Kantonen ähnliche Volksbegehren lanciert.

4.4 Rechtsetzungstätigkeit der Kantone im Bereich der Aufwandbesteuerung

Was die gestützt auf Artikel 6 StHG bestehenden kantonalen Aufwandbesteuerungsmodelle anbelangt, sind für den vorliegend interessierenden Zeitraum die folgenden Rechtsetzungsaktivitäten zu verzeichnen:

- Im *Kanton Glarus* wurde die geforderte Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand von der Landsgemeinde knapp verworfen.⁴¹
- Im *Kanton Thurgau* wurde die Volksinitiative «Abschaffung der Pauschalbesteuerung – Schweizer und Ausländer gleich behandeln» vom Stimmvolk knapp abgelehnt. Angenommen wurde stattdessen der Gegenvorschlag des Grossen Rates, gemäss welchem die kantonale Aufwandbesteuerung zwar bestehen bleibt, allerdings unter Ausdehnung der Steuerbemessungsgrundlage sowie einem gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststeuerbetrag.⁴²
- Im *Kanton Schaffhausen* konnte der von der Regierung erarbeitete Gegenvorschlag die Annahme der Volksinitiative «Schluss mit Steuerprivilegien für ausländische Millionäre» nicht verhindern. Nach Zürich handelt es sich somit um den zweiten Kanton, der künftig keine über die laufende Steuerperiode hinausgehende Möglichkeit zur Besteuerung nach dem Aufwand vorsieht.⁴³
- Ähnliches wie im Kanton Thurgau ereignete sich im *Kanton St. Gallen*, wo die Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre» zwar angenommen wurde, gegenüber dem von Parlament und Regierung getragenen und von der Bevölkerung ebenfalls angenommenen Gegenvorschlag in der Stichfrage jedoch unterlag. Die neue Regelung behält die Aufwandbesteuerung bei, sieht jedoch – ohne einen Mindeststeuerbetrag festzulegen – verschärfte Kriterien für die Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage vor.⁴⁴

- Im *Kanton Luzern* gaben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem Gegenentwurf des Kantonsrates gegenüber der unter der Bezeichnung «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre! Abschaffung der Pauschalbesteuerung» lancierten Volksinitiative den Vorzug. Damit wird der Kanton Luzern dereinst über eine Regelung verfügen, wie sie im Kanton St. Gallen bereits vorliegt.⁴⁵
- Die Bevölkerung des *Kantons Appenzell Ausserrhoden* hiess sowohl die Volksinitiative «Abschaffung der Pauschalbesteuerung – SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln!» als auch den Gegenvorschlag des Kantonsrats gut. Anders als im Kanton St. Gallen obsiegte in der Stichfrage jedoch die Initiative.⁴⁶ Damit ist Appenzell Ausserrhoden der dritte Kanton, der keine Aufwandbesteuerung mehr kennt, die ausländische Steuerpflichtige privilegiert.
- Der Regierungsrat des *Kantons Bern* lehnt die von der Initiative «Faire Steuern – Für Familien» geforderte Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand unter Verweis auf den Standortwettbewerb und die im Ausland bestehenden, ähnlichen, teilweise auch weitergehenden Regelungen ab. Dessen ungeachtet hat der Regierungsrat infolge eines ihm vom Grossen Rat überwiesenen Postulats bereits eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet, welche eine frühzeitige Anpassung der kantonalen Regelung an ein auf Bundesebene bestehendes Reformvorhaben vorsieht. Nebenbei haben der Regierungsrat und die vorberatende Kommission auch einen Gegenvorschlag zur Initiative ausgearbeitet, der die in der genannten Gesetzesvorlage bereits angedachten Verschärfungen im Bereich der Aufwandbesteuerung bereits auf Anfang 2013 wirksam werden lassen würde.⁴⁷ Die Abstimmung findet voraussichtlich am 23. September 2012 statt.
- Im *Kanton Basel-Landschaft* fordert die Initiative «Schluss mit den Steuerprivilegien» ebenfalls die Abschaffung der kantonalen Besteuerung nach dem Aufwand. Der vom Regierungsrat ausgearbeitete Gegenvorschlag sieht demgegenüber eine Ausdehnung sowie einen Mindestumfang der Steuerbemessungsgrundlage vor. Nachdem sich der Kantonsrat sowohl für die Initiative als auch für den Gegenvorschlag ausgesprochen hat, wird die Baselbieter Bevölkerung in der voraussichtlich am 23. September 2012 stattfindenden Abstimmung über die Beibehaltung bzw. Änderung der Pauschalbesteuerung entscheiden.⁴⁸
- Mit Beschluss vom 30. Juni 2009 beantragte der Regierungsrat des *Kantons Basel-Stadt*, dass eine ihm zur Stellungnahme unterbreitete Motion betref-

fend Abschaffung der Pauschalbesteuerung von Zugewanderten vom Grossen Rat zur Berichterstattung überwiesen wird. Die Berichterstattung liegt derzeit noch nicht vor.⁴⁹

- In den *Kantonen Tessin und Freiburg* wird mittels noch hängiger parlamentarischer Initiativen ebenfalls die Abschaffung der kantonalen Aufwandbesteuerung gefordert.⁵⁰ Weiter ist im Kanton Zug momentan die Sammlung der erforderlichen Anzahl Unterschriften für die Gesetzesinitiative «Keine Steuervorteile für ausländische Millionäre – gleiches Recht für alle!» im Gang.
- Im *Kanton Aargau* wurde eine am 18. Januar 2011 zur Abschaffung der kantonalen Aufwandbesteuerung eingereichte Motion vom Grossen Rat abgelehnt (vgl. Beschluss des Grossen Rates des Kantons Aargau, Nr. 2011–1461, 6. September 2011).

4.5 Ausblick

Während die gestützt auf Artikel 6 Absatz 2 StHG bestehende Möglichkeit, ausländischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern die Besteuerung nach dem Aufwand auch über die Zuzugsperiode hinaus zu gewähren, in mittlerweile drei Kantonen abgeschafft wurde (ZH, SH und AR), wurden die Kriterien hinsichtlich der Steuerbemessungsgrundlage bzw. hinsichtlich eines zu entrichtenden Mindeststeuerbetrages in drei Kantonen verschärft (TG, SG und LU). Verworfen wurde das Vorhaben zur Revision des Aufwandbesteuerungsrechts einzig von der Stimmbevölkerung des Kantons Glarus. Noch in diesem Jahr wird sich die Stimmbevölkerung in zwei weiteren Kantonen mit der Thematik befassen (BE und BL). Noch nicht ganz so weit fortgeschrittene Reformvorhaben bestehen in vier anderen Kantonen (BS, TI, VS und ZG).

Im Zusammenhang mit diesen kantonalen Gesetzgebungsaktivitäten ist zu beachten, dass auch auf Bundesebene Reformvorhaben bestehen, die den (kantonalen) Möglichkeiten zur Besteuerung nach dem Aufwand Grenzen setzen wollen. Zum einen wurde eine *Eidgenössische Volksinitiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung* eingereicht, deren Frist zur Sammlung der erforderlichen Anzahl Unterschriften am 19. Oktober 2012 ausläuft. Zum anderen unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten in der Botschaft vom 29. Juni 2011 (BBI 2011 6021) einen *Entwurf zur Änderung* der in *Artikel 14 DBG* und *Artikel 6 StHG* bestehenden Vorschriften. Das Ziel der bundesrätlichen Vorlage besteht darin, die Akzeptanz der Aufwandbesteuerung als ein standortpolitisches Instrument von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung mittels einiger Gleichberechtigungsüberlegungen, sprich einer Verschärfung der Kriterien für die Ermittlung

der Steuerbemessungsgrundlage zu verbessern.⁵¹ Der Ständerat stimmte dem Entwurf am 6. März 2012 als Erstrat zu (Amtl.Bull. S 2012 5 ff.). Der Zeitpunkt der Beratung im Nationalrat steht derzeit noch nicht fest. Wird die Vorlage angenommen, würde sich die Rechtslage in den Kantonen, welche die Besteuerung nach dem Aufwand beibehalten, derjenigen der Kantone Thurgau, St. Gallen und Luzern angleichen.

5 Neues Erwachsenenschutzrecht

5.1 Reformbedarf und Ausarbeitung der neuen gesetzlichen Bestimmungen

Das geltende Vormundschaftsrecht des Zivilgesetzbuches (Art. 360–455 ZGB) ist seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1912 – abgesehen von den Bestimmungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (Art. 397a-f ZGB) – praktisch unverändert geblieben. In der Praxis herrscht daher seit längerem die Ansicht, dass das in die Jahre gekommene Regelungswerk den heutigen Verhältnissen und Anforderungen des Rechtsalltags nicht mehr gerecht wird. Entsprechend setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 13. April 1999 eine Expertenkommission zur Erarbeitung einer grundlegenden Revisionsvorlage ein. In der Botschaft vom 28. Juni 2008 legte der Bundesrat schliesslich einen *Entwurf* der neuen gesetzlichen Bestimmungen vor (BBl 2006 7001). Nachdem die Vorlage in der Wintersession 2008 im Ständerat einstimmig, im Nationalrat mit nur einer Gegenstimme angenommen wurde (Amtl.Bull. S 2008 882 ff.; Amtl.Bull. N 2008 1796 ff.), setzte der Bundesrat das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht auf den 1. Januar 2013 in Kraft.⁵²

5.2 Inhaltliche und organisatorische Vorgaben des neuen Erwachsenenschutzrechts

Das vorrangige Ziel der Gesetzesrevision besteht in der Stärkung des Selbstbestimmungsrechts schwacher und hilfsbedürftiger Menschen (zum Ganzen Vogel/Wider 2009, 73 ff.). Dazu wird der bis anhin bestehende, starre Katalog der standardisierten vormundschaftlichen Massnahmen durch das einheitliche Institut der Beistandschaft (Art. 388 ff. nZGB) ersetzt. Damit soll sichergestellt werden, dass im konkreten Einzelfall nur so viel staatliche Betreuung wie nötig angeordnet wird. Ebenfalls zur Stärkung des Selbstbestimmungsrechts beitragen sollen die beiden dem schweizerischen Recht bisher unbekanntem Rechtsinstitute des Vorsorgeauftrages (Art. 360 ff. nZGB) und der Patientenverfügung (Art. 370 ff. nZGB). Neben einigen Verfahrensvorschriften sieht das neue Gesetz in organisatorischer Hinsicht vor, dass die Kantone im Sinne eines unabhängigen Fachgremiums eine aus mindestens drei Mitgliedern bestehende *Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde* (KESB) sowie eine Aufsichtsbehörde einzurichten haben (vgl. Art. 440 ff. nZGB). Bei der näheren Ausgestaltung der Behördenorgani-

sation und der anwendbaren Verfahrensvorschriften verbleibt den Kantonen ein relativ grosser Gestaltungsspielraum (vgl. KOKES 2008, 63 ff.). Insbesondere steht es ihnen nach wie vor frei, ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde einzusetzen. Da die heute vielerorts praktizierte Personalunion zwischen Sozial- und Vormundschaftsbehörde mit der verlangten Fachlichkeit aber ebenso wenig zu vereinbaren ist wie die Besetzung der Behörde durch gewählte Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, müssen einige Kantone ihre Behördenorganisation erheblich anpassen.

5.3 Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben in den Kantonen

Was die notwendige Umsetzung der im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht enthaltenen bundesrechtlichen Vorgaben anbelangt, befanden sich die Kantone in unterschiedlichen Ausgangslagen. Während es sich gegenwärtig bei den Vormundschaftsbehörden der Kantone der deutschsprachigen Schweiz grossmehrheitlich um politisch gewählte Laienbehörden handelt, wurde das Vormundschaftswesen in der Westschweiz traditionell den Gerichten anvertraut (Wider 2010, 19 ff.). Ein Blick auf den bereits weit fortgeschrittenen Stand der Umsetzungsarbeiten zeigt, dass die meisten *Kantone der bisherigen Organisationsform treu bleiben*.⁵³ Wo die Vormundschaftsbehörden bisher Verwaltungsbehörden waren, werden auch die Fachbehörden Verwaltungsbehörden sein; wo die Vormundschaftsbehörden bisher gerichtliche Behörden waren, werden sie auch künftig gerichtliche Behörden sein. Lediglich in den Kantonen Aargau,⁵⁴ Schaffhausen⁵⁵ und Tessin⁵⁶ ist ein Systemwechsel vom heutigen Verwaltungsmodell zum gerichtlichen Modell geplant. Nachdem die Vormundschaftsbehörden insbesondere in der Deutschschweiz bis anhin vorwiegend kommunal organisiert waren, wird sich die *Trägerschaft* der neuen Behörde ab dem Jahr 2013 *mehrheitlich auf die kantonale Ebene* verlagern.⁵⁷ Ausgeprägte kantonale Eigenheiten zeichnen sich hinsichtlich des Pensums der Behördenmitglieder und des damit verbundenen Grads an Professionalisierung sowie mit Bezug auf die Zusammensetzung des Spruchkörpers ab. Auch was die Ausgestaltung der Aufsichtsbehörden und der Beschwerdeinstanzen anbelangt, haben sich die Kantone im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben für sehr unterschiedliche Modelle entschieden.⁵⁸

6 Neue Spitalfinanzierung

6.1 Ausgangslage

Am 21. Dezember 2007 (BB1 2008 9) stimmten die eidgenössischen Räte einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) im Bereich der Spitalfinanzierung zu (KVG vom 18. März 1994, SR 832.30). Kernpunkt der Revi-

sion ist die Einführung der sogenannten *leistungsbezogenen Fallpauschalen* gemäss Artikel 49 KVG. Damit soll zwecks Integration von kostendämmenden Anreizen ins Spitalfinanzierungssystem der Übergang von der bisher praktizierten Finanzierung des Spitalbetriebes im Sinne einer Objektfinanzierung hin zu einer Finanzierung der Leistungen eines Spitals bewerkstelligt werden. Was die nähere Ausgestaltung der Fallpauschalen anbelangt, sehen die neuen Gesetzesbestimmungen vor, dass diese auf einer schweizweit einheitlichen Tarifstruktur basieren und neben den Betriebskosten auch die bis anhin ausschliesslich von den Kantonen getragenen Investitionskosten berücksichtigen. Getragen werden die Pauschalen anteilmässig von den Kantonen und den Versicherern, wobei der jährlich von der zuständigen kantonalen Behörde festzusetzende kantonale Anteil nach einer Übergangsphase in Zukunft mindestens 55 Prozent beträgt (Art. 49a KVG, vgl. BBl 2004 5551 f.).

6.2 Schwierigkeiten bei der Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorgaben

Obwohl die Teilrevision des KVG in der parlamentarischen Beratung weitgehend unbestritten blieb und in ihren Grundzügen bereits im Rahmen einer aus dem Jahre 2000 stammenden Gesetzesvorlage angedacht und damals mehrheitlich begrüsst worden war (vgl. BBl 2001 741 ff.), stiess deren Umsetzung in gesetzgebungstechnischer und praktischer Hinsicht auf erhebliche Schwierigkeiten. Zunächst mussten aufgrund der im Gesundheits- und Krankenversicherungsbereich vorherrschenden *engen Verflechtung der verschiedenen Rechtssätze* die Auswirkungen der Teilrevision auf die mit dem KVG in Zusammenhang stehenden Erlasse berücksichtigt werden.⁵⁹ Hinzu kommt, dass die Gesetzesvorlage hinsichtlich der im vorliegenden Zusammenhang zwischen Bund und Kantonen vorgenommenen Kompetenzausscheidung auf ein in der Bundesverfassung angelegtes Spannungsfeld traf. Während der Bund dafür verantwortlich ist, dass sich die Bevölkerung zu tragbaren Bedingungen gegen die Risiken von Krankheit und Unfall versichern kann (Art. 117 BV), handelt es sich bei der Gesundheitsversorgung um eine öffentliche Aufgabe der Kantone. Um die Teilrevision des KVG *in den föderalen Staatsaufbau einzubetten* und den Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone zu ermöglichen (vgl. Art. 46 Abs. 1 BV), ist in den Schlussbestimmungen der an sich bereits am 1. Januar 2009 in Kraft getreten Teilrevision ein etappenweises Vorgehen angelegt. Was die Einführung der im Kern des Revisionsvorhabens stehenden leistungsbezogenen Fallpauschalen anbelangt, sieht Absatz 1 der Übergangsbestimmungen eine Frist bis spätestens 31. Dezember 2011 vor. Dabei stiessen die Umsetzungsarbeiten insofern auf ein zusätzliches Hindernis, als die den Pauschalen zugrundeliegenden *Tarife* gemäss Artikel 49 Absatz 1 KVG grundsätzlich *von den Versicherern und den Leistungserbringern zu verein-*

baren sind. Damit knüpft die Rechtsetzung inhaltlich an Regelwerke an, welche von nichtstaatlichen, teils privatrechtlich, teils öffentlich-rechtlich organisierten Entitäten festgesetzt werden. Mithin konnten die Kantone diesbezüglich *keinen unmittelbaren Einfluss auf den Umsetzungsprozess* nehmen. Als sich abzuzeichnen begann, dass die zwischen den Versicherern und den Leistungserbringern sowie den betreffenden Dachverbänden geführten Verhandlungen vielerorts nicht rechtzeitig zum gewünschten Erfolg führen, sahen sich schliesslich zahlreiche Kantonsregierungen veranlasst, die Tarife gestützt auf ihre Verwaltungsrechtspflegegesetze im Sinne von *vorsorglichen Massnahmen* provisorisch festzusetzen.⁶⁰ Am Beispiel der leistungsbezogenen Fallpauschalen offenbaren sich die Chancen und Risiken solcher kooperativer Rechtsetzungsformen augenscheinlich (vgl. zum Begriff der kooperativen Rechtssetzung Errass 2010, 181 ff.).

Zeno Schnyder von Wartensee, MLaw, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Föderalismus der Universität Freiburg, E-Mail: zeno.schnydervonwartensee@unifr.ch

Anmerkungen

- 1 Vgl. zu den Entwicklungen im Zeitraum zwischen Mai 2010 und April 2011: *LeGes* 2011/2, S. 281–304, zwischen Juni 2008 und April 2010: *LeGes* 2010/2, S. 231–254, zwischen Juni 2007 und Mai 2008: *LeGes* 2008/2, S. 325–336 und für die Zeitspanne zwischen Sommer 2005 und Frühjahr 2006: *LeGes* 2006/2, S. 183–203.
- 2 Tagesschau des Schweizer Fernsehens vom 29. Dezember 2011, abrufbar unter www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/12/29/Schweiz/Gesetzesflut-zum-Jahresstart (besucht am 30.5.2012).
- 3 Vgl. Homberger (2006, 60 m.H.) Zu einer rechtssoziologischen Betrachtung der Thematik und der Einsicht, dass die Zunahme der Rechtsmasse nicht zwingend als pathologisch gewertet werden muss, sondern darin mitunter durchaus auch die Funktionalität der Rechtsordnung zum Ausdruck gelangt, vgl. Niggli (2000, 136 ff.).
- 4 Im Kanton Zürich wies die systematische Rechtszwanzig Jahre zuvor und nur 30 % mehr als neunzig Jahre zuvor (vgl. NZZ Nr. 101 vom 3. August 2007).
- 5 Quelle: LexFind (www.lexfind.ch). Korrigendum: Ende 2010 standen auf kantonaler Ebene insgesamt etwas mehr als 16 800 Erlasse in Kraft und nicht rund 17 800, wie dies in *LeGes* 2011/2, S. 281 vermerkt wurde.
- 6 Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Mutationsmeldungen 2011, Ausgabe vom Dezember 2011, Bundesamt für Statistik, S. 2 ff.
- 7 Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Angekündigte Änderungen 2012, Ausgabe vom 20. März 2012, Bundesamt für Statistik, S. 7; Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Angekündigte Änderungen 2011, Ausgabe vom 6. Oktober 2011, Bundesamt für Statistik, S. 8.
- 8 In der Abstimmung vom 27. November 2011 wurde das Projekt nur von der Bevölkerung der Stadt Luzern befürwortet. Die Bevölkerungen der Agglomerationsgemeinden Adligenswil, Ebikon und Kriens stimmten dagegen. Am 11. März 2012 wandte sich auch die Stimmbevölkerung von Emmen gegen das Projekt.
- 9 In der Abstimmung vom 25. September 2011 waren es auch im Locarnese die Agglomerationsgemeinden, welche den Ausschlag für die Verwerfung des Fusionsvorhabens gaben; vgl. dazu NZZ vom 26. September 2011.
- 10 Anlässlich der Urnengänge vom 27. November 2011 wurde das Vorhaben von den Bevölkerungen aller betroffenen Gemeinden angenommen.
- 11 Die in der Klammer enthaltenen Angaben beziehen sich wohlgermerkt nicht auf die Gesamtzahl der Gemeinden des jeweiligen Kantons, sondern auf die von den entsprechenden Fusionsvorhaben betroffenen Gemeinden.
- 12 In der Abstimmung vom 11. März 2012 wurde der Zusammenschluss der Gemeinden Bremgarten und Hermetschwil von den Stimmberechtigten

- angenommen.
- 13 Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Angekündigte Änderungen 2012, Ausgabe vom 20. März 2012, S. 2 ff. Zum in der Agglomeration Freiburg bestehenden Fusionsvorhaben vgl. Freiburger Nachrichten vom 29. Mai 2012, S. 2.
 - 14 Botschaft des Regierungsrates des Kantons Tessin Nr. 8525 vom 29. August 2006 und Parlamentsentscheid vom 30. Januar 2007.
 - 15 Vgl. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Kantonsrat Nr. B 28 vom 27. Januar 2012. In der ersten Lesung hiess der Kantonsrat die Revision des Finanzausgleichsgesetzes gut, kürzte den für den Fonds bereitzustellenden Betrag jedoch von 80 auf 20 Millionen, kommentiert in Neue Luzerner Zeitung vom 14. Mai 2012.
 - 16 Die entsprechende Vorlage des Regierungsrates befindet sich noch in der parlamentarischen Beratung. Die Änderung der Kantonsverfassung unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung und soll den Stimmberechtigten im Herbst 2012 zusammen mit der Änderung des Gemeindegesetzes unterbreitet werden. Vgl. dazu Medienmitteilung des Grossen Rates des Kantons Bern vom 7. Februar 2012 sowie Medienmitteilung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion vom 28. September 2011.
 - 17 Erläuternder Bericht des Departements für Finanzen und Gemeinden Graubünden über die Teilrevision der Kantonsverfassung (KV) und des Gemeindegesetzes (GG) vom 25. Mai 2011, S. 3 f.
 - 18 Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat vom 28. Februar 2012, H. 18/2011–2012.
 - 19 BGE 129 I 217 ff.; 129 I 232 ff. Kommentiert in: Zimmerli (2003). Diese Rechtsprechung bestätigte das Bundesgericht in einer späteren Entscheidung, wobei es präzisierend festhielt, dass sich die verlangte Begründung gegebenenfalls auch aus den Anträgen der Exekutive oder aus den Wortmeldungen einer Gemeinde- oder Bürgerversammlung ergeben könne, vgl. Urteil des BGER 1P787/2006 vom 22. März 2007 E. 4.2; Institut für Föderalismus, Schwerpunkte und Tendenzen in der Rechtsetzung der Kantone, *LeGes* 2010/2, S. 236 f.
 - 20 So sah sich etwa die Regierung des Kantons Schwyz veranlasst, die Begründungspflicht bis zum Erlass einer neuen gesetzlichen Ordnung einstweilen mittels einer direkt auf die Bundesverfassung gestützten Verordnung zu regeln. Vgl. dazu Felber (2004). Auf Bundesebene verlangte die «Eidgenössische Volksinitiative für demokratische Einbürgerungen», dass die Stimmberechtigten jeder Gemeinde in der Gemeindeordnung festlegen, welches Organ endgültig über die Erteilung des Bürgerrechts entscheidet. Die Initiative wurde von Volk und Ständen am 1. Juni 2008 abgelehnt.
 - 21 GER; Europäisches Sprachenportfolio ESP; abrufbar unter: www.coe.int/t/dg4/portfolio/Default.asp?L=E&M=/main_pages/welcome.html (besucht am 30.5.2012).
 - 22 Art. 62 Abs. 1 Bst. c der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201).
 - 23 Art. 11 Abs. 1 Bst. f des Règlement d'application de la loi sur la nationalité genevoise du 15 juillet 1992 (RSG A4 05.01).
 - 24 Art. 5 Abs. 2 Bst. d der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden vom 13. Dezember 2005 (RB 130.110).
 - 25 Art. 2 der Ausführungsbestimmungen zur Bürgerrechtsverordnung vom 8. November 2011 (Gesetzesdatenbank 111.211).
 - 26 Art. 2 der Verordnung über das St. Galler Bürgerrecht vom 19. Oktober 2010 (sSG 121.11).
 - 27 Art. 7 der Verordnung über die Eignungsvoraussetzungen für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 26. Oktober 2011 (UR 1.4123).
 - 28 Art. 11b Abs. 7 Bst. d der Verordnung über das Einbürgerungsverfahren vom 1. März 2006 (BSG 121.111).
 - 29 Volksabstimmung vom 27. November 2011: Aufhebung von § 91 Abs. 1 Bst. f sowie Änderung von § 110 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100), voraussichtliches Inkrafttreten noch ungewiss.
 - 30 Volksabstimmung vom 27. November 2011: Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. April 1992 (SG 121.100), voraussichtliches Inkrafttreten noch ungewiss.
 - 31 Volksabstimmung vom 27. November 2011. Das neue Bürgerrechtsgesetz wird am 1. Januar 2013 in Kraft treten.
 - 32 Volksabstimmung vom 11. März 2011.
 - 33 Botschaft zum Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand vom 29. Juli 2011 (BBI 2011 6024).
 - 34 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) (SR 642.11).
 - 35 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) (SR 642.14).
 - 36 Verordnung vom 15. März 1993 über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer (SR 642.123). Auf kantonaler Ebene bestehen teilweise unterschiedliche Regelungen bezüglich dieser Minimalanforderung – die Mehrheit der Kantone verweist aber auf die bundesrätliche Verordnung oder wiederholt deren Wortlaut. Einige Kantone kennen zudem eine Untergrenze in Form eines Frankenbetrages. Vgl. dazu Arter (2007, 166).
 - 37 So findet sich bereits in der Botschaft vom 25. Mai 1983 zu den Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer folgende Bemerkung: «Es ist vorzusehen, dass die Fortführung der Pauschalsteuer von jenen politischen Kreisen, die darin ein Privileg für reiche Ausländer sehen, unter Beschuss geraten wird.» (Vgl. BBI 1983 III 146).

- 38 So forderte etwa die OECD in ihrem Ende Januar 2012 erschienenen Länderbericht über die Schweiz auf S. 16 die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand. Der Bericht ist abrufbar unter www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25524.pdf (besucht am 30.5.2012). Der internationalen Kritik wird mit Hinweis auf die in Österreich, Grossbritannien, Belgien, Luxemburg, Liechtenstein, Monaco, Malta, Andorra und Zypern bestehenden Regelungen entgegengehalten, dass die Pauschalbesteuerungsmodelle für ausländische Staatspersonen keine schweizerische Eigenart seien, vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung 2010, S. 7 f.
- 39 Die von Nationalrätin Suanne Leutenegger-Oberholzer zahlreich lancierten parlamentarischen Vorstösse wurden entweder abgelehnt oder es wurde ihnen keine Folge gegeben; vgl. die parlamentarische Initiativen 03.458, 06.421 und 09.455 sowie die Motionen 07.3491 und 09.3064. Jüngst sprachen sich Stände- und Nationalrat mit den Beschlüssen vom 16. März 2010 (AB 2010 S. 260 ff.) und 14. April 2011 (AB 2011 N 763 ff.) auch gegen die Ständesinitiative des Kantons St. Gallen «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländer. Gleichbehandlung mit Schweizer Steuerpflichtigen» aus. Für die Bundesebene ist weiter zu erwähnen, dass unter dem Titel «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» eine eidgenössische Volksinitiative lanciert wurde, deren Sammelfrist am 19. Oktober 2012 ausläuft. Angeregt durch die vermehrt geäusserten Revisionsbedürfnisse hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit der Botschaft vom 29. Juni 2011 (BBI 2011 6021) zwecks Aufrechterhaltung der Pauschalbesteuerung in modifizierter Form einen Entwurf zur Änderung der in Art. 14 DBG und Art. 6 StHG bestehenden Vorschriften unterbreitet, über welchen noch im Jahr 2012 entschieden wird.
- 40 Volksabstimmung vom 7. Februar 2009: Aufhebung von § 13 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (LS 631.1), in Kraft getreten am 1. Januar 2010.
- 41 Der entsprechenden Abstimmungsvorlage der Landsgemeinde vom 1. Mai 2011 stand kein regierungsrätlicher Gegenvorschlag gegenüber.
- 42 Volksabstimmung vom 15. Mai 2011: Änderung von § 17a des Gesetzes vom 14. September 1992 über die Staats- und Gemeindesteuern (RB 640.1), in Kraft getreten am 1. Januar 2012.
- 43 Volksabstimmung vom 25. September 2011: Aufhebung von Art. 24 Abs. 2 des Gesetzes vom 20. März 2000 über die direkten Steuern (SHR 640.100), in Kraft getreten am 1. Januar 2012.
- 44 Volksabstimmung vom 27. November 2011: Änderung von Art. 27 des Steuergesetzes vom 9. April 1998, in Kraft getreten am 1. Januar 2012 (sSG 811.1).
- 45 Volksabstimmung vom 11. März 2012: Änderung von § 21 des Steuergesetzes vom 22. November 1999 (SRL 620), voraussichtliches Inkrafttreten am 1. Januar 2013.
- 46 Volksabstimmung vom 11. März 2012: Aufhebung von Art. 16 Abs. 2 des kantonalen Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (bGS 621.11), Inkrafttreten am 11. März 2012.
- 47 Beschlüsse des Regierungsrates des Kantons Bern Nr. 674/2011 vom 13. April 2011 und Nr. 2065/2011 vom 7. Dezember 2011.
- 48 Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basellandschaft vom 1. November 2011.
- 49 In seiner mit Beschluss Nr. 09.5069.02 vom 30. Juni 2009 erfolgten Stellungnahme hielt der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt ausdrücklich fest, dass sich «die Privilegierung ausländischer Staatsangehöriger gegenüber Schweizer Bürgern und Bürgerinnen sowie gegenüber erwerbstätigen ausländischen Personen [...] allein mit den Aspekten der Steuerpraktikabilität und der Standortattraktivität nicht hinreichend rechtfertigen» lasse.
- 50 Vgl. die von Matteo Pronzini am 28. September 2011 eingereichte parlamentarische Initiative »abolizione dell'imposizione globale secondo il dispendio per i cittadini esteri» sowie die im Kanton Freiburg von Jean-Noël Gendre und Ursula Schneider Schützel am 21. Mai 2010 eingereichte und von der parlamentarischen Kommission am 2. Februar 2011 gutgeheissene Motion M1099.10.
- 51 Konkret sieht der Entwurf vor, dass der für die Steuerbemessung massgebliche weltweite Lebensaufwand mindestens dem siebenfachen Mietzins bzw. Mietwert oder dem dreifachen Pensionspreis für Unterkunft und Verpflegung des betreffenden Steuerpflichtigen entsprechen muss. Im Bereich der direkten Bundessteuer ist eine minimale Steuerbemessungsgrundlage von 400 000 CHF vorgesehen. Die Kantone sollen ebenfalls eine minimale Bemessungsgrundlage festlegen, sind bei der Festlegung von deren Höhe aber frei. Vorgesehen ist weiter die Abschaffung der für Schweizerinnen und Schweizer im Zuzugsjahr derzeit noch bestehende Möglichkeit zur Besteuerung nach dem Aufwand. Ferner werden die Kantone explizit verpflichtet, die Vermögenssteuer bei der Aufwandbesteuerung zu berücksichtigen. (Vgl. dazu BBI 2011 6021).
- 52 Der Bundesrat bestimmte den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen nach einer vorgängigen Befragung der Kantone. Gemäss einer Medienmitteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 12. Oktober 2011 ersuchten die Kantone Zürich, Waadt und Graubünden den Bundesrat nachmalig vergebens um die Verschiebung des Inkrafttretens um ein Jahr.
- 53 Gemäss Angaben der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) wurden die Gesetzesvorlagen in 17 Kantonen (AG, AR, AI, BL, BE, GL, GR, LU, NW, SZ, SH, SO, SG, TH, UR, VS, ZG) bereits verabschiedet. In sechs Kantonen (BS, JU, OW, TI, VD, ZH) liegt der Antrag des Regierungsrates dem Parlament vor. In drei Kantonen (FR, GE, NE) befindet sich die Vorlage noch in der Vernehmlassung.

- sungsphase. Vgl. www.vbk-cat.ch/de/04-dokumentation/06-umsetzung-in-den-kantonen.php?navid=18 (besucht am 30.5.2012).
- 54 Die von der Stimmbevölkerung des Kantons Aargau in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 angenommene Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) vom 27. März 1911 (SAR 210.100) sieht in §59 vor, dass an den Bezirksgerichten jeweils eine neue, als Familiengericht ausgestaltete Abteilung zu schaffen ist.
- 55 Das vom Kantonsrat des Kantons Schaffhausen am 11. November 2011 verabschiedete Gesetz zur Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (SAR 210.100) sieht in Art. 45 die Schaffung eines Spezialgerichts vor.
- 56 Die aktuelle Gesetzesvorlage sieht die Schaffung einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde in Form einer Verwaltungsbehörde vor. Gemäss der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Tessin Nr. 6611 vom 7. März 2012 sollen jedoch bis spätestens 2018 familiengerichtliche Strukturen geschaffen werden.
- 57 Laut einem Bericht der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KOKES) vom 23. März 2012 verbleibt die Trägerschaft in 4 Kantonen beim Kanton (AI, BS, GE und GL). In 13 Kantonen wird die Trägerschaft der bisher kommunal organisierten Behörde auf die kantonale Ebene verlagert (AR, AG, BE, GR, JU, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZG). In 5 Kantonen sind neben kommunalen Behörden auch interkommunale Modelle vorgesehen (BL, LU, SG, VS, ZH). 4 Kantone sehen Mischformen vor (AI, BS, GE, GL). 6 kleinere Kantone werden nur über eine einzige Fachbehörde verfügen (AR, AI, GL, NW, OW, UR).
- 58 Die meisten Kantone errichten einen aus drei Mitgliedern bestehenden Spruchkörper; sei es als konstantes (AG, BE, NW, TI, UR, ZH) oder als volatiles Gremium (AR, BS, FR, SH, SZ, TG, VD, VS). Hinsichtlich der Aufsichtsbehörden und Beschwerdeinstanzen zeichnet sich ein uneinheitliches Bild ab (vgl. Wider, 2010, 20 f.).
- 59 Auf Bundesebene mussten im Wesentlichen die Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102) sowie die Verordnung vom 3. Juli 2002 über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL; SR 832.104) sowie die Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) vom 29. September 1995 über die Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV; SR 832.112.31) angepasst werden.
- 60 Vgl. Mitteilung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) vom 25. November 2011. Gegen die vom Regierungsrat des Kantons Zürich mit den Beschlüssen vom 7. und 21. Dezember 2011 festgelegten Tarife erhoben 13 Krankenkassen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Mangels Darlegung eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG trat dieses auf die Beschwerde jedoch nicht ein (Urteil des BVerG- C-124/2012 vom 23. April 2012).

Literatur

- Arter, Oliver, 2007, Die Aufwandbesteuerung, *AJP* 2007, S. 156 ff.
- Ecoplan, 2009, Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton, Gurten.
- Eidg. Steuerverwaltung, 2010, Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand.
- Errass, Christoph, 2010, Kooperative Rechtssetzung, Zürich.
- Felber, Markus, 2004, Kaum Neues zum Thema Einbürgerungen, *Jusletter* vom 17. Mai.
- Fuhrer, Rita, 2007, zum Thema «Gesetzesflut», *NZZ*, Nr. 295 vom 3. August 2007.
- Gutzwiller, Céline, 2008, *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*, Genf.
- Homberger, Hans Peter, 2006, Grundlagen und Vollzug der privaten Normsetzung im technischen Bereich, *LeGes* 2006/3, S. 59–70.
- Informationsstelle für Steuerfragen der Eidgenössische Steuerverwaltung, 2003, (ESTV-Aufwandbesteuerung), 2003, Steuerinformationen, Teil E, Steuerbegriffe, Die Besteuerung nach dem Aufwand, Bern.
- Institut für Föderalismus, 2010, Schwerpunkte und Tendenzen in der Rechtsetzung der Kantone, *LeGes* 2010/2, S. 236 f.
- KOKES, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde, 2008, Analyse- und Modellvorschläge – Empfehlungen zur Behördenorganisation, *Zeitschrift für Vormundchaftswesen*.
- Linder, Wolf, 1985, Überrollt uns eine Gesetzesflut? Eine empirische Untersuchung über die quantitative Entwicklung des schweizerischen Rechts, *ZBI* 86/1985, S. 417 ff.
- Loepfe, Arthur, 2004, Parlamentarische Interpellation Nr. 04.3673 «Kampf der Gesetzesflut» vom 14. Dezember 2004, *Arnt.Bull.* N 2004 3673 f.
- Morger, Mario, 2010, Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht, Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu ökonomischen und statistischen Fragestellungen vom 25. Januar 2010, abrufbar unter www.estv.admin.ch/mwst/dokumentation/00294/00816/index.html?lang=de#sprungmarke0_107, (besucht am 30.5.2012).
- Niggli, Marcel, 2000, Zurück zu den 10 Geboten?, in: Holderegger, Adrian (Hrsg.), *Aufbruch ins dritte Jahrtausend. Millenniums-Vorträge an der Universität Freiburg*, Universitätsverlag Freiburg, S. 136 ff.
- Schneider, Günther et al., 2006, Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung, 2006,

- abrufbar unter: www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/kurzbericht_rahmenkonzept.pdf, (besucht am 30.5.2012).
- Stähelin, Philipp, 2007, Der Blickwinkel des Parlaments, *LeGes* 2007/3, S. 412–415.
- Stöckli, Andreas/Meier, Thomas, 2012, Ausgewählte Entwicklungen im Verwaltungsorganisationsrecht der Kantone im Jahr 2011, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2011, Bern, S. 341.
- Vogel, Urs/Wider, Diana, 2009, Das neue Erwachsenenschutzrecht, *ZVW* 1/2009.
- Wider, Diana, 2010, Ein Gesetz ist nur so gut wie seine AnwenderInnen, *Sozialaktuell*, 4/2010, S. 19 ff.
- Zimmerli, Ulrich, 2003, Die vom Volk erlassene Verfassung gilt auch für den Souverän, *Jusletter* vom 28. Juli.
- Zurlinden, Urs, 2004, *FACTS* Nr. 6 vom 2. September 2004.