



10. April 2024

Bundesgesetz über Finanzhilfen für das Institut für Föderalismus

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Ausgangslage

Die von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) eingereichte Motion 19.3008 «Kompetenzzentrum für Föderalismus. Beteiligung an der Grundfinanzierung» verlangt, dass sich der Bund in angemessenem Umfang an der Grundfinanzierung des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg (IFF) beteiligt. Das IFF trägt mit verschiedenen Tätigkeiten aktiv zur Stärkung des Föderalismus auf nationaler und internationaler Ebene bei und erbringt in diesem Bereich im Interesse von Bund und Kantonen wichtige Leistungen. Die Motion wurde im Parlament mit grosser Mehrheit angenommen. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Motion umgesetzt werden.

Der Bundesrat steht der geplanten zusätzlichen Finanzierung des IFF skeptisch gegenüber. Er weist darauf hin, dass sich der Bund bereits heute an Projekten des Instituts sowie an den Grundkosten der Universität Freiburg und damit auch am Institut finanziell beteiligt. Letzteres ist im Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) gesetzlich abgestützt.

Inhalt der Vorlage

Diese Vorlage regelt die Finanzhilfen des Bundes an das IFF. Diese Finanzhilfen sollen nach freiem Ermessen des Bundes gewährt werden. Sie haben zum Ziel, das IFF zu unterstützen, um so den Föderalismus auf internationaler Ebene aufgrund der Erfahrungen der Schweiz zu fördern, die Information, Beratung und Sensibilisierung in Bezug auf Fragen des schweizerischen Föderalismus zu gewährleisten und ein Monitoring des schweizerischen Föderalismus zu ermöglichen.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	4
1.1	Das Institut für Föderalismus	4
1.2	Handlungsbedarf und Ziele	4
1.3	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	5
1.3.1	Die Vereinbarung zwischen dem EDA (DEZA) und dem Internationalen Zentrum	5
1.3.2	Verworfenne Optionen	6
1.3.3	Gewählte Lösung	7
1.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	8
1.5	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	8
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	8
3	Grundzüge der Vorlage	8
3.1	Die beantragte Neuregelung	8
3.2	Angemessenheit der erforderlichen Mittel	8
3.3	Umsetzung	8
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	9
5	Auswirkungen	12
5.1	Auswirkungen auf den Bund	12
5.2	Auswirkungen auf die Kantone	13
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesundheit, die Gesellschaft und die Umwelt	13
6	Rechtliche Aspekte	13
6.1	Verfassungsmässigkeit	13
6.2	Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	14
6.3	Erlassform	14
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	14
6.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	15
6.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	15
6.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	16
6.8	Datenschutz	16

Erläuternder Bericht

1 Hintergrund

1.1 Das Institut für Föderalismus

Das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (IFF) ist ein Kompetenzzentrum für Föderalismus und Staatsführung. Es wurde von der «ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit» («ch Stiftung»), also von den Kantonen, gegründet. Im Jahr 1983 übergab die «ch Stiftung» das frühere Forschungsinstitut für Föderalismus und Regionalstrukturen der Universität Freiburg, um sein Fortbestehen zu sichern. Unter dem Namen «Institut für Föderalismus» wurde es in die damalige Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät integriert. Bei der Aufteilung dieser Fakultät wurde es der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg zugewiesen.

Das IFF beschäftigt sich mit verschiedenen Themenfeldern im Zusammenhang mit dem Föderalismus. Es besteht aus einem Nationalen und einem Internationalen Zentrum. Diese Zentren sind seit 2019 administrativ und finanziell voneinander unabhängig.

Das Nationale Zentrum widmet sich dem schweizerischen Föderalismus und der schweizerischen Staatsorganisation. Es nimmt insbesondere Informationsaufgaben wahr und fördert das Wissen über das föderalistische System der Schweiz. Bisher leisten die Kantone über die «ch Stiftung» jährlich einen Beitrag von 100 000 Franken, um das IFF auf nationaler Ebene zu unterstützen. Der Kanton Freiburg leistet ebenfalls einen Beitrag von 30 000 Franken pro Jahr.

Das Internationale Zentrum widmet sich dem vergleichenden Föderalismus und der Staatsführung. Es fördert mit seiner Tätigkeit Demokratie, Menschenrechte, Frieden sowie Entwicklung und unterstützt Staaten in rechtsstaatlichen Verfassungstransitionen. In diesem Rahmen empfängt es unter anderem Delegationen ausländischer Staaten und unterstützt Projekte zur Konsolidierung des Rechtsstaats in geschwächten Regionen, die von sprachlichen, ethnischen oder religiösen Konflikten betroffen sind.

1.2 Handlungsbedarf und Ziele

Am 4. März 2019 lehnte der Nationalrat die Motion Vonlanthen 18.3238 «Kompetenzzentrum für Föderalismus: Langfristiges Sicherstellen qualitativ hochstehender Dienstleistungen für andere Staaten und im Inland» ab. Diese war zuvor vom Ständerat angenommen worden. Die SPK-N reichte jedoch eine neue Motion (19.3008) ein, die den Bund beauftragt, sich in angemessenem Umfang an der Grundfinanzierung des IFF zu beteiligen.

Bei der Einreichung der Motion 19.3008 betonte die SPK-N, dass es nicht Aufgabe des Bundes sei, im Themenbereich Föderalismus langfristig qualitativ hochstehende Dienstleistungen sicherzustellen, wie dies die Motion Vonlanthen forderte. Mit dieser wäre der Bund nämlich dafür verantwortlich gewesen, Dienstleistungen zu erbringen und deren Qualität zu gewährleisten. Die SPK-N war auch der Ansicht, dass es nicht

Aufgabe des Bundes sei, die Finanzierung des IFF, das von den Kantonen gegründet worden war, langfristig zu sichern. Dies sei in erster Linie Aufgabe der Kantone, wobei sich der Bund – wie in der von der Kommission eingereichten Motion vorgeschlagen – in angemessenem Umfang an der Finanzierung beteiligen könne.

Aus der Debatte des Ständerats vom 8. September 2020 geht hervor, dass für das Nationale Zentrum ein Grundfinanzierungsbedarf von 200 000 Franken pro Jahr besteht, wovon 100 000 Franken bereits heute von der «ch Stiftung» getragen werden. Für das Internationale Zentrum wurde in der parlamentarischen Debatte ein jährlicher Grundfinanzierungsbedarf von 600 000 bis 1 000 000 Franken genannt.¹

Laut den Motionärinnen und Motionären verfügen die Kantone mit dem IFF über ein Kompetenzzentrum, das seit Jahrzehnten nicht nur den Kantonen, sondern auch dem Bund und ausländischen Staaten seine Expertise im Bereich der guten Regierungsführung in Staaten mit mehrstufigen Gewalten zur Verfügung stellt. Die Finanzierung des Bundes würde es ermöglichen, diese Tätigkeiten zu unterstützen und dem Föderalismus die Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, die er verdient.

Der Bundesrat unterstrich zwar die Rolle, die das IFF sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene bei der Stärkung und Weiterentwicklung der föderalistischen Staatsstruktur spielt, beantragte jedoch die Ablehnung der Motion 19.3008. Er wies insbesondere darauf hin, dass das IFF durch seine Angliederung an die Universität Freiburg sowie punktuell durch die Vergabe konkreter Mandate bereits heute vom Bund finanziell unterstützt wird. Im Übrigen erfordere eine Beteiligung des Bundes an der Grundfinanzierung des IFF die Schaffung einer neuen rechtlichen Grundlage, wie die Departementsvorsteherin vor dem Parlament ausführte.

Entgegen dieser Einschätzung haben der Nationalrat und der Ständerat die Motion 19.3008 am 10. September 2019 bzw. am 8. September 2020 mit grosser Mehrheit² angenommen. Der Bundesrat wurde somit beauftragt, die Motion umzusetzen.

1.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.3.1 Die Vereinbarung zwischen dem EDA (DEZA) und dem Internationalen Zentrum

Nach der Statutenänderung des IFF im Dezember 2019 und der administrativen und finanziellen Aufteilung in ein nationales und ein internationales Zentrum hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bzw. die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) mit dem Internationalen Zentrum eine finanzielle Unterstützung von jährlich 250 000 Franken während vier Jahren vereinbart. Die erste Zahlung erfolgte im Jahr 2021.

Aufgrund der Ausrichtung der Tätigkeiten des Internationalen Zentrums auf die ausserpolitischen Ziele des EDA ging man davon aus, dass das Bundesgesetz über

¹ Amtliches Bulletin, Ständerat, Herbstsession 2020, Zweite Sitzung, 08.09.20, 8.15 Uhr, 19.3008.

² Nationalrat: 128 Ja-Stimmen, 47 Nein-Stimmen, 1 Enthaltung; Ständerat: 24 Ja-Stimmen, 15 Nein-Stimmen, 1 Enthaltung.

die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0), das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1) und die entsprechenden Verordnungen sowie das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) allgemein eine ausreichende gesetzliche Grundlage dafür bieten.

Die Subventionierung durch das EDA (DEZA) führte zur Frage, ob die Motion bereits als umgesetzt betrachtet werden kann. Dies ist jedoch nicht der Fall, da die mit dem EDA (DEZA) vereinbarte Lösung auf vier Jahre begrenzt ist und der gewährte Betrag den Finanzbedarf des Internationalen Zentrums nur teilweise deckt. Ausserdem schliesst die Vereinbarung die Tätigkeit des Nationalen Zentrums nicht mit ein. Zudem hat das EDA (DEZA) dem IFF Ende 2023 mitgeteilt, dass die Vereinbarung betreffend das Internationale Zentrum nach 2024 nicht mehr verlängert wird.

Die Rechtsgrundlagen, welche die Vereinbarung mit dem EDA (DEZA) ermöglichen, würden aufgrund ihrer tiefen Regelungsdichte für eine regelmässige Finanzierung des IFF sicher nicht genügen. Zudem betreffen diese Rechtsgrundlagen nur das Internationale Zentrum und decken nur Tätigkeiten ab, die mit den Zielen der internationalen Zusammenarbeit des EDA abgestimmt sind. Die mit der Motion 19.3008 verlangte Finanzierung schliesst jedoch auch das Nationale Zentrum ein.

Die Vereinbarung mit dem EDA (DEZA) ist befristet. Sie reicht zudem nicht aus, um die Motion zu erfüllen und wird spätestens mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes aufgehoben.

1.3.2 Verworfenne Optionen

Es wurde geprüft, ob andere Gesetze ausreichende Rechtsgrundlagen enthalten, um eine Finanzierung des IFF durch den Bund zu gewährleisten. Jedoch liefern weder das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIGG, SR 420.1) noch das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG, SR 414.20) eine angemessene Rechtsgrundlage, insbesondere da die Motion nicht auf die Finanzierung von Forschungs- und Lehrtätigkeiten abzielt.

Geprüft wurde auch die Möglichkeit, dass der Bund dem Stiftungsrat der «ch Stiftung» beitrifft, aus welcher das IFF historisch hervorgegangen ist. Die «ch Stiftung» kann bis zu drei Mitglieder in den Institutsrat delegieren (vgl. Art. 6 Abs. 3 der Statuten des IFF). Diese Option eignet sich jedoch nicht, um das Ziel der Motion zu erreichen. Ausserdem würde sich durch den Beitritt des Bundes zum Stiftungsrat der «ch Stiftung» das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen nicht erübrigen.

Die Motion kann auch nicht mit der Ergänzung eines bestehenden Gesetzes mit neuen Bestimmungen umgesetzt werden, da es derzeit kein Gesetz gibt, das sowohl die Tätigkeit des Internationalen Zentrums als auch diejenigen des Nationalen Zentrums abdeckt.

Eine andere Möglichkeit, die Motion umzusetzen, wäre die Schaffung eines Gesetzes zur Förderung des Föderalismus im Allgemeinen gewesen. Ein solches Gesetz

hätte jedoch möglicherweise erhebliche finanzielle Auswirkungen auf den Bund, da sich auch andere Organisationen und Institutionen als das IFF auf diese Grundlage stützen könnten, um Finanzhilfen zu beantragen. Ausserdem würden damit nicht ausreichend klare Finanzierungskriterien und -bedingungen festgelegt, um der Situation des IFF angemessen Rechnung zu tragen. Diese Option wurde daher verworfen.

Schliesslich wurde geprüft, ob die Motion auf der Grundlage von Artikel 122 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) abgeschrieben werden könnte. Demnach kann eine Motion zur Abschreibung beantragt werden, wenn der Auftrag zwar nicht erfüllt ist, es aber nicht mehr gerechtfertigt ist, die Motion aufrechtzuerhalten. Im vorliegenden Fall könnte die angespannte Finanzlage des Bundes ein Grund für den Antrag zur Abschreibung sein. Diese Option wurde jedoch verworfen, da sie dem Willen des Parlaments nicht entspricht.

1.3.3 Gewählte Lösung

Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat vor, die Motion 19.3008 durch die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage in Form eines Bundesgesetzes über Finanzhilfen für das Institut für Föderalismus zu erfüllen.

Die Schaffung eines eigenen Bundesgesetzes ermöglicht die Festlegung klarer Kriterien und Bedingungen, welche die Unterstützung des IFF regeln. Diese Lösung hat auch den Vorteil, dass das mit der Motion verfolgte Ziel vollständig erreicht wird. Gleichzeitig wird vermieden, dass es zu einer Kaskade kommt, die den Bund dazu zwingen könnte, anderen Instituten, Zentren und Tätigkeiten ebenfalls Finanzhilfen zu gewähren, wie dies bei der Schaffung eines allgemeinen Gesetzes zur Förderung des Föderalismus der Fall wäre. Mit diesem Gesetzesentwurf kann nun der Wille des Parlaments, der bei der Annahme der Motion klar zum Ausdruck gekommen ist, berücksichtigt werden.

Die Frage, ob ein eigenes Gesetz für das IFF sinnvoll ist, ist damit noch nicht endgültig geklärt. In seiner Antwort auf die Motion hatte der Bundesrat die Ablehnung der Motion beantragt und erklärt, er sei gegen die Idee, eine neue Rechtsgrundlage nur für dieses Institut zu schaffen. Die Finanzierung eines Instituts, das zu einer Universität gehört, die bereits über das HFKG finanziell unterstützt wird, sei zumindest fragwürdig. Zudem beteilige sich der Bund auch über die Vergabe von punktuellen Mandaten an der Finanzierung von Tätigkeiten des IFF. Es zeigt sich ausserdem, dass die Anforderungen des Subventionsgesetzes (SuG, SR 616.1) nur schwer erfüllt werden können: Dies gilt insbesondere für den Grundsatz, dass die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten oder andere Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden müssen. Aus diesen Gründen plant der Bundesrat derzeit - vorbehältlich der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens - dem Parlament in seiner Botschaft Nichteintreten auf den Gesetzesentwurf zu beantragen.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020³ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁴ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der Gesetzesentwurf ermöglicht die Abschreibung der Motion 19.3008 «Kompetenzzentrum für Föderalismus. Beteiligung an der Grundfinanzierung», die von der SPK-N eingereicht wurde.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Der vorliegende Entwurf gibt aus rechtsvergleichender Sicht keinen Anlass zu Bemerkungen.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Mit dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für das Institut für Föderalismus ist die Schaffung eines Gesetzes im formellen Sinn vorgesehen. Mit der Vorlage soll das IFF unterstützt werden, mit dem Ziel, den Föderalismus auf internationaler Ebene aufgrund der Erfahrungen der Schweiz zu fördern, die Information, Beratung und Sensibilisierung in Bezug auf Fragen des schweizerischen Föderalismus zu gewährleisten sowie ein Monitoring des schweizerischen Föderalismus zu ermöglichen. Die Finanzhilfen sollen gewährt werden können, sofern sie nicht zur Finanzierung der Erforschung und Weiterbildung im Sinne des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WBiG, SR 419.1) verwendet werden.

3.2 Angemessenheit der erforderlichen Mittel

Das neue Gesetz hat finanzielle Auswirkungen auf den Bund, da es die Möglichkeit vorsieht, Finanzhilfen zu gewähren. Die Berechnung der Finanzhilfen wird unter Ziffer 4 behandelt. Es sind Mechanismen vorgesehen, die es dem Bund ermöglichen, die Gewährung der Finanzhilfen zu kontrollieren. Die Finanzhilfen werden in jedem Fall nur im Rahmen der vom Parlament bewilligten Kredite gewährt.

3.3 Umsetzung

Grundsätzlich wird die gesamte Materie in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt. Die vorgeschlagenen Bestimmungen bedürfen keiner Präzisierung auf Verordnungsebene.

³ BBI 2020 1777

⁴ BBI 2020 8385

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Die Vorlage beruht auf einer inhärenten Kompetenz des Bundes. Aus dieser Kompetenz kann die Möglichkeit abgeleitet werden, Gesetze zu erlassen, die sicherstellen, dass ein starker Föderalismus die Schweiz weiterhin prägt, der die gute Regierungsführung des Landes fördert und die Schweiz international ausstrahlen lässt. Der Föderalismus ist in der Tat eine der tragenden Säulen des politischen Systems der Schweiz. Wie die Kantone ist auch der Bund befugt, Gesetze zu erlassen, damit dieses konstitutive Element der schweizerischen Identität erhalten bleibt. Dies umfasst auch die Kompetenz, in diesem Bereich Finanzhilfen zu gewähren. Der Ingress nennt daher Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101). Da es sich um eine inhärente Kompetenz des Bundes handelt, kann auf Artikel 173 Absatz 2 BV abgestützt werden, wenn keine andere explizite Verfassungsgrundlage vorhanden ist.

Die Tätigkeiten des IFF fallen auch in den Bereich der internationalen Zusammenarbeit, der Friedensförderung sowie der Pflege des Ansehens der Schweiz im Ausland. Deshalb stützt sich der Gesetzesentwurf auch auf Artikel 54 Absatz 1 BV (Auswärtige Angelegenheiten).

Art. 1 Gegenstand

Dieser Artikel nennt den Gegenstand des Gesetzes, das die Finanzhilfen des Bundes zugunsten des IFF regelt. Konkret handelt es sich um Finanzhilfen nach Artikel 3 Absatz 1 des SuG. Da das IFF keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, müssen die Finanzhilfen der Universität Freiburg gewährt werden, der das Institut angegliedert ist.

Art. 2 Subventionierte Tätigkeiten

Absatz 1 nennt die Tätigkeiten, für die der Bund Finanzhilfen gewähren kann, sofern die nötigen Kredite vorhanden sind. Der Bund kann nämlich nur im Rahmen der vom Parlament bewilligten Kredite Finanzhilfen gewähren (Art. 7 Bst. h SuG).

Für eine finanzielle Unterstützung kommen drei Tätigkeitsbereiche in Frage. Der erste Bereich (Art. 2 Abs. 1 Bst. a) betrifft die Förderung des Föderalismus auf internationaler Ebene aufgrund der Erfahrungen der Schweiz. Die Finanzhilfen sollen es zum Beispiel ermöglichen, ausländische Delegationen zu empfangen, um ihnen die Funktionsweise des schweizerischen Föderalismus zu erklären, ihre Fragen zu beantworten und anderen Ländern dabei zu helfen, nach dem Vorbild des Schweizer Systems Lösungen für ihre Staatsführung zu finden. Es geht darum, das Schweizer Fachwissen über den Föderalismus wie auch die Achtung der Menschenrechte, die Demokratie, den Frieden und die Entwicklung zu fördern, was ebenfalls zum guten Image der Schweiz im Ausland beiträgt. Bei diesem ersten Bereich geht es konkret um Finanzhilfen für die internationalen Tätigkeiten des IFF.

Die internationalen Tätigkeiten wurden in der Vergangenheit als Teil der internationalen Zusammenarbeit betrachtet, deren Förderung im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0), im Bundesgesetz

über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1), einschliesslich der entsprechenden Verordnungen, sowie im Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) vorgesehen ist. Auf dieser Grundlage hat die DEZA (EDA) auch die Finanzierung des Internationalen Zentrums als Teil des IFF unterstützt (vgl. Ziff. 1.3.1). Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist so auszulegen, dass er auch die Art von Tätigkeiten abdeckt, die künftig nicht mehr auf andere Weise, insbesondere nicht über die DEZA (EDA), finanziert werden können.

Im zweiten Tätigkeitsbereich, der subventioniert werden kann, geht es um die Information, Beratung und Sensibilisierung in Bezug auf Fragen des schweizerischen Föderalismus (Art. 2 Abs. 1 Bst. b). Das IFF wird dadurch seine Rolle als Ansprechpartner für die Thematik des Föderalismus in der Schweiz stärken können. Dank der Finanzhilfen wird das IFF insbesondere Anfragen zum Thema Föderalismus, sei es von der Bundesverwaltung oder von anderer Stelle, einfach und unkompliziert beantworten können, nach dem Vorbild einer stets zur Verfügung stehenden Anlaufstelle. Die Finanzhilfen sollen es dem Institut zudem ermöglichen, namentlich öffentliche Akteure für Fragen des Föderalismus zu sensibilisieren. Es versteht sich von selbst, dass das IFF sich so weit wie möglich weiterhin bemühen wird, die mit seinen Tätigkeiten verbundenen Kosten zu decken, indem es seine Leistungen direkt den Empfängern verrechnet.

Der dritte Bereich betrifft die Beobachtung des schweizerischen Föderalismus (Art. 2 Abs. 1 Bst. c). Das IFF spielt in der Schweiz als Beobachter des schweizerischen Föderalismus eine wichtige Rolle, sei es in der Entwicklung der relevanten Gesetzgebung und Rechtsprechung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, sei es in der Beziehung zwischen den Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden). Zurzeit führt das IFF im Auftrag der «ch Stiftung» ein Monitoring der relevanten Entwicklungen des Föderalismus in den Bereichen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Fachliteratur durch. Die finanzielle Situation erlaubt es dem IFF jedoch zurzeit nicht, immer rechtzeitig auf die verschiedenen Entwicklungen zu reagieren. Die Rolle des IFF soll daher gestärkt und ein Föderalismus-Monitoring im weiteren Sinn ermöglicht werden.

Absatz 2 Buchstabe a sieht vor, dass für Forschungs- und Lehrtätigkeiten im Sinne des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG) keine Finanzhilfen ausgerichtet werden. Denn dafür erhält das IFF auf der Grundlage des HFKG bereits über die Universität Freiburg Unterstützung durch den Bund. Buchstabe b schliesst zudem Finanzhilfen für Weiterbildungsaktivitäten im Sinne des WeBiG aus. Die Kosten für Weiterbildung müssen nämlich grundsätzlich in Rechnung gestellt werden (vgl. Art. 9 WeBiG).

Art. 3 Gesuch

Da das IFF keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, regelt Absatz 1, dass die Universität Freiburg für die Einreichung des allfälligen Gesuchs zuständig ist. Das Gesuch muss spätestens sechs Monate vor dem ersten Jahr, für das die Finanzhilfen beantragt werden, beim Bundesamt für Justiz (BJ) eingereicht werden.

Absatz 2 sieht vor, dass die Universität Freiburg dem Gesuch die Finanzplanung des IFF für das laufende Jahr und die Jahre, für die Finanzhilfen beantragt werden, eine

ausführliche Beschreibung der Tätigkeiten, für die das Gesuch eingereicht wird, sowie die Planung der Finanzierung beifügen muss. Anhand dieser Planung kann überprüft werden, ob der tatsächlich notwendige Finanzbedarf für die Durchführung der Tätigkeiten eingehalten wird. Absatz 2 Buchstabe c sieht zudem vor, dass dem Gesuch die Jahresabschlüsse der letzten vier Jahre des IFF sowie die entsprechenden Berichte der externen Revisionsstelle beigefügt werden.

Absatz 3 sieht vor, dass das BJ im Rahmen seiner Aufgaben im Zusammenhang mit dem Föderalismus für den Entscheid über das Gesuch in Form einer Verfügung zuständig ist. Es kann die zu diesem Zweck erforderlichen Personendaten bearbeiten. Die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen Finanzhilfen werden die vorübergehende Finanzierung durch die DEZA ersetzen (vgl. Ziff. 1.3.1 und 4 zu Art. 2 Abs. 1 Bst. a).

Art. 4 Dauer der Finanzhilfen

Dieser Artikel legt fest, dass die Finanzhilfen jeweils für die Dauer von höchstens vier Jahren gewährt werden können. Diese Dauer soll dem IFF eine gewisse Vorhersehbarkeit seines mittelfristigen Budgets ermöglichen.

Art. 5 Höhe der Finanzhilfen

Dieser Artikel regelt die Höhe der Finanzhilfen. Absatz 1 legt fest, dass die Finanzhilfen in Form von jährlichen Pauschalbeträgen gewährt werden.

Absatz 2 sieht zwei Einschränkungen vor, die generell für alle Tätigkeitsbereiche nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a, b und c zu prüfen sind. Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a dürfen die Finanzhilfen in jedem Tätigkeitsbereich nicht höher als die Hälfte der vorgesehenen Ausgaben sein. Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass der Leistungsempfänger ausreichend Eigenanstrengungen unternimmt und nicht nur auf die Finanzhilfen des Bundes angewiesen ist, wie es das SuG vorsieht. Weiter dürfen nach Artikel 5, Absatz 2 Buchstabe b die Finanzhilfen nicht höher sein als der Teil der vorgesehenen Ausgaben, der nicht durch andere Finanzierungen gedeckt ist.

Wenn die anderen Finanzierungsquellen beispielsweise 60 Prozent der Kosten der Tätigkeiten in einem Bereich nach Artikel 2 Absatz 1 ausmachen, beträgt der Anteil der Finanzhilfen des Bundes maximal 40 Prozent.

Gemäß dem SuG werden nur Ausgaben berücksichtigt, die für eine effiziente und wirtschaftliche Durchführung der Aktivitäten, für die finanzielle Unterstützung beantragt wird, notwendig sind.

Art. 6 Berichterstattung

Absatz 1 sieht vor, dass die Universität Freiburg dem BJ jährlich berichten muss, wie das IFF die Finanzhilfen verwendet hat.

Nach Absatz 2 muss die Universität Freiburg zudem die externe Revisionsstelle den Bericht und die Einhaltung der Vorgaben für die Verwendung der Finanzhilfen überprüfen lassen und dem BJ deren Bericht zustellen. Diese Bestimmung soll eine unabhängige Kontrolle des Berichts über die Verwendung der Finanzhilfen ermöglichen.

Art. 7 Recht auf Auskunft und auf Einsichtnahme

Absatz 1 bestimmt, dass das BJ von der Universität Freiburg die Auskünfte und den Zugang zu Dokumenten verlangen kann, die es für den Vollzug dieser Gesetzesvorlage benötigt. Mit dieser Bestimmung kann das BJ beispielsweise zusätzliche Auskünfte verlangen, um die Höhe der Finanzhilfen zu bestimmen.

Nach Absatz 2 kann das BJ verlangen, dass die Revisionsstelle oder ein Revisionsunternehmen bestimmte Sachverhalte abklärt. Die entsprechenden Kosten werden vom IFF getragen.

Zusammen mit Artikel 6 stellt Artikel 7 dem BJ die geeigneten Instrumente zur Verfügung, um die Einhaltung der Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen kontrollieren zu können.

Art. 8 Referendum und Inkrafttreten

Die Gesetzesvorlage untersteht dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

5 Auswirkungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf ermöglicht es, die vom Parlament angenommene Motion 19.3008 umzusetzen. Da die Gewährung von Finanzhilfen vorgesehen ist, hat der Erlass insbesondere finanzielle Auswirkungen auf den Bund.

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Gesetzesentwurf hat für den Bund finanzielle Konsequenzen zur Folge. Gemäss den Zahlen, die aus den parlamentarischen Debatten hervorgehen und die vom IFF im Jahr 2022 bestätigt wurden, beläuft sich der Finanzierungsbedarf derzeit pro Jahr auf 200 000 Franken für nationale Tätigkeiten und auf 600 000 bis 1 000 000 Franken für internationale Tätigkeiten. Nach Artikel 5 Absatz 2 kann der Bund für höchstens die Hälfte dieser Beträge aufkommen, sofern sie für Tätigkeiten nach Artikel 2 Absatz 1 verwendet werden. In jedem Fall darf die finanzielle Unterstützung den Teil der vorgesehenen Ausgaben nicht überschreiten, der nicht durch andere Finanzierungsquellen gedeckt ist.

Der Bund wird die Gesuche um finanzielle Unterstützung nach freiem Ermessen prüfen. Die Finanzhilfen können in jedem Fall nur im Rahmen der vom Parlament bewilligten Kredite gewährt werden.

Der Gesetzesentwurf wird sich in einem gewissen Mass auch auf das Bundespersonal auswirken. Das BJ wird im Rahmen seiner Aufgaben im Zusammenhang mit dem Föderalismus die Prüfung der Gesuche der Universität Freiburg und die Ausarbeitung der Verfügung übernehmen. Der Entwurf sieht vor, dass die Finanzhilfen in Form von jährlichen Pauschalbeträgen jeweils für die Dauer von höchstens vier Jahren gewährt werden können. Der Mehraufwand sollte nach derzeitigen Schätzungen mit den vorhandenen personellen Ressourcen der Bundesverwaltung bewältigt werden können.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Universität Freiburg muss für die Ausrichtung der Finanzhilfen ein Gesuch einreichen.

Da mit der Vorlage der Föderalismus gestärkt wird, haben auch die Kantone im Allgemeinen ein Interesse an der Umsetzung.

Wie oben erwähnt (vgl. Ziff. 1.1) unterstützen die Kantone das IFF bereits heute über die «ch Stiftung». Diese Beiträge an das IFF reichen jedoch nicht aus, um alle Tätigkeiten durchführen zu können. Die vorgeschlagene Regelung erlaubt es nun auch dem Bund, einen Beitrag zu leisten.

Wie man der Stellungnahme des Bundesrates zur Motion entnehmen kann, könnte dadurch, dass das IFF der Universität Freiburg angehört, letztere mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf gegenüber anderen Schweizer Universitäten einseitig privilegiert werden.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesundheit, die Gesellschaft und die Umwelt

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesundheit, die Gesellschaft und die Umwelt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Unterstützung des IFF durch den Bund ist eine Massnahme im Rahmen der Förderung des Föderalismus als Wesensmerkmal der Schweiz. Der Bund ist befugt, gestützt auf die ihm inhärente Kompetenz, parallel zu den Kantonen Gesetze zur Unterstützung dieses Pfeilers des politischen Systems der Schweiz zu erlassen. Im Ingress des Entwurfs wird daher mit dem Verweis auf Artikel 173 Absatz 2 BV auf diese Kompetenz Bezug genommen.

Der Gesetzesentwurf stützt sich zudem auf Artikel 54 Absatz 1 BV, da die Tätigkeiten des IFF auch in den Bereich der internationalen Zusammenarbeit, der Friedensförderung und der Pflege des Ansehens der Schweiz im Ausland fallen.

Wie vom Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Motion festgehalten wurde, ist die Privilegierung eines einzelnen Universitätsinstituts aus verfassungsrechtlicher Sicht nach wie vor etwas fragwürdig.

6.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der vorliegende Entwurf tangiert die internationalen Verpflichtungen der Schweiz nicht.

Da die Tätigkeiten des IFF auch in den Bereich der internationalen Zusammenarbeit, der Friedensförderung und der Pflege des Ansehens der Schweiz im Ausland fallen, trägt die Gesetzesvorlage allerdings dazu bei, die Ziele nach Artikel 54 Absatz 2 BV zu erreichen.

6.3 Erlassform

Beim zu verabschiedenden Rechtsakt handelt es sich um ein neues Gesetz im formellen Sinn. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Motion 19.3008 bereits dargelegt hat, setzt deren Annahme die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage voraus.

Nach Artikel 164 BV müssen alle wichtigen Bestimmungen, die Rechtsnormen enthalten, in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden. Der vorliegende Erlass erfüllt diese Anforderung.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV unterliegen Bundesgesetze dem fakultativen Referendum. Das Referendum ist im Entwurf explizit vorgesehen (Art. 8).

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Der Gesetzesentwurf sieht weder Subventionsbestimmungen noch Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen vor, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen würden.

Der Gesetzesentwurf sieht vielmehr die Gewährung von freien Finanzhilfen vor, d. h. von Subventionen, welche die Behörde nach freiem Ermessen gewähren oder ablehnen kann.⁵

Auf der Grundlage der Zahlen, die während der parlamentarischen Debatte vorlagen und die vom IFF im Jahr 2022 bestätigt wurden, dürften die Finanzhilfen in jedem Fall unter den Werten nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV liegen.

⁵ DUBEY Jacques / ZUFFEREY Jean-Baptiste, Droit administratif général, Basel 2014, S. 482, N 1364.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Vorlage betrifft weder die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen noch deren Umsetzung. Allerdings liegen einige Tätigkeiten des IFF auch im Interesse der Kantone, sodass der Bund indirekt auch die Erfüllung kantonaler Aufgaben fördert.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Beiträge zugunsten des IFF sind als nicht rückzahlbare Geldleistungen nach Artikel 3 Absatz 1 SuG zu qualifizieren. Die Konformität mit dem SuG muss geprüft werden. Wie im Folgenden dargelegt wird, scheint diese nur teilweise gegeben zu sein.

Die finanzierte Aufgabe liegt im Interesse des Bundes (vgl. Art. 6 Bst. a SuG), da die Aktivitäten des IFF im Zusammenhang mit der Förderung des Föderalismus auf internationaler Ebene, basierend auf den Erfahrungen der Schweiz, mit der Erbringung von Informations-, Beratungs- und Sensibilisierungsleistungen sowie mit der Beobachtung des schweizerischen Föderalismus unterstützt werden sollen.

Nach Artikel 6 Buchstabe b SuG können Finanzhilfen gewährt werden, wenn die Kantone nach den Kriterien einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen die betreffende Aufgabe nicht selbstständig erfüllen können oder die Aufgabenerfüllung gefördert werden muss. Im vorliegenden Fall zahlen die Kantone über die «ch Stiftung» dem IFF bereits 100 000 Franken pro Jahr. Obwohl die Tätigkeiten des IFF im Zusammenhang mit den in Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs aufgeführten Bereichen auch im Interesse des Bundes liegen, kann man sich fragen, ob die Finanzierung des IFF nicht den Kantonen vorbehalten bleiben sollte, von denen es ursprünglich gegründet wurde. Dies gilt umso mehr als eine finanzielle Unterstützung des IFF durch den Bund, zusätzlich zu jener via das HFKG, andere Einrichtungen, die allenfalls ähnliche Dienstleistungen anbieten, benachteiligen könnte.

Artikel 6 Buchstabe c SuG sieht vor, dass die finanzierte Aufgabe ohne Finanzhilfe des Bundes nicht ordnungsgemäß erfüllt werden kann. Die Ressourcen des IFF scheinen nicht auszureichen, um die Aufgaben auf internationaler und nationaler Ebene dauerhaft und umfassend erfüllen zu können. Es bleibt jedoch schwierig, diese Bedingung in der Praxis zu überprüfen. Nach Artikel 6 Buchstabe d SuG müssen die vom Antragsteller zu erwartenden Selbsthilfebemühungen unternommen und alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft worden sein. Das bedeutet insbesondere, dass nur durch die Verrechnung der Dienstleistungen in den in Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs aufgeführten Bereichen nicht alle Kosten des IFF gedeckt werden können. Dies scheint bei Aktivitäten auf internationaler Ebene tatsächlich der Fall zu sein, da diese mehr kosten und die Partnerländer, bei denen es sich oft um Entwicklungsländer handelt, für diese Kosten nur selten vollständig aufkommen können. Bei Aktivitäten auf nationaler Ebene ist es hingegen weniger plausibel, dass eine solche Bedingung erfüllt wird. Auch mit dem Gesetzesentwurf muss das IFF weiterhin alle zumutbaren Selbsthilfemassnahmen ausschöpfen, da Artikel 5 Absatz 2 Einschränkungen für die Finanzierung vorsieht.

Nach Artikel 6 Buchstabe e SuG darf die Aufgabe zudem nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden können. Im vorliegenden Fall wird die Finanzhilfe des Bundes es dem IFF ermöglichen, seine Haupttätigkeiten auf nationaler und internationaler Ebene in den Bereichen nach Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs wahrzunehmen.

Gemäss Artikel 7 Buchstabe f SuG sind nach Möglichkeit zeitlich befristete Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen vorgesehen. Im vorliegenden Fall sieht der Gesetzesentwurf Finanzhilfen zur Grundfinanzierung vor, was den Zielen der Motion 19.3008 entspricht. Eine zeitliche Befristung ist nicht vorgesehen, doch sind die Finanzhilfen so konzipiert, dass es im Ermessen des Bundes liegt, sie zu gewähren oder zu verweigern.

Artikel 7 Buchstabe h SuG sieht zudem vor, dass die gesetzlichen Bestimmungen über Finanzhilfen den Erfordernissen der Finanzpolitik soweit möglich Rechnung tragen müssen, insbesondere durch Kreditvorbehalte und Höchstsätze. Diese Kriterien sind im Entwurf enthalten (vgl. Art. 2 und 5). Ausserdem sind Mechanismen vorgesehen, die es dem Bund ermöglichen, die Verwendung der Finanzhilfen zu überprüfen und alle benötigten Auskünfte zu erhalten (vgl. Art. 6 und 7).

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Gesetzesentwurf enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

6.8 Datenschutz

Der Entwurf sieht keine Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten vor. Der Bund hat das Recht, die Auskünfte und den Zugang zu Dokumenten zu verlangen, die er benötigt, um die Höhe der Finanzhilfen zu bestimmen.