



26. Februar 2025

Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen zugunsten des Instituts für Föderalismus

Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens



1 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. Der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen zugunsten des Instituts für Föderalismus soll die Motion umsetzen.

Der Gesetzesentwurf regelt die Finanzhilfen des Bundes zugunsten des 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. Sie sollen die Information, Beratung und Sensibilisierung in Bezug auf Fragen des schweizerischen Föderalismus gewährleisten und ein Monitoring des schweizerischen Föderalismus ermöglichen.

2 Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Finanzhilfen zugunsten des Instituts für Föderalismus dauerte vom 10. April 2024 bis zum 12. Juli 2024.

Insgesamt sind 33 Stellungnahmen eingegangen: 25 Kantone¹, 4 politische Parteien², 4 Organisationen und weitere Teilnehmende³. Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Stellungnahmen. Für die detaillierten Begründungen wird auf die Originalstellungnahmen verwiesen.

2 Organisationen⁴ haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. Der SSV hat sich nicht zum Entwurf geäußert, jedoch drei Stellungnahmen der Städte Biel, Genf und Lausanne übermittelt mit dem Anliegen, diese bei den weiteren Arbeiten zu berücksichtigen.

Ein Verzeichnis der Kantone, Parteien, Organisationen und Personen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, findet sich im Anhang.

3 Zusammenfassung der wichtigsten Vernehmlassungsergebnisse

3.1 Allgemeine Würdigung

Sechs Teilnehmende begrüßen den Gesetzesentwurf: **GE, NE, UR, GPS, SP und SGB**. 14 Teilnehmende, nämlich **AG, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NW, TI, VD, VS, ZG, SWR und hauptstadtregionschweiz**, befürworten die Finanzierung, sind aber für andere Lösungen anstelle des neuen Gesetzes, das der Bundesrat vorschlägt. 13 Teilnehmende lehnen den Entwurf ab: **AI, AR, BL, LU, NW, SH, SG, SZ, TG, ZH, FDP, SVP und economiesuisse**.

¹ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

² FDP, GPS, SP, SVP

³ economiesuisse, SGB, SWR, hauptstadtregionschweiz

⁴ SAV, SSV

3.2 Argumente der Befürworter des Vorentwurfs

GE, NE und UR sind der Ansicht, dass das IFF in seinem Zuständigkeitsbereich eine wichtige Rolle einnimmt und somit eine Finanzierung durch den Bund angemessen ist. Die Schweiz verfüge über ein beträchtliches Wissen auf dem Gebiet des Föderalismus und es sollte im Interesse aller Staatsebenen liegen, dieses sowohl gegen innen wie auch gegen aussen zu fördern, zu pflegen und zu erhalten. **GE** hält es für sachgerecht, dass sich die finanzielle Unterstützung des Bundes insbesondere an das Internationale Zentrum des IFF richtet.

GPS und SP befürworten den Gesetzesentwurf, der die Bedeutung der vom IFF erbrachten Leistungen deutlich macht. **GPS** ist der Ansicht, dass es für den Bund wichtig ist, die Tätigkeiten des IFF zu unterstützen. Die gesetzliche Verankerung der finanziellen Beteiligung des Bundes bietet dem IFF eine klarere Finanzierungsgrundlage, um seine Tätigkeiten längerfristig planen zu können. **SP** hält es für wichtig und richtig, dass die Motion in Form eines eigenständigen Bundesgesetzes umgesetzt wird. Sie teilt jedoch nicht ganz die im erläuternden Bericht dargelegte Meinung, dass ein solches Gesetz finanzielle Folgen für den Bund hat: Finanzhilfen werden nämlich nur gewährt, wenn die Kredite vom Parlament verabschiedet und vom Bundesamt für Justiz genehmigt werden. Das Gesetz bildet somit lediglich die Rechtsgrundlage für die mögliche Gewährung von Krediten an das IFF. Ausserdem sind die Anforderungen des Subventionsgesetzes auch mit dem Grundsatz erfüllt, dass die Selbsthilfemassnahmen oder andere Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden müssen.

SGB ist der Ansicht, dass es aus gewerkschaftlicher Sicht im Interesse der von der Universität Freiburg am IFF beschäftigten Personen liegt, dass die Finanzierung des Instituts auf einer soliden Rechtsgrundlage beruht. So verfügen die Mitarbeitenden über eine gewisse Arbeitsplatzsicherheit und sind nicht gezwungen, durch befristete Verträge von einem punktuellen Auftrag zum nächsten zu wechseln. Er begrüsst deshalb grundsätzlich die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Beteiligung des Bundes an der Grundfinanzierung des IFF. Ausserdem regt er an, zumindest die auslaufenden Mittel der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit mit 250 000 Franken pro Jahr zu kompensieren.

3.3 Argumente der Befürworter der Finanzierung, die aber eine andere Lösung als die Schaffung eines neuen Gesetzes fordern

AG, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NW, TI, VD, VS, ZG und hauptstadtregionschweiz sprechen sich für eine kontinuierliche und klar geregelte finanzielle Unterstützung des Bundes zugunsten des IFF aus. Sie begrüssen also die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Leistungen des IFF im nationalen und internationalen Bereich. Sie weisen darauf hin, dass der Föderalismus zu den tragenden Pfeilern des politischen Systems der Schweiz gehört und weltweit als Vorbild für eine Staatsordnung gilt. Es liegt im Interesse aller Staatsebenen, dieses Wissen sowohl gegen innen wie gegen aussen zu fördern, zu pflegen und zu erhalten. Das IFF erbringt hier seit Jahrzehnten wertvolle Dienstleistungen.

Die Teilnehmende sind jedoch der Ansicht, dass für die Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage für die staatliche Finanzierung des Internationalen Zentrums die gezielte Ergänzung eines bestehenden Gesetzes geprüft werden soll, beispielsweise des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Dementsprechend wäre nicht mehr das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), sondern das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) für den Vollzug der neuen Finanzierungsbestimmungen zuständig. Die Zusammenarbeit zwischen dem Internationalen Zentrum des IFF und der DEZA entspricht einer langjährigen und bewährten Praxis.

Die Teilnehmende halten es für angemessen, dass der Bund auch an das Nationale Zentrum einen Grundbeitrag (in der Höhe der Kantonsbeiträge) leisten würde, zumal die vom IFF erbrachten Leistungen im Interesse der Kantone als auch des Bundes liegen. Der Finanzierungsbedarf ist jedoch in diesem Bereich eher bescheiden, weshalb ein Verzicht auf die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage nach Ansicht dieser Teilnehmenden vertretbar wäre. Die Finanzierung des Nationalen Zentrums sollte stattdessen auf andere Weise sichergestellt werden.

SWR anerkennt die Bedürfnisse des IFF und die Besonderheit der Leistungen, die durch den Bundesbeitrag unterstützt würden, teilt jedoch die meisten Vorbehalte des Bundesrates gegenüber der umzusetzenden Motion. Er lehnt die vorgeschlagene Lösung insbesondere deshalb ab, da die Schaffung einer neuen Ad-hoc-Rechtsgrundlage keine verhältnismässige Massnahme zum angestrebten Ziel darstellt. Die vorgesehenen Bundesbeiträge sind zu bescheiden, um ein neues Gesetz zu rechtfertigen. Dieser Gesetzentwurf könnte als Präzedenzfall dienen, auf dessen Grundlage auch andere Institute versucht sein könnten, die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes zu fordern, um eine Finanzierung durch den Bund zu erhalten. **SWR** empfiehlt, eine alternative und verhältnismässige Lösung zu wählen, bestehend aus zwei Massnahmen: Der Bund soll weiterhin sowohl die internationalen Tätigkeiten des IFF über einen Beitrag des EDA als auch die Tätigkeiten des Nationalen Zentrums über punktuelle Mandate finanzieren.

3.4 Argumente der Gegner des Entwurfs

AI, AR, BL, LU, OW, SG, SH, SZ, TG, ZH, FDP und SVP teilen die Meinung des Bundesrates und halten die zusätzliche Finanzierung eines einzelnen Instituts, das als Teil der Universität bereits im Rahmen des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes Finanzhilfen erhält, für unangemessen. Sie sind der Ansicht, dass dies zu einer Benachteiligung oder Ungleichbehandlung anderer wissenschaftlicher Institute oder Universitäten führen würde, die ähnliche Dienstleistungen anbieten.

AI, AR, OW, TG, ZH, FDP halten es für nicht angebracht, vor dem derzeitigen Hintergrund der angespannten Finanzlage des Bundes, neue finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

SH, TG, ZH und SVP sind der Ansicht, dass ein solches Spezialgesetz im Widerspruch zu den Bemühungen der Kantone und des Bundes um eine klare Aufgabenverteilung steht.

Nach Ansicht der **SVP** steht das erklärte Ziel des Instituts, also «wissenschaftlich fundierte und praxistaugliche Beiträge zur Konkretisierung und Weiterentwicklung der guten Staatsorganisation» (siehe Webseite) zu leisten, im Widerspruch zu seiner Finanzierung durch den Bund. Seiner Meinung nach sollte gute Staatsorganisation, demokratisch vom Volk entwickelt und getragen werden. Es ist daher widersprüchlich, dass ein vom Bund finanziertes Forschungsinstitut damit beauftragt wird, diese Vorgänge ausserhalb dieses Umfeldes zu entwickeln.

3.5 Stellungnahmen zu verschiedenen Artikeln des Vorentwurfs

Ingress

SWR ist der Meinung, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich der Tätigkeiten des Internationalen Zentrums durch Artikel 54 Absatz 1 BV ergibt. Er ist jedoch der Ansicht, dass Artikel 173 Absatz 2 BV keine ausreichend starke verfassungsrechtliche

Grundlage bietet. Des Weiteren führt die Subventionierung eines bestimmten Universitätsinstituts durch den Bund ausserhalb der geltenden Rechtsgrundlagen zu Spannungen mit Artikel 63a Absatz 3 BV, der folgendes festlegt: «Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben».

Art. 2

AG, BE, BL, FR, GL, GR, TI, UR, GPS, hauptstadtregionschweiz erachten Artikel 2 Absatz 2 als sehr wichtig. Dieser schliesst die Finanzierung von Forschungs- und Lehrtätigkeiten im Sinne des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG) sowie von Weiterbildungen im Sinne des Bundesgesetzes über die Weiterbildung aus. Damit wird einerseits verhindert, dass das IFF bei der Finanzierung seiner Forschungs- und Lehrtätigkeiten gegenüber anderen, in diesem Bereich ebenfalls Forschung und Lehre betreibenden Institutionen indirekt bevorteilt wird. Andererseits aber auch, dass die Universität Freiburg, die bereits über das HFKG finanziert wird, gegenüber den anderen Schweizer Hochschulen indirekt bevorzugt wird. Diese Bestimmung soll auch bei einer Umsetzung des Gesetzesentwurfes beibehalten werden.

SWR empfiehlt, die Unterteilung in Artikel 2 Absatz 1 zu vereinfachen und nur zwei Tätigkeitsbereiche vorzusehen: Der Tätigkeitsbereich des Internationalen Zentrums und derjenige, der dem Nationalen Zentrums zuzuordnen ist. Dies würde auch die Berechnung der Finanzhilfen nach Artikel 5 Absatz 2 sowie die Kontrolle ihrer Verwendung erleichtern.

In Bezug auf die Leistungen nach Absatz 1 Buchstabe a (Tätigkeiten zur internationalen Förderung des Föderalismus), erwähnt das IFF auf seiner Website, dass dazu auch der Empfang ausländischer Delegationen gehört, die sich meist im Rahmen mehrtägiger Studienreisen in Form von Weiterbildungsseminaren in der Schweiz aufhalten. Da Absatz 2 Buchstabe b Weiterbildungen ausdrücklich ausschliesst, sollte laut **SWR** präzisiert werden, dass dies nicht die erwähnten Studienreisen betrifft.

SWR schlägt schliesslich vor, dass in der Botschaft und im künftigen Gesetzesentwurf deutlicher zwischen den Tätigkeiten, für die Finanzhilfen gewährt werden (d. h. grundlegende Vorbereitungsarbeiten), und den Tätigkeiten, die in Rechnung gestellt werden müssen (d. h. spezifische Informations-, Beratungs- und Sensibilisierungsaufträge), unterschieden werden soll.

Art. 3

SWR regt an, dass die dem Antrag der Universität Freiburg beigefügte Finanzplanung auch eine Beschreibung der Strategie des IFF für die Jahre enthalten soll, für die die Finanzhilfen beantragt werden. Anhand dieser Beschreibung lässt sich überprüfen, ob Massnahmen zur Maximierung der Eigenfinanzierung ergriffen werden.

Art. 4

SGB schlägt vor, dass im Interesse der Vorhersehbarkeit und der mittelfristigen Budgetplanung die Finanzhilfen an das IFF für eine Dauer von vier Jahren gewährt werden. Er fordert die Streichung des Begriffs «höchstens».

Art. 6

SWR ist der Ansicht, dass Artikel 6 nicht festlegt, wie zu verfahren ist, wenn die Voraussetzungen für die Verwendung der Finanzhilfe nicht erfüllt sind. Ein Verweis auf die einschlägigen Bestimmungen des 3. bis 6. Abschnitts des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltung wäre sinnvoll.

4 Einsichtnahme

Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren⁵ sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden und nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat der Ergebnisbericht öffentlich zugänglich. Diese Dokumente sind in elektronischer Form auf der Publikationsplattform des Bundesrechts zugänglich⁶.

⁵ SR 172.061

⁶ www.fedlex.admin.ch > Bundesblatt > Startseite > Bundesblatt

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
GPS	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES

SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione democratica di centro UDC

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia

-	economiesuisse
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera

Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR Conseil suisse de la science CSS Consiglio svizzero della scienza CSS
-	hauptstadtregionschweiz régioncapitalesuisse

Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position / Rinuncia a un parere

- Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV)
Union patronale suisse (UPS)
Unione svizzera degli imprenditori (USI)
- Schweizerischer Städteverband (SSV)
Union des villes suisses (UVS)
Unione delle città svizzere (UCS)