

Projekt «Entflechtung 27»

Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: SBFI, EFV, EDK, Fachvertreter Kt. TI, Finanzvertreter Kt. GE

Aufgabenbereich Hochschulbildung

1. Ist-Zustand

Die zwei Eidgenössischen Technischen Hochschulen, die Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen EHSM, die zehn kantonalen Universitäten, die zwei kantonalen universitären Institutionen, die neun kantonalen Fachhochschulen und 19 pädagogischen Hochschulen, zu denen auch die Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung EHB zählt, bieten ein umfassendes und komplementäres Studienangebot im Bildungsraum Schweiz. Darüber hinaus gibt es eine private Fachhochschule sowie weitere private universitäre Institutionen und Fachhochschulinstitutionen.

1.1. Regelungskompetenz

Gemäss [Art. 63a BV](#) betreibt der Bund die ETH und unterstützt die kantonalen Hochschulen. Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs. Bund und Kantone übertragen bestimmte Befugnisse an drei gemeinsame Organe. Die vom zuständigen Bundesrat geleitete Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK) in der Zusammensetzung als Plenarversammlung (alle Kantone) oder als Hochschulrat (14 Mitglieder der Trägerkantone) ist das oberste hochschulpolitische Organ. Die zwei weiteren Organe sind die Rektorenkonferenz (swissuniversities) und der Schweizerische Akkreditierungsrat (SAR). Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG; [SR 414.20](#)) regelt die Kompetenzen dieser Organe und definiert die Grundsätze der Organisation und Verfahren der Koordination. Falls Bund und Kantone über die Koordination die gemeinsamen Ziele nicht erreichen, kann der Bund Vorschriften in definierten Bereichen erlassen, seine Unterstützung an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen.

Die Finanzierung durch die Kantone erfolgt insbesondere über die Trägerbeiträge und die Beiträge für Studierende an ausserkantonalen Hochschulen gemäss der Interkantonalen

Universitätsvereinbarung ([IUV](#)) und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung ([FHV](#)).

1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Kantonale Hochschulen: Die Kantone legen als Eigner strategische Ziele fest und tragen den Hauptanteil der Finanzierung.

ETH-Bereich, EHSM und EHB: Der Bundesrat legt als Eigner strategische Ziele fest und übernimmt die gesamte Finanzierung.

Koordination nach HFKG: Die SHK legt unter Wahrung der Autonomie der Hochschulen eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen fest. Die Koordination umfasst

- die Festlegung von Prioritäten im Rahmen der Ziele des HFKG und von entsprechenden Massnahmen;
- die Finanzplanung auf gesamtschweizerischer Ebene, namentlich hinsichtlich der Abstimmung zwischen den Beiträgen des Bundes und der Kantone sowie der Trägerfinanzierung.

Die Koordination trägt zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität bei und dient insbesondere

- der Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs, insbesondere im Forschungsbereich;
- der Teilhabe in dem im BFI-Bereich unabdingbaren internationalen Netzwerk und damit dem Attraktivitätserhalt als Arbeitgeber für Spitzenforschende. Die Zusammenarbeitsprojekte von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung können dazu beitragen;
- der Förderung der Chancengerechtigkeit und des akademischen Nachwuchses und damit zur Sicherstellung einer optimalen Nutzung des Fachkräftepotenzials;
- der Nutzung der Chancen und der Bewältigung der Herausforderung des digitalen Wandels;
- der gemeinsamen Bearbeitung der Ziele einer Bildung für nachhaltige Entwicklung;
- der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven und weiteren prioritären Bereichen, um eine höhere Kosteneffizienz bei der Verwendung der öffentlichen Mittel unter Wahrung oder Steigerung der Qualität zu erreichen.

Die SHK wird vom zuständigen Bundesratsmitglied (Vorsteher des WBF) geleitet. Zwei kantonale Vertreter/-innen der Hochschulträgerkantone wirken als Vizepräsident/-innen an der Leitung der SHK mit. Die Entscheide der SHK bedürfen der Stimme des Bundes. Die Geschäftsführung obliegt dem SBF.

1.3. Finanzierung

Die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulen (exkl. PH und Forschung) belaufen sich auf knapp 9 Mrd. Franken (Finanzstatistik 2023). Die kantonalen Hochschulen werden hauptsächlich durch die Kantone finanziert, wobei diese untereinander den Aufwand für die Ausbildung von ausserkantonalen Studierenden während der Regelstudienzeit abgelen. Diese Beiträge werden in der IUV bzw. in der FHV geregelt, ihre Höhe unterscheidet sich nach Studienbereich. Die kantonalen Bruttoausgaben (exkl. PH und Forschung) belaufen sich auf rund 7,5 Mrd. Franken, davon werden rund 1,5 Mrd. Franken über Bundessubventionen finanziert.

Der Bund trägt die Finanzierung der beiden ETH, der EHSM sowie der EHB.

Übergeordnet stellt gemäss HFKG der Bund zusammen mit den Kantonen sicher, dass die öffentliche Hand für den Hochschulbereich ausreichende finanzielle Mittel für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität bereitstellt und dass die Beiträge der öffentlichen Hand wirtschaftlich und wirksam verwendet werden.

Die Plenarversammlung der SHK legt im Rahmen der Finanzplanungen des Bundes und der Kantone die finanziellen Rahmenbedingungen sowie die Referenzkosten pro Fachbereichsgruppe und pro Studierenden für eine Finanzierungsperiode fest. Der Hochschulrat der SHK ermittelt den Bedarf an öffentlichen Mitteln für die Hochschulen und damit auch den Gesamtbetrag der Referenzkosten. Zur Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten stützt sich der Hochschulrat auf die von der Plenarversammlung bestimmten Referenzkosten pro Fachbereichsgruppe und pro Studierenden. Der Gesamtbetrag der Referenzkosten wird berechnet, indem die Referenzkosten pro Fachbereichsgruppe mit den Studierendenprognosen gemäss dem Referenzszenario des BFS multipliziert, die Teuerungsprognosen des Expertengremiums des Bundes für Konjunkturprognosen berücksichtigt und die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination, die auf Antrag der Rektorenkonferenz beschlossen wurde, einbezogen werden.

Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite zugunsten beitragsberechtigter Hochschulen folgende Finanzhilfen aus:

- Grundbeiträge: Die Ermittlung des Mittelbedarfs erfolgt im Rahmen der SHK durch die Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten. Referenzkosten stellen die Finanzierung einer Lehre von hoher Qualität pro Studierenden und der dazu erforderlichen Forschung sicher. Der Bund übernimmt 20% (kantonale Universitäten) bzw. 30% (Fachhochschulen) des vom Hochschulrat beschlossenen Gesamtbetrags der Referenzkosten (~1,3 Mrd. Franken). Bei den Grundbeiträgen des Bundes handelt es sich während einer Finanzierungsperiode um gebundene Ausgaben.
- Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge zugunsten kantonomer Universitäten und Fachhochschulen (~0,1 Mrd. Franken): Unterstützung des Erwerbs, der langfristigen Nutzung oder der Erstellung von Bauten, die der Lehre, der Forschung oder anderen Hochschulzwecken zugutekommen. Der Bund (WBF/SBFI) entscheidet über die Gesuche. Der Anteil des Bundes beträgt höchstens 30%.
- Projektgebundene Beiträge (PgB): Umsetzung von Projekten mit gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung. Die Beiträge können auch an die ETH sowie

unter bestimmten Voraussetzungen an die PH ausgerichtet werden. Es werden diejenigen Kooperationsprojekte unterstützt, die den von der SHK festgelegten Schwerpunkten und Massnahmen entsprechen. Der Hochschulrat entscheidet über die Ausrichtung der PgB.

Die Beiträge des Bundes nach HFKG entsprechen ca. 12% der Mittel der kantonalen Universitäten und 22% der Mittel der kantonalen Fachhochschulen. Weitere 15% (Universitäten) bzw. 7% (Fachhochschulen) tragen SNF, Innosuisse sowie EU-Forschungsprogramme zur Finanzierung der Hochschulen bei. Die Kantone tragen die Hauptlast der Finanzierung der Hochschulen mit 52% (Universitäten) bzw. 51% (Fachhochschulen). Die übrigen Mittel (22% bei den Universitäten, 21% bei den Fachhochschulen) steuern Dritte bei, unter anderem die Studierenden.¹

1.4. Herausforderungen

Mit der Bildungsverfassung von 2006 sowie den ab dem 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Erlassen des Bundes (HFKG) und der Kantone ([Hochschulkonkordat](#)) bzw. von Bund und Kantonen (Zusammenarbeitsvereinbarung [ZSAV-HS](#)) wurden die Zuständigkeiten für den Hochschulbereich geklärt und die Grundlagen für die Kompetenzverteilung sowie die vertikal und horizontal koordinierte Finanzierung gelegt.

Die gemeinsamen Gremien der Hochschulkoordination befassen sich im Rahmen der regelmässigen Evaluationen des HFKG (Art. 69 HFKG) mit Fragen der Zuständigkeiten, Aufgabenteilung und Finanzierung. Bei der erstmalig durchgeführten und 2022 abgeschlossenen Evaluation stand das Zusammenspiel der HFKG-Organe² sowie die Auswirkungen des HFKG-Finanzierungssystems³ im Mittelpunkt. Der am 31. Januar 2024 verabschiedete Bericht des Bundesrates zur Evaluation des HFKG⁴ fasst die Resultate des Zusammenspiels der HFKG-Organe wie folgt zusammen:

«Die Organe und Strukturen sind zwar komplex, aber angemessen und zweckmässig aufgebaut. Dies insbesondere auch angesichts der Ziele des HFKG und der Autonomie der Hochschulen. Die Organe und Strukturen sind grundsätzlich in der Lage, eine wirkungsvolle und effiziente Koordination zwischen den wichtigen Akteuren im Hochschulraum Schweiz zu bewirken. Die Dreiteilung zwischen SHK, swissuniversities und SAR ist sinnvoll und entspricht den Anforderungen modernen Public Managements. Die Strukturen gewährleisten den Einbezug aller relevanten Akteure und sind darauf angelegt, dass Inhalte sowohl top-down als auch bottom-up in das System eingespeist werden. Die Outputs und Koordinationsleistungen sind klar und verständlich und in sich kohärent. Positive Wirkungen werden von den befragten Personen insbesondere bei den Rahmenbedingun-

¹ BFI Finanzbericht 2025, S. 22 und 26. Zahlen gemäss BFS SHIS-FIN 2023. https://www.sbf.admin.ch/dam/de/sd-web/2XAw8GTbdrch/BFI-Finanzbericht%202025_DE.pdf

² Interface (2022): «Evaluation der Strukturen, Prozesse und Wirkungen der Organe gemäss HFKG.» www.sbf.admin.ch > Publikationen und Dienstleistungen > [Publikationsdatenbank > Berichte zur Evaluation](#)

³ BSS (2022): «Finanzierungssystem HFKG: Evaluation nach Art. 69 HFKG» www.sbf.admin.ch > Publikationen und Dienstleistungen > [Publikationsdatenbank > Berichte zur Evaluation](#)

⁴ Bericht Evaluation des HFKG 2024. news.admin.ch/de/nsb?id=99888

gen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität gesehen, nicht zuletzt da der Austausch zwischen Hochschultypen und das Vertrauen zwischen den Verantwortlichen deutlich gesteigert werden konnte.

Vereinzelte wurden aber auch Punkte identifiziert, bei denen noch Optimierungspotenzial besteht. Obwohl mit dem HFKG die Anzahl politischer Organe in der Hochschulkoordination reduziert und die verschiedenen Hochschultypen nach einheitlicheren Grundsätzen behandelt werden, beeinträchtigen die nach wie vor komplexen Strukturen und der bewusste Einbezug aller Akteure die Effizienz der Gremien. Auch sei die Fähigkeit zur gemeinsamen Entscheidungsfindung gegeben aber limitiert, insbesondere wenn nicht alle Akteure gleichermassen davon profitieren würden («Gewinner» und «Verlierer»). Einige Kantonsvertreter und Kantonsvertreterinnen kritisieren auch die Zweiteilung der SHK in Plenarversammlung (PLV) und Hochschulrat (HSR) und wünschen grundsätzlich einen Einbezug aller Kantone in die hochschulpolitischen Geschäfte. Zudem erinnert die Evaluation daran, dass die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen noch ansteht.»

Zu den Auswirkungen des Finanzierungssystems hält der Bundesrat in seinem Bericht Folgendes fest:

«Auch dieser [Evaluationsbericht des BSS] zeichnet insgesamt ein positives Bild des Finanzierungssystems, das ebenfalls die Sicherstellung einer Lehre und Forschung von hoher Qualität zum Hauptziel hat. Die Finanzierungslogik ist für kantonale Universitäten und Fachhochschulen einheitlich, trägt aber auch den unterschiedlichen Hochschultypen Rechnung. Die Evaluatorinnen und Evaluatoren schätzen das Finanzierungssystem als ausgewogen ein, wobei Aussagen zu den Auswirkungen des Finanzierungsmodells aufgrund der kurzen Beobachtungsdauer seit dessen Einführung im 2017 bzw. 2020 schwierig zu treffen sind. Die Finanzierung über die drei Instrumente Grundbeiträge, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge und Projektgebundene Beiträge (PgB) wird als sinnvoll erachtet, da jedes der Instrumente ein anderes Ziel verfolgt (Grundbetrieb, Unterbringung und Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung). Die Verteilung der Beiträge beinhaltet verschiedene Kriterien, wobei die Bemessung der Grundbeiträge sich an der Leistung orientiert. Die gesamthafte Unterstützungsquote des Bundes (Bundesbeiträge nach HFKG und Forschungsförderungsbeiträge) gemessen an der gesamten Finanzierung lag sowohl für kantonale Universitäten als auch für Fachhochschulen im Jahr 2020 bei rund 28%.

In der Evaluation wird festgestellt, dass die Gebundenheit der Grundbeiträge (Art. 50 HFKG) im Beobachtungszeitraum 2017-2020 keine Auswirkungen auf den übrigen BFI-Bereich hatte. Das Thema der Mittelbindung im BFI-Gesamtsystem sowie hinsichtlich Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kantonen muss aber weiterhin beobachtet und im Rahmen der nächsten Evaluation wieder überprüft werden.

In Bezug auf das Verteilungsmodell der Grundbeiträge sieht die Evaluation allfälligen Diskussionsbedarf bei der Gewichtung der Medizinabschlüsse oder beim Kriterium «Projektmonate/wissenschaftliches Personal», das kleinere Universitäten begünstigt. Gewisse befragte Personen waren auch der Meinung, dass das Bemessungskriterium «Anzahl Studierende» falsche Anreize im Sinne einer Mengenausweitung bei den Studierenden geben könnte.»

In Bezug auf die erwähnte mögliche «Mengenausweitung» kommt der Evaluationsbericht (BSS, S. 87) zu folgendem Fazit: *«Bei Skaleneffekten (d.h. wenn die zusätzlichen Kosten einer Studierenden geringer sind als die durchschnittlichen Kosten) besteht dieser Anreiz. Dies gilt allerdings in noch stärkerem Ausmass bei pro-Kopf-Pauschalen. Das Verteilmmodell HFKG unterscheidet sich jedoch von pro-Kopf-Pauschalen folgendermassen: Werden die erwarteten Studierendenzahlen insgesamt unterschätzt (oder schneiden andere Hochschulen in weiteren Kriterien besser ab), verliert eine Hochschule mit gleichbleibenden Studierendenzahlen.»*

Das SBFI hat die Resultate der beiden Evaluationen analysiert und geeignete Massnahmen vorgeschlagen. Diese wurden von der SHK gutgeheissen und in ihr Arbeitsprogramm aufgenommen.

Betreffend Zusammenspiel der HFKG-Organe hat die SHK eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Optimierung der Strukturen auseinandersetzt und der SHK verschiedene Varianten unterbreitet. Die SHK hat in ihrer Sitzung am 27. November 2025 beschlossen, dass die Struktur der SHK-Gremien, wie sie im HFKG festgelegt ist, nicht angepasst wird. Dem Anliegen der Kantone, die nicht im Hochschulrat vertreten sind, aber stärker in die hochschulpolitischen Diskussionen und Entscheidungsfindungen des Hochschulrats eingebunden werden möchten, wird mit einem permanenten Gaststatus mit Antragsrecht Rechnung getragen.

Auch zum Themenbereich HFKG-Finanzierungssystem hat die SHK eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich in erster Linie mit dem Prozess zur Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten befasst. Der Grund dafür liegt darin, dass die Kantone bei der Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten durch die SHK im Hinblick auf die BFI-Botschaft 2025–2028 Vorbehalte angemeldet hatten. Sie waren der Ansicht, dass sie durch dieses Verfahren gezwungen würden, Beträge zu genehmigen, die zwar mit der Finanzplanung des Bundes übereinstimmen, aber nicht ausreichen, um eine qualitativ hochstehende Lehre und Forschung in der BFI-Periode 2025–2028 zu gewährleisten. Ihre Zustimmung diene lediglich dazu, den gebundenen Charakter der Grundbeiträge zu bewahren, ohne diese Beträge als ausreichend zu bestätigen. Die Arbeitsgruppe hat einen ausführlichen Bericht zum Prozess der Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten erstellt. Die Plenarversammlung der SHK hat in ihrer Sitzung am 27. November 2025 diesen Bericht zur Kenntnis genommen. Da die Massnahmenvorschläge des Entlastungspakets 27 im Hochschulbereich (insbesondere Senkung der Beitragssätze und eine Aufhebung der Gebundenheit der Grundbeiträge) sich unmittelbar auf die geprüften Fragestellungen auswirken können, hat die Plenarversammlung beschlossen, erst nach der Behandlung des Entlastungspakets 27 durch die eidgenössischen Räte bzw. nach einer allfälligen Volksabstimmung dazu über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

Aus Sicht der EFV stellt sich in diesem Kontext ebenfalls die Frage, ob die Erhebung der Referenzkosten angesichts dieses Spannungsverhältnisses in einem günstigen Kosten-Nutzenverhältnis steht.

Was die Bauinvestitionsbeiträge des Bundes betrifft, hat eine Prüfung der EFK aus dem Jahr 2022⁵ aufgezeigt, dass durch die Beiträge die Qualität der Hochschulinfrastruktur

⁵ EFK (2022): Prüfung der Bauinvestitionsbeiträge für Hochschulen. www.efk.admin.ch > Berichte > Bildung und Forschung > [EFK-21320](#)

schweizweit beeinflusst werden kann. Es werden jedoch Mitnahmeeffekte vermutet, da die Kantone die Bauprojekte wohl auch ohne Bundesunterstützung realisiert hätten. Die EFK hat dem SBFi deshalb empfohlen, die Bauinvestitionsbeiträge auf ihre Wirksamkeit als Steuerungsinstrument zu überprüfen. Die anschliessende vom SBFi in Auftrag gegebene Evaluation⁶ kam zum Schluss, dass die generelle Beurteilung des Mitnahmeeffekts von den finanziellen Möglichkeiten der Kantone abhängt. Für eine Mehrheit der Gesprächspartnerinnen und -partner ist das Instrument aus finanzieller Sicht unerlässlich. Die Wirkung der Bauinvestitionsbeiträge auf die Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen wird jedoch als gering beurteilt. Eine Mehrheit der Kantone sowie die Vertretungen von EFK, EFV, FHB und swissuniversities waren sich einig, dass eine Steuerung mittels Bauinvestitionsbeiträgen der falsche Ansatz ist, um Einfluss auf die Aufgabenteilung und Zusammenarbeit unter den Hochschulen zu nehmen.

Bei der zweiten Evaluation nach Art. 69 HFKG (Start April 2025) stehen vor allem die Wirkungen des Finanzierungssystems nach HFKG im Mittelpunkt. Dabei werden insbesondere die oben festgehaltenen Ergebnisse der ersten Evaluation weiter vertieft. Der Schlussbericht wird Anfang 2026 vorliegen.

Im Bereich der Medizin stellt die starke Abhängigkeit von ausländischen Fachkräften eine Herausforderung dar. Gemäss der FMH-Ärztestatistik 2023 hatten von den gut 41'000 in der Schweiz praktizierenden Ärztinnen und Ärzten über 40% ein ausländisches Ausbildungsdiplom. Problematisch dabei ist erstens, dass keine Garantie besteht, dass der Bedarf auch in Zukunft auf diese Art gedeckt werden kann. Zweitens entzieht die Schweiz insbesondere ihren Nachbarländern teuer ausgebildete Fachkräfte, die in diesen Staaten in der Regel wiederum durch ausländisches Personal aus Ländern mit tieferen Einkommen ersetzt werden. Die Schweiz bildet offensichtlich zu wenig Ärztinnen und Ärzte aus. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist zudem anzunehmen, dass der Bedarf weiter deutlich steigen wird. In der Finanzierungsperiode 2017–2020 hat der Bund die Initiative zur Erhöhung der Ausbildungsplätze in Humanmedizin ergriffen, indem er ein mit 100 Mio. Franken dotiertes «Sonderprogramm Humanmedizin» (aufgestockt durch Eigenmittel der beteiligten Hochschulen) lancierte. Durch dieses Programm konnten die jährlichen Abschlüsse von rund 900 im Jahr 2016 auf rund 1'350 im Jahr 2025 erhöht werden. Heute ist aber klar, dass auch dies nicht genügt.

2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, folgende Varianten zu prüfen:

1. Finanzielle Entflechtung: Verzicht auf Bundesbeiträge an kantonale Hochschulen.
2. Teilentflechtung: Fokussierung der Bundesbeiträge auf spezifische Bereiche von nationaler Bedeutung (Medizin, nationale Forschungsinfrastrukturen).

Die Varianten «Zentralisierung» und «Kantonalisierung» wurden nicht weiterverfolgt. Eine Zentralisierung beim Bund widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Mit dem Hochschulbereich würde der Bund einen Teil des Bildungssystems (Tertiär A) komplett übernehmen,

⁶ Ecoplan (2024): «Evaluation Mitnahmeeffekte bei Bauinvestitionsbeiträgen» (SBFi)

während für die meisten anderen Bildungsbereiche die Kantone verantwortlich blieben. Heute sind alle Kantone Träger oder Mitträger von Hochschulen, die integrale Bestandteile der kantonalen Bildungssysteme bilden. Die Kantone müssen in eigener Kompetenz aufeinander abgestimmte Bildungsangebote aller Stufen und Bereiche betreiben können. Eine vollständige Übertragung der Zuständigkeit für die Hochschulbildung auf die Kantone erscheint ihrerseits nicht realistisch. Die Hochschulen des Bundes erbringen spezifische und teilweise exklusive Leistungen. Insbesondere die beiden ETH sind als forschungsstarke universitäre Hochschulen von Weltrang für die Innovationskraft und Prosperität der Schweiz von grosser Wichtigkeit. Eine Kantonalisierung der Bundeshochschulen und damit die Übernahme durch die Gesamtheit der Kantone oder der Leistungen des ETH-Bereichs durch kantonale Hochschulen erscheint in der Praxis kaum umsetzbar. Zudem übernehmen die Bundeshochschulen Aufgaben von nationaler Bedeutung mit schweizweitem Nutzen (Forschungsinfrastrukturen für die gesamte Forschungsgemeinschaft; Ausbildung von MINT-Spitzenfachkräften; WTT; Swiss Support Center for Cybersecurity; Swiss Data Science Center). Entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist daher die Bundeskompetenz sowie die entsprechende Finanzierung durch den Bund angezeigt.

2.1. Variante 1 – Finanzielle Entflechtung: Verzicht auf Bundesbeiträge an kantonale Hochschulen

2.1.1. Stossrichtung

Die Kantone betreiben und finanzieren ihre Hochschulen und weiteren kantonalen Institutionen des Hochschulbereichs⁷ vollständig selbst. Der Bund richtet keine Grundbeiträge, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge sowie projektgebundene Beiträge gemäss HFKG mehr zugunsten der kantonalen Hochschulen aus.

Der Bund betreibt und finanziert weiterhin die Bundeshochschulen: ETH, EHSM und EHB.

Im Sinne des mit der Bildungsverfassung von 2006 eingeführten von Bund und Kantonen gemeinsam getragenen Bildungsraums Schweiz (Art. 61a BV) könnten weiterhin gemeinsame Organe von Bund und Kantonen für eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Qualitätssicherung sorgen. Bei einer Vertiefung dieser Variante wäre jedoch zu prüfen, ob und in welchen Bereichen es noch eine nationale Koordination und Qualitätssicherung braucht bzw. inwieweit für die Kantone eine Bundesbeteiligung bei einer «nationalen» Koordination noch angezeigt wäre. Weiter wäre zu prüfen, ob und welche neuen Anreize es brauchen würde, um spezifische nationale Koordinations- und Qualitätssicherungsziele zu erreichen. In Bezug auf die Qualitätssicherung müsste wohl primär an die Beibehaltung eines Akkreditierungssystems gedacht werden. Weiterhin

⁷ Universitäre HS: Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Tessin, Zürich; Fachhochschulen (FH): Berner FH, FH Graubünden, FH Nordwestschweiz, Haute école spécialisée de Suisse occidentale, Hochschule Luzern, Ostschweizer FH, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Zürcher Hochschule der Künste, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften; andere Institutionen des Hochschulbereichs, die heute HFKG-Beiträge erhalten: Stiftung Universitäre Fernstudien Schweiz, Institut de hautes études internationales et du développement IHEID; 19 pädagogische HS, die schon heute keine HFKG-Beiträge erhalten.

wichtig wäre a priori auch eine Koordination der Lehre (Zulassungsregeln, Merkmale der Hochschultypen, Promotionsrecht u.a.).

Heute bedingen Entscheide der SHK (Plenarversammlung und Hochschulrat) der Zustimmung des Bundes, der damit faktisch ein Vetorecht besitzt. Es wäre zu prüfen, ob diese Vetoposition weiterhin angebracht ist, auch wenn sich der Bund aus der subsidiären Finanzierung der kantonalen Hochschulen zurückzieht. Es wäre vielmehr grundsätzlich zu prüfen, inwieweit die SHK als gemeinsames hochschulpolitisches Gremium in der heutigen Form noch adäquat wäre.

Die Kompetenz des Bundes für die Forschungs- und Innovationsförderung nach Art. 64 BV bleibt bestehen.

2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Die Ermittlung des Rechtsetzungsbedarfs erfordert eine detaillierte Analyse der Steuerungsmechanismen in einem neuen Hochschulsystem. Nachfolgend werden einige Elemente skizziert. Der konkrete Rechtsetzungsbedarf wird bei einer Weiterverfolgung der Variante vertieft zu diskutieren sein.

Die ausschliessliche Finanzierung der kantonalen Hochschulen durch die Kantone setzt eine Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 63a Abs. 2 und 5 BV) voraus. Zudem müssten sämtliche Regelungen, die auf den geänderten Kompetenznormen beruhen, angepasst werden. Dies betrifft insbesondere die Bestimmungen des HFKG und seiner Ausführungserlasse (sowie der ZSAV-HS), welche die gemeinsame Finanzplanung und die Referenzkosten sowie die Bundesbeiträge referenzieren. Diese Anpassung hätte auch Änderungen der interkantonalen Konkordate (IUV/FHV) zur Folge. Sollte eine vertiefte Prüfung zu dem Schluss kommen, dass auch in anderen Bereichen keine gemeinsame Koordination bzw. keine gemeinsame Gewährleistung der Qualitätssicherung notwendig ist, müssten auch Art. 63a Abs. 3, 4 und 5 BV aufgehoben werden. Zudem müsste in diesem Fall auch eine Teilrevision von Art. 61a Abs. 1 und 2 geprüft werden, da der Hochschulraum nicht mehr Teil der gemeinsamen Koordination des Bildungsraums wäre.

2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Durch die ausschliessliche Finanzierung der kantonalen Hochschulen durch die Kantone würde der Bund im Aufgabenbereich Bildung und Forschung zulasten der Kantone um die Mittel, die basierend auf dem HFKG ausgerichtet werden, entlastet. Die Finanzierung des Bundes im Rahmen des HFKG beträgt im Jahr 2025 rund 1471 Mio. Franken (Grundbeiträge Universitäten und Fachhochschulen 1341 Mio. Franken, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge 101 Mio. Franken, projektgebundene Beiträge 30 Mio. Franken).

Darüber hinaus leistet der Bund Beiträge im Umfang von rund 3 Mio. Franken jährlich an Institutionen und Organe zur Steuerung des Hochschulsystems (SHK, swissuniversities, schweizerischer Akkreditierungsrat SAR, schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung AAQ). Ob eine Beteiligung des Bundes an diesen Institutionen bei einer veränderten Kompetenzverteilung noch opportun respektive notwendig ist, wäre zu prüfen.

Die finanzielle Entlastung des Bundes wird über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu Gunsten der Kantone ausgeglichen.

Da über die Grundbeiträge des Bundes auch ein Forschungsanteil finanziert wird, wäre bei einer Vertiefung dieser Variante zu prüfen, wie damit umgegangen wird (z.B. Berücksichtigung in Globalbilanz oder Anpassung Forschungsförderung Bund).

Weiter fällt eine gewisse administrative Entlastung des Bundes an, wenn die Finanzierungs- und Koordinationsinstrumente gemäss HFKG entfielen. Dieser Entlastung steht aufseiten der Kantone eine administrative Mehrbelastung gegenüber. Diese fielen umso höher aus, je stärker seitens der Kantone ein Bedarf an interkantonaler Koordination oder einer Koordination mit dem Bund gesehen würde. Der Umfang von Belastungen und Entlastungen ist beim aktuellen Detaillierungsgrad der Massnahme noch nicht bezifferbar.

2.1.4. Bewertung

Bei der Bewertung dieser Variante fielen die Einschätzungen in der Arbeitsgruppe unterschiedlich aus.

Die sektorale Vertretung von Bund und Kantonen sieht bei dieser Variante eine Verschlechterung der Subsidiarität, da eine finanzielle Entflechtung die Kraft der Hochschülertägerkantone, insbesondere die finanziellen Möglichkeiten von finanzschwachen Kantonen mit kleineren Hochschulen, übersteigen würde; dies insbesondere auch mittel- und langfristig u.a. angesichts des prognostizierten starken Anstiegs der Studierendenzahlen in der Schweiz aufgrund des demografischen Wachstums sowie des wachsenden inländischen Fachkräftebedarfs. Aus ihrer Sicht wurde die Optimierung der Subsidiarität im Rahmen der aktuellen Verbundaufgabe mit der Bildungsverfassung und dem HFKG erreicht.

Die finanzpolitische Vertretung des Bundes beurteilt die Subsidiarität in dieser Variante aber positiver. Die Kantone steuern ihre Hochschulen heute schon selbstständig, künftig könnten sie auch allein über die gesamten finanziellen Mittel verfügen, da die bisherigen Bundesmittel den Kantonen via Globalbilanz zur Verfügung stünden. Eine gemeinsame inhaltliche Steuerung von Bund und Kantonen in spezifischen Querschnittsbereichen (Qualität, Abschlüsse, Akkreditierung usw.) wäre theoretisch auch mit dieser Variante möglich.

Die Auswirkungen auf die fiskalische Äquivalenz werden mehrheitlich neutral bewertet, da neben den Bundesmitteln auch die daran geknüpften Bundesvorgaben wegfallen. Positiv wird vereinzelt hervorgehoben, dass mit einer finanziellen Entflechtung die Übereinstimmung zwischen Entscheidungsträger, Kostenträger und Nutzniessenden weiter gestärkt wird, da diese bei dieser Variante vollständig bei den Kantonen liegen. Andererseits wird argumentiert, dass der Nutzen der Hochschulen nicht nur beim Standortkanton anfällt, sondern auch Studierende aus anderen Kantonen und die Volkswirtschaft als Ganzes davon profitieren. Ein Rückzug des Bundes würde demnach zu einer Verschlechterung der fiskalischen Äquivalenz führen. Dementgegen steht, dass mit den IUV-/FHV-Beiträgen bereits eine interkantonale Abgeltung für die Studienkosten existiert.

Mit dem Verzicht auf Bundesbeiträge können aus Sicht der finanzpolitischen Vertretung des Bundes administrative Erleichterungen realisiert werden. Aus sektoraler Sicht würde

die Koordination zwischen den Hochschulen hingegen abnehmen, was das Risiko von Doppelspurigkeiten und Ineffizienzen im System erhöhen würde.

Aus Sicht der sektoralen Vertretung in der Arbeitsgruppe würde die Effektivität (hohe Qualität des Hochschulraums Schweiz in Lehre und Forschung sowie längerfristig insbesondere auch der Infrastruktur) der kantonalen Hochschulen bzw. des Hochschulsystems als Ganzes bei einer finanziellen Entflechtung abnehmen. Sie stützt sich dabei auch auf die nicht intendierten Konsequenzen der Föderalismusreform von 2006 in Deutschland (Wegfall der gemeinsamen Hochschulplanung (Hochschulrahmengesetz), Ende der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau etc.)⁸. Dies im Wissen um die systemischen Unterschiede der beiden föderalen Systeme in der Schweiz und in Deutschland. Diese Befunde müssten hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf die Schweiz bei den weiteren Arbeiten vertiefter analysiert werden. Der Hochschulraum würde bei dieser Variante vermutlich wieder in die Teilräume der Kantone und der ETH/EPFL zerfallen. Da kleinere Hochschulen tendenziell überdurchschnittlich von den Grundbeiträgen profitieren, wären sie von einer finanziellen Entflechtung besonders betroffen. Die knappen Grundmittel würden die Akquisition von kompetitiven Drittmitteln (SNF, Innosuisse, EU) erschweren, was die negativen Effekte zusätzlich verstärken würde. Das Risiko eines Hochschulsystems mit zwei Geschwindigkeiten wird als hoch erachtet. Die Sektoralvertreter befürchten zudem, dass das Studienangebot nicht mehr primär nach wissenschaftlichen sowie hochschulpolitischen Erwägungen ausgestaltet würde. Darüber hinaus bestehen bei den Sektoralvertretern Bedenken, dass die Kantone trotz Ausgleich über die Globalbilanz aufgrund kurzfristiger Überlegungen zu wenig Geld für die Hochschulbildung einsetzen könnten, oder dass sie vor dem Hintergrund wachsender Studierendenzahlen in Zukunft nicht in der Lage sein könnten, eine hohe Qualität in Lehre und Forschung zu gewährleisten.

Die finanzpolitischen Vertreter des Bundes beurteilen die Auswirkungen auf die Effektivität hingegen als neutral, da die Kantone bereits heute für die Steuerung ihrer Hochschulen zuständig sind und die Hauptlast der Kosten tragen, interkantonale Finanzierungsmechanismen und Koordinationsgremien bestehen und bei Bedarf weiterhin eine nationale Koordination und Qualitätssicherung möglich ist. Grundsätzlich stehen den Kantonen zudem alle Mittel wegen dem Ausgleich über die Globalbilanz weiterhin zur Verfügung – auch Mittel aus anderen Aufgabenbereichen. Sie könnten daher nach der Entflechtung auch mehr Mittel im Hochschulbereich einsetzen. Es kann zudem nicht per se davon ausgegangen werden, dass beim Bund mehr Mittel zur Verfügung stehen werden, um auf wachsende Studierendenzahlen zu reagieren. Angesichts des anhaltenden Ausgabendrucks auf Bundesebene für Armee und AHV ist das unsicher.

Aus Sicht der finanzpolitischen Vertreter des Bundes könnten bei dieser Variante allfällige Fehlanreize entfallen, die sich aus der heutigen Finanzierungsverflechtung ergeben. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn aufgrund verfügbarer Bundesmittel nicht prioritäre Infrastrukturprojekte geplant werden. Oder wenn der Bund Infrastrukturprojekte mitfinanziert, die auch ohne seine Förderung umgesetzt worden wären (Mitnahmeeffekte).

⁸ Exemplarisch: Müller, Vera (2024): «Hochschulbau: Zur prekären baulichen Infrastruktur der Universitäten» in: Forschung und Lehre; [KMK \(2016\): Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich - Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11.02.2016](#); [Deutscher Bundestag \(2014\): Bund soll in Hochschulen investieren können](#); [Münch, Ursula \(2011\): «Bildungs-föderalismus im Hochschulbereich» in: Die Hochschule 1/2011](#)

Zudem würde auch der vermutete Fehlanreiz entfallen, dass das heutige HFKG-Verteilmodell bei den Grundbeiträgen eine Mengenausweitung begünstigt. Die Sektoralvertreter bezweifeln allerdings, dass heute bei den Infrastrukturprojekten relevante Fehlanreize bestehen, müssen doch die Kantone die Hauptlast selbst tragen.

Aus sektoraler Sicht wird diese Variante aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Effizienz und der Effektivität des Hochschulsystems, also der hohen Qualität von Lehre und Forschung, abgelehnt. Zudem wird die Subsidiarität kritisch beurteilt, insbesondere in Bezug auf finanzschwache Kantone mit kleineren Hochschulen. Auch der «vermutete Anreiz» für eine Mengenausweitung sollte in ihren Augen aufgrund fehlender Evidenzen relativiert werden, insbesondere da es sich bei den Grundbeiträgen nicht um Pro-Kopf-Beiträge handelt (siehe Ziffer 1.4).

Aus einer Entflechtungsperspektive schneidet die Variante bei den finanzpolitischen Vertretern des Bundes positiver ab. Abhängigkeiten, die u.a. in Zeiten knapper Bundesmittel Probleme bereiten, werden reduziert und den Kantonen wird eine eigenständige Steuerung der Aufgaben und gesamten finanziellen Mittel ihrer Hochschulen ermöglicht.

2.2. Variante 2 - Teilentflechtung: Fokussierung der Bundesbeiträge auf spezifische Bereiche von nationaler Bedeutung (Medizin, nationale Forschungsinfrastrukturen).

2.2.1. Stossrichtung

Der Bund betreibt und finanziert weiterhin die Bundeshochschulen: ETH, EHS und EHB.

Die Kantone betreiben und finanzieren ihre Hochschulen und weiteren kantonalen Institutionen des Hochschulbereichs analog Variante 1 grundsätzlich selbst. Der Bund richtet den Kantonen folglich keine allgemeinen Grundbeiträge, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge sowie projektgebundenen Beiträge gemäss HFKG zugunsten aller Fachbereiche der Hochschulen mehr aus. Er unterstützt die Kantone hingegen in spezifischen, systemrelevanten Bereichen von gesamtschweizerischer Bedeutung. Der Bund könnte beispielsweise den Fokus auf die aus gesundheits- und hochschulpolitischer Sicht wichtige Medizinausbildung legen. Eine weitere Möglichkeit wäre die zentrale Förderung von Forschungsinfrastrukturen von nationaler Bedeutung an den Hochschulen, zusätzlich zur bereits existierenden Unterstützung durch den SNF (und damit indirekt durch den Bund). Mit dem Ziel, einen qualitativ hochstehenden Schweizer Hochschulraum (inkl. internationale Vernetzung) zu garantieren und gesamtgesellschaftliche Interessen wahren zu können, würde sich der Bund in diesen Bereichen massgeblich beteiligen und spezifische Grund- und/oder Investitionsbeiträge ausrichten.

Im Bereich der Medizinausbildung könnte der Bund die Kosten für den Ausbau des Studienplatzangebots an den kantonalen Universitäten übernehmen und allenfalls das entsprechende Angebot im ETH-Bereich steigern. Ein besonderes Problem, das einer vertieften Prüfung bedürfte, stellen die klinischen Ausbildungsplätze in den Spitälern dar, die

heute vielfach das Nadelöhr bilden, aufgrund dessen die Anzahl der Studienplätze nicht oder nur beschränkt erhöht werden kann.

Im Bereich der kostenintensiven Forschungsinfrastrukturen könnte sich der Bund bei denjenigen von nationaler Bedeutung finanziell beteiligen, d.h. solche, die in die Schweizer Roadmap für Forschungsinfrastrukturen aufgenommen werden. Seit 2011 publiziert das SBFI die Schweizer Roadmap für Forschungsinfrastrukturen und aktualisiert sie alle vier Jahre. Die Schweizer Roadmap ist ein strategisches Planungsinstrument, mit dem die Bemühungen auf nationaler Ebene koordiniert werden. Der Prozess zur Erstellung der Roadmap dient primär der Vorbereitung und Priorisierung von künftigen langfristigen Investitionen in geplante nationale Forschungsinfrastrukturen durch die zuständigen Organe und Institutionen. Sie ist aktuell kein Instrument zur Finanzierung von Infrastrukturen durch den Bund. Hochschulen und Forschungsinstitutionen sind für den Aufbau, die Finanzierung und den Unterhalt von Forschungsinfrastrukturen verantwortlich. Mit dieser Variante würde der Bund neu einen massgeblichen Teil der Kosten der Forschungsinfrastrukturen aus dem Roadmap-Prozess übernehmen. Die aktuelle Roadmap 2023 zählt 14 neue nationale Infrastrukturprojekte (10 kantonale Hochschulen und 6 ETH-Bereich, darunter 2 gemeinsame Projekte).

Ausserhalb des Roadmap-Prozesses finanziert der Bund in der Finanzierungsperiode 2025–2028 gestützt auf Art. 15 des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIG; [SR 420.1](#)) bereits 16 Forschungsinfrastrukturen mit maximal 50% der Aufbau- und Betriebskosten (Gesamtbetrag max. 149 Mio. Franken; die Bundesfinanzierung ist jeweils auf eine Finanzierungsperiode beschränkt und muss ggf. erneuert werden). Weitere Möglichkeiten der Finanzierung von Forschungsinfrastrukturen bestehen beim SNF und den Akademien der Wissenschaften Schweiz.

Der Bund trägt zudem bereits die gesamten Kosten der Forschungsinfrastrukturen im ETH-Bereich, die im Fall der Teilchenbeschleuniger von Forschenden der Universitäten kostenlos genutzt werden können.

Im Sinne des mit der Bildungsverfassung von 2006 eingeführten von Bund und Kantonen gemeinsam getragenen Bildungsraums Schweiz (Art. 61a BV) sorgen weiterhin gemeinsame Organe von Bund und Kantonen für eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Qualitätssicherung (vgl. dazu auch die weiteren Ausführungen unter Variante 1).

Die Forschungs- und Innovationsförderung des Bundes nach Art. 64 BV bleibt bestehen respektive wird je nach Modell angepasst.

2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Die Teilentflechtungsvariante mit der Fokussierung der finanziellen Unterstützung des Bundes auf einen spezifischen Bereich setzt zwingend eine Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 63a Abs. 2 und 5 BV), aber auch des HFKG und seiner Ausführungserlasse voraus. Zudem müssten auch die interkantonalen Vereinbarungen (IUV/FHV) angepasst werden. Eine Beteiligung des Bundes an den Kosten der Forschungsinfrastrukturen aus dem Roadmap-Prozess bedarf zudem einer Teilrevision des FIGG.

Die Variante setzt allerdings eine umfassende vorhergehende Abklärung der neuen Rollen von Bund und Kantonen voraus. Dies betrifft insbesondere den Umfang der finanziellen Unterstützung des Bundes der erwähnten Bereiche (bis hin zur Übernahme) im Bereich der Medizin insbesondere auch die Regelung der klinischen Ausbildungsplätze an den kantonalen Universitäts- bzw. Ausbildungsspitalern und, wie bei Variante 1, die Frage der Notwendigkeit der Fortführung einer gemeinsamen gesamtschweizerischen Koordination und Sicherstellung der Qualitätssicherung für den gesamten Hochschulbereich.

2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen hängen vom gewählten Fokus und dem Entscheid ab, ob der Bund alle Kosten oder einen Teil der Kosten des spezifischen Bereichs (z.B. Medizin oder Forschungsinfrastrukturen) übernehmen soll.

Analog zur Variante 1 entfallen auch in dieser Variante die Beiträge des Bundes gemäss HFKG an die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen von 1471 Mio. Franken (Stand 2025). Im Bereich der Medizin (inkl. Zahn- und Veterinärmedizin) würde der Bund künftig jene Kosten tragen, für die aktuell der Bund und die Kantone aufkommen. Das waren im Jahr 2023 rund 1485 Mio. Franken, wovon 19% (285 Mio. Franken) vom Bund geleistet wurden.⁹ Damit sind die Kosten der Lehre, der Forschung und Entwicklung, der Weiterbildung und der Dienstleistungen gedeckt, soweit sie nicht aus anderen Quellen finanziert sind. Zu diesen anderen Quellen gehören die Drittmittel (583 Mio. Franken), die Beiträge der Studierenden (33 Mio. Franken) und weitere Erlöse von 337 Mio. Franken wie z.B. Erlöse aus Dienstleistungen mit öffentlichem Charakter (z.B. Behandlungskosten im Tierspital oder in den zahnmedizinischen Kliniken, rechtsmedizinische Untersuchungen, Laboruntersuchungen in human- und veterinärmedizinischen Instituten) und Overheadbeiträge für SNF-/Innosuisse-Forschungsprojekte.

Diese Zahlen stellen nur den Aufwand der Hochschulen dar, welcher in der Rechnung der Universitäten erscheint. Da die Ausbildung in der Humanmedizin zu einem wesentlichen Teil an Universitätsspitalern erfolgt und nicht alle Universitäten die Kosten der Universitätsspitaler gleich abbilden, muss davon ausgegangen werden, dass die effektiven Kosten der Medizinausbildung von den hier verwendeten Daten des BFS nicht vollständig wiedergegeben werden.

Das Projekt EKOH der SHK hat zum Ziel, die an den Universitäten und den Universitätsspitalern anfallenden Ausbildungskosten der Humanmedizin vollständig zu erfassen. Das Projekt läuft derzeit noch.¹⁰ Im Jahr 2023 wurden 105'260 Franken als durchschnittliche Kosten der Lehre pro Studierenden und Jahr inkl. Pro-Kopf-Anteil an den Forschungskosten abzüglich der Drittmittel ermittelt (Kostenindikator III). Bei 9960 Studierenden¹¹ bedeutete das Kosten von 1048 Mio. Franken pro Jahr. Zusätzlich müsste der Bund die ak-

⁹ BFS Erhebung Hochschulfinanzen (SHIS-FIN)

¹⁰ <https://shk.ch/de/dokumentation/publikationen/226-projekt-ekoh>

¹¹ Studierende an kantonalen Hochschulen in Humanmedizin (ohne Zahn- und Veterinärmedizin) im Jahr 2024/2025 auf den Stufen Bachelor und Master gemäss BFS SHIS-studex, ohne Doktoratsstudierende (5069 Studierende).

tuell von Bund oder Kantonen getragenen Kosten der Grundausbildung in Zahn- und Veterinärmedizin (121 Mio. Franken), der vertieften Ausbildung in allen Medizinbereichen (Doktoratsstudierende in Human-, Zahn- und Veterinärmedizin, 139 Mio. Franken), der Forschung und Entwicklung (soweit nicht im EKOI Kostenindikator III abgebildet¹², 360 Mio. Franken), der Weiterbildung (43 Mio. Franken) sowie der Dienstleistungen (17 Mio. Franken) übernehmen. Es ergäben sich somit Kosten für den Bund von ca. 1728 Mio. Franken pro Jahr.¹³

Für die Auswirkung eines höheren Bundesanteils an der Finanzierung von Forschungsinfrastrukturen von nationaler Bedeutung gibt die Roadmap für Forschungsinfrastrukturen 2023¹⁴ mögliche Grössenordnungen vor. Die darin enthaltenen 14 Projekte verursachen über die vierjährige Periode 2025–2028 Kosten von 788 Mio. Franken, wovon der Bund 430 Mio. Franken trägt.¹⁵ Unter der Annahme, dass sich diese Ausgaben so bestätigen und der Bund sich massgeblich an den Kosten beteiligt, wären im Rahmen der Roadmap-Projekte bis zu ca. 300-350 Mio. Franken für eine BFI-Periode bzw. knapp 90 Mio. Franken pro Jahr denkbar.

Die Auswirkungen auf die administrativen Aufwendungen hängen von der genauen Umsetzung ab und wären auch bei einer Vertiefung dieser Variante genauer zu prüfen.

Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27.

2.2.4. Bewertung

Die Bewertung dieser Variante fällt aus sektoraler Sicht ähnlich aus wie bei Variante 1. Die finanzielle Entflechtung in Bereichen ohne gesamtschweizerische Bedeutung (d.h. ausserhalb von Medizin und nationalen Forschungsinfrastrukturen) wird hinsichtlich Subsidiarität (insbesondere Fachhochschulen und kantonalen Hochschulen ohne medizinische Fakultät), Effizienz und Effektivität (Koordination, Qualitätssicherung, Angebot) negativ beurteilt. Eine Fokussierung der Bundesfinanzierung auf spezifische systemrelevante Bereiche von gesamtschweizerischer Bedeutung hätte jedoch das Potenzial, die Effizienz und Effektivität in diesen Bereichen zu steigern und insbesondere in der Medizin für mehr Kostentransparenz zu sorgen und sicherzustellen, dass künftig eine angemessene Anzahl Ärztinnen und Ärzte ausgebildet wird, was einem wichtigen gesamtgesellschaftlichen Bedürfnis entspricht. Allerdings würde das Risiko eines Hochschulsystems mit zwei Geschwindigkeiten im Vergleich zu Variante 1 möglicherweise noch stärker zunehmen.

Diese Variante wird im Gegensatz zu Variante 1 auch aus Sicht der finanzpolitischen Vertretung des Bundes negativ beurteilt. Eine stärkere Bundesbeteiligung im Bereich der

¹² Für den EKOI Kostenindikator III werden die Forschungskosten auf alle Studierenden inkl. Doktoratsstudierende verteilt. In der oben berechneten Zahl von 1048 Mio. Franken sind somit der auf die Doktoratsstudierenden entfallende Teil der Forschungskosten in Humanmedizin und die Forschungskosten für Zahn- und Veterinärmedizin noch nicht enthalten.

¹³ Zahlen erneut gemäss BFS SHIS-FIN, wodurch bei diesen Ergänzungen der Kosten der Grundausbildung in Humanmedizin gemäss EKOI wiederum die Kosten der Universitätsspitäler nicht vollständig wiedergegeben werden.

¹⁴ https://www.sbf.admin.ch/dam/de/sd-web/erBdeORsG1Z5/Roadmap_Forschungsinfrastrukturen_2023_Teil_1_DE.pdf

¹⁵ In der Roadmap werden Beiträge nach Art. 47 HFKG im Umfang von 119 Mio. Franken genannt. Diese Beiträge wurden jedoch nicht genehmigt und es wird hier davon ausgegangen, dass die Projektträger diese Mittel aus anderen Quellen beschaffen haben.

Medizin würde die Subsidiarität verschlechtern. Die Verantwortung für die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens liegt hauptsächlich bei den Kantonen. Sie sind für die Spitalfinanzierung, Spitalplanung sowie die Ausbildung von genügend Pflege- und Gesundheitskräften zuständig. Da sie bereits heute einen Grossteil der Kosten ausserhalb der OKP tragen, ist nicht klar, warum die Ausbildung von zusätzlichen Medizinstudierenden die Kraft der Kantone übersteigen sollte. Die bestehenden Probleme könnten auch von den Kantonen mit bereits bestehenden Instrumenten angegangen werden (IUV-Beiträge). Zudem besteht ein Nadelöhr bei den klinischen Ausbildungsplätzen, das mit dieser Variante nicht behoben würde.

Demgegenüber wird argumentiert, dass der Bund die universitäre Ausbildung, berufliche Weiterbildung, Fortbildung und Ausübung der universitären Medizinalberufe – anders als bei den übrigen Studiengängen – über das Medizinalberufegesetz (MedBG, [SR 811.11](#)) regelt und auch der Eignungstest für das Medizinstudium und die darauf abstützende Zuteilung der Studienplätze an den Hochschulen, die einen Numerus Clausus anwenden, weitgehend zentralisiert funktioniert. Schliesslich gibt es auch in den eidgenössischen Räten Stimmen, die vom Bundesrat ambitionierte und griffige Massnahmen gegen den Ärztemangel verlangen, vgl. z.B. Motion [23.3854](#) Hurni «Mangel an Ärztinnen und Ärzten in der Schweiz. Vorbeugen ist besser als heilen!» und Motion [23.3293](#) Roduit «Numerus clausus. Schluss mit dem Ausschluss von Medizinstudierenden aufgrund anderer Kriterien als Kompetenzen und Qualität».

Im Bereich der nationalen Forschungsinfrastrukturen weisen die Projekte gemäss Roadmap aus Sicht der finanzpolitischen Vertreter des Bundes ebenfalls keine finanzielle Tragweite auf, die eine Kompetenzverschiebung zum Bund rechtfertigen würde. Aus sektoraler Sicht wird hingegen argumentiert, dass der Bedarf an leistungsstarken Forschungsinfrastrukturen mit dem Fortschritt multidisziplinärer Forschungsprojekte und Technologien in allen wissenschaftlichen Bereichen stetig zunimmt und die Finanzierung von Vorhaben, trotz guter Bewertung in der Roadmap, teilweise Schwierigkeiten bereitet.

In Bezug auf die Effizienz und Effektivität wird insbesondere die mit dieser Variante neu geschaffene Schnittstelle zwischen Ausbildung (Bund) und Ausbildungsbetriebe (Kantone) kritisch beurteilt. Es bestehen Abhängigkeiten zwischen den beiden Bereichen, die bei dieser Variante zu einem erhöhten Koordinationsaufwand, Reibungsverlusten und einer Diskrepanz zwischen Studien- und klinischen Ausbildungsplätzen bzw. fehlenden Anschlusslösungen führen könnten.

Bei einer Fokussierung der Bundesmittel auf einzelne Bereiche besteht aus Sicht der finanzpolitischen Vertreter des Bundes zudem ein Risiko für Fehlanreize und Angebotsverzerrungen. Die Kantone könnten aufgrund verfügbarer Bundesmittel Angebote bereitstellen, die nicht in genügendem Umfang nachgefragt werden oder zu teuer sind.

Aus Sicht der finanzpolitischen Vertreter des Bundes überzeugt diese Variante weniger als der Status quo und als die Variante 1, da sie eine weitere Verflechtung im ohnehin schon stark verflochtenen Gesundheitsbereich sowie neue Fehlanreize schafft. Aus sektoraler Sicht wird diese Variante aus den gleichen Gründen wie Variante 1 (Effizienz, Effektivität, Subsidiarität) negativer als der Status quo beurteilt. Zudem würde eine solche

Fokussierung aus Sicht der Sektoralvertreter des Bundes zu einer umfassenden Neugestaltung der Hochschulpolitik von Bund und Kantonen mit vielen komplexen Fragestellungen und Abhängigkeiten führen.

3. Würdigung und Empfehlungen

Aus sektoraler Sicht sichert die bestehende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Hochschulbereich die derzeitige hohe Qualität des Schweizer Hochschulraums. Die gemeinsame Zuständigkeit für den Hochschulraum Schweiz verhindert den Zerfall des Hochschulraums in die Teilräume der Kantone und der ETH/EPFL. Zentral ist dabei die Koordinationsrolle, die im Rahmen der gemeinsamen Organe, insbesondere der SHK, von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen wird. Die Sektoralvertreter von Bund und Kantonen empfehlen deshalb, den Status quo beizubehalten. Eine Veränderung der Finanzierungszuständigkeiten birgt das Risiko, die hohe Qualität und Effizienz der Hochschulbildung und Forschungstätigkeit in der Schweiz zu gefährden. Eine Diskussion bzw. eine vertiefte Prüfung der künftigen Ausrichtung der Hochschulpolitik von Bund und Kantonen müsste aus Sicht der Sektoralvertreter des Bundes mit Blick auf das Gesamtsystem und insbesondere unter Berücksichtigung der engen Verzahnung von Hochschul- und Forschungsförderung erfolgen. Aufgrund dieser Komplexität und des erforderlichen Zeitbedarfs sollte dies ausserhalb des Projekts Entflechtung 27 umgesetzt werden. Zusätzlich sind auch die oben ausgeführten Erfahrungen in Deutschland mit Föderalismusreformen im Hochschulbereich zu analysieren. Diskussionen und Prüfungen finden bereits statt. Eine wichtige Grundlage dafür bilden die abgeschlossenen, noch laufenden und alle vier Jahre durchzuführenden Evaluierungen gemäss Art. 69 HFKG.

Aus einer Entflechtungsperspektive sehen die finanzpolitischen Vertreter des Bundes Potenzial für die Vertiefung der Variante «finanzielle Entflechtung», die eine Aufhebung der Bundesbeiträge an kantonale Hochschulen vorschlägt. Die Kantone tragen bereits heute die Hauptlast der Finanzierung ihrer Hochschulen und steuern diese weitgehend selbst. Mit einer vollständigen Entflechtung werden die verschiedenen Rollen (Entscheidungs- und Kostenträger sowie Nutzniessende) bei den Kantonen zusammengeführt, allfällige Fehlanreize und die finanziellen Verflechtungen können dadurch eliminiert werden. Die Kantone erhalten die Mittel zweckfrei und können eigenständig über den Mitteleinsatz und die Aufgabenerfüllung entscheiden. Es stellt sich zudem die Frage, wie stark die beiden autonomen ETH tatsächlich in den Hochschulraum eingebunden sind. Gerade das Projekt Entflechtung 27 bietet den geeigneten Rahmen für diese vertiefte Überprüfung, da mit der neutralen Globalbilanz sichergestellt wird, dass sich auch bei einer Änderung der Zuständigkeiten keine Staatsebene auf Kosten der anderen entlastet. Aus Sicht der finanzpolitischen Vertreter des Bundes ermöglicht es die breite Abstützung, die bei der Entflechtung über die sektorale Sicht hinausgeht, die notwendige Gesamtsicht einzunehmen und den verschiedenen Herausforderungen besser Rechnung zu tragen.

Ob der Bund auch weiterhin für die EHB zuständig bleibt – wovon in dieser Variante ausgegangen wird – soll bei den weiteren Arbeiten im Aufgabenbereich Berufsbildung geprüft werden.

Projekt «Entflechtung 27»

Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: SBFI, EFV, EDK, Fachvertreter Kt. FR

Aufgabenbereich Berufsbildung

1. Ist-Zustand

Die Berufsbildung umfasst die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung, die berufliche Grundbildung (inkl. Berufsmaturität), die höhere Berufsbildung und die berufsorientierte Weiterbildung. Rund zwei Drittel der Jugendlichen beginnen nach der obligatorischen Schulzeit eine berufliche Grundbildung auf Sekundarstufe II. Insgesamt absolvieren im Schuljahr 2023/2024 rund 215'000 Lernende eine berufliche Grundbildung gegenüber rund 110'000 Schülerinnen und Schülern an einer allgemeinbildenden Schule (Gymnasium und Fachmittelschule). In der beruflichen Grundbildung stehen rund 250 berufliche Grundbildungen zur Auswahl, die nach Abschluss der Ausbildung zu einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis oder eidgenössischen Berufsattest führen. In der höheren Berufsbildung ermöglichen die Bildungsgänge an höheren Fachschulen sowie die eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen Personen ohne (Berufs-)Maturität eine staatlich anerkannte Höherqualifizierung auf der Tertiärstufe. Die über 500 unterschiedlichen Angebote werden grossmehrheitlich berufsbegleitend absolviert.

Die berufsorientierte Weiterbildung gemäss Berufsbildungsgesetz (Kurse, Seminare etc.) umfasst ein breites Spektrum an unterschiedlichsten Angeboten. Sie wird grossmehrheitlich von privater Seite bereitgestellt und verantwortet (u.a. Unternehmen, Organisationen der Arbeitswelt, private Bildungsanbieter etc.). Im europäischen Vergleich verfügt die Schweiz über eine der höchsten Beteiligungsquoten in der Weiterbildung.

1.2. Regelungskompetenz

Die Berufsbildung ist nach dem Prinzip des Vollzugsföderalismus und als Verbundaufgabe organisiert ([Botschaft BBG, BBl 2000 5747](#)): Gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG; [SR 412.10](#)) ist die Berufsbildung gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt.

Der Bund ist zuständig für die Regelung der Berufsbildung. Er verfügt nach [Art. 63 Abs. 1 BV](#) über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz bzw. über eine parallele Förderungskompetenz nach Abs. 2, um ein breites und durchlässiges Angebot zu fördern. Er ist verantwortlich für die strategische Steuerung und Entwicklung, den Erlass von Prüfungs- und Bildungsverordnungen, für die Anerkennung von Bildungsgängen und Diplomen sowie für die Förderung von Innovationen und von Leistungen im öffentlichen Interesse. Er fördert zudem die Berufspädagogik mit seiner Eidgenössischen Hochschule für Berufsbildung EHB (EHB-Gesetz; [SR 412.106](#))

Die Kantone ihrerseits sind zuständig für den Vollzug der Berufsbildung. Sie übernehmen die Aufsicht über die Lehrverhältnisse sowie die Berufsfachschulen und stellen die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung und die Vorbereitung für die berufliche Grundbildung (Brückenangebote) sicher. Die interkantonale Koordination für den Vollzug und die Umsetzung des BBG wird durch die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) wahrgenommen.

Die Aufgabe der Organisationen der Arbeitswelt (OaA) besteht darin, die Bildungsinhalte in der beruflichen Grund- und höheren Berufsbildung sowie in der berufsorientierten Weiterbildung zu definieren, neue Bildungsangebote zu entwickeln und Ausbildungsplätze bereitzustellen.

Die Weiterentwicklung des Systems erfolgt verbundpartnerschaftlich. Die 2021 neu eingeführte Gremienstruktur zur Optimierung der Governance des Berufsbildungssystems bewährt sich¹. Die Tripartite Berufsbildungskonferenz (TBBK) ist Bindeglied zwischen den verschiedenen Gremien auf operativer Ebene und dem nationalen Spitzentreffen der Berufsbildung auf politischer Ebene. Die neue Gremienstruktur ermöglicht es, die Sichtweisen der Verbundpartner einzuholen. Sie verbessert zudem die Transparenz und Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit. Die Kompetenz, Verantwortung und Umsetzung der Aufgaben der einzelnen Verbundpartner richten sich unverändert nach dem Berufsbildungsgesetz.

1.3. Heutige Aufgabenerfüllung

Der mit der Totalrevision des BBG (BBG aus dem Jahr 2002; Inkraftsetzung 2004) optimierte Vollzugsföderalismus mit einer klaren Zuteilung der Zuständigkeiten hat die Aufgabenerfüllung klarer getrennt. Der Bund hat weitgehende Regelungskompetenzen, überlässt den Vollzug jedoch überwiegend den Kantonen.

Der Bund beteiligt sich mit Pauschalbeiträgen finanziell an der Grundlast des Vollzugs der Kantone. Dabei ermöglicht die Pauschale den Kantonen einen effizienten Mitteleinsatz, sichert das Subsidiaritätsprinzip und stärkt das Eigeninteresse der Kantone. Die Kantone haben im Rahmen einer Liste von Aufgaben (Art. 53 BBG) Autonomie in der Verwendung der Mittel und können so regional- oder wirtschaftspolitisch begründete Schwerpunkte setzen. Fehlanreize werden vermieden, da die Kantone drei Viertel der

¹ [Evaluation der Gremienstruktur der Berufsbildung 2024](#)

Berufsbildungskosten selber tragen. Zudem kann der Bund mit gezielten Projektbeiträgen die Entwicklung der Berufsbildung fördern und besondere Leistungen im öffentlichen Interesse finanziell unterstützen. Auch kantonale Vorhaben profitieren von den Projektbeiträgen des Bundes.

Im Bereich der Berufsbildung werden die Kosten zusätzlich zur gemeinsamen Berichterstattung von Bund und Kantonen zu den Finanzflüssen im Bildungsbereich im Bericht zur Kostenerhebung der kantonalen Berufsbildung seit 2005 detailliert nach den einzelnen Kantonen und Kostenträgern ausgewiesen. Ebenfalls enthalten ist die Entwicklung dieser Kosten im Verlauf der letzten Jahre. Die Kostenerhebung wird vom SBFJ in enger Abstimmung mit den Kantonen und auf Grundlage derer Daten erstellt und diskutiert. Dabei können Entwicklungen bedarfsgerecht aufgegriffen und gemeinsam erörtert werden. Dies erhöht die Transparenz bezüglich der Kosten der Kantone und der Verwendung der Mittel.

Die Transparenz und Planungssicherheit für die Kantone werden im Bereich der Berufsbildung neu auch mit der Umsetzung der [Motion 21.3007](#) (Bessere Steuerung und Planbarkeit in der Berufsbildungsfinanzierung) erhöht – d.h. durch separate Zahlungsrahmen für die Pauschalbeiträge an die Kantone und für die Mittel zugunsten der höheren Berufsbildung.

In der höheren Berufsbildung übernahm der Bund mit der Subventionierung vorbereiteter Kurse auf eidgenössische Prüfungen ab 2018 eine neue Aufgabe. Da sich die Kantone aus der Finanzierung dieser Angebote zurückziehen (können), führt der Zuständigkeitswechsel für diese Aufgabe zu keiner neuen Verflechtung in der Aufgabenteilung Bund/Kantone. Auch die finanzielle Unterstützung von Trägerschaften von eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen für die Prüfungsdurchführung liegt in der Zuständigkeit des Bundes.

1.4. Finanzierung

Die Kantone tragen in der Berufsbildung einen Grossteil der Nettokosten der öffentlichen Hand. Mit dem im Jahr 2002 verabschiedeten Berufsbildungsgesetz hat der Gesetzgeber mit Verweis auf die zusätzliche Regelungskompetenz des Bundes und eines vermehrten Mitteleinsatzes zu Gunsten der strategischen Aufgaben der Berufsbildung festgelegt, dass sich der Bund zu einem Viertel (Richtgrösse) an den Kosten der öffentlichen Hand für die Berufsbildung beteiligt. Die gesamten Bruttoausgaben für die Berufsbildung von Kantonen und Gemeinden belaufen sich gemäss Finanzstatistik 2023 auf über 4 Milliarden Franken, davon wird rund 1 Milliarde Franken über Bundesbeiträge finanziert.

Den überwiegenden Teil seines Beitrags richtet der Bund als inputorientierte Pauschale an die Kantone aus (~0,7 Milliarden Franken). Höchstens 10% des Bundesviertels sind für Beiträge an Projekte zur (Qualitäts-) Entwicklung der Berufsbildung sowie für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse vorgesehen. Zudem unterstützt der Bund die OdA und Trägerschaften bei der Durchführung von eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen sowie bei der Durchführung von gewissen Bildungsgängen an höheren Fachschulen (~40 Millionen Franken). Überdies werden die Beiträge an die EHB

(Betrieb und Unterbringung ~40 Millionen Franken) sowie die Berufsbildungsforschung des Bundes an den Bundesviertel angerechnet.

Seit 2018 kann der Bund Teilnehmenden von vorbereitenden Kursen auf eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen Beiträge von höchstens 50% der anrechenbaren Kursgebühren ausrichten. Mit der subjektorientierten Finanzierung für Absolventinnen und Absolventen von Kursen, die auf eidgenössische Berufsprüfungen oder eidgenössische höhere Fachprüfungen vorbereiten, hat der Bund eine vorher von den Kantonen finanzierte Aufgabe übernommen (~0,1 Milliarden Franken) und damit die Kantone entlastet.

Die Totalrevision des BBG lief parallel zur Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA und war deshalb nicht Teil dieses Vorhabens. Die zusätzlichen Bundesmittel, die mit der Ausweitung der Regelungskompetenz des Bundes und der Einführung der Richtgrösse verbunden waren, flossen deshalb nicht in die neutrale Globalbilanz der NFA-Entflechtung ein.

1.5. Herausforderungen

Aus Sicht des Bundes hat sich der Vollzugsföderalismus in der Berufsbildung grundsätzlich bewährt. Seit 2008 wird das Gros der Subventionen des Bundes als leistungsorientierte Pauschalen an die Kantone ausbezahlt. Dies ermöglicht den Kantonen im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben einen selbstverantworteten, gezielten Mitteleinsatz, da die Bundessubventionen nicht an bestimmte Angebote oder Investitionen gebunden sind. Zudem führen höhere Ausgaben der Kantone für die Berufsbildung – beispielsweise aufgrund steigender Lernendenzahlen – automatisch zu höheren Beiträgen des Bundes.

Ein relativ gleichbleibendes Niveau der Kantonsausgaben für die Berufsbildung in den letzten rund zehn Jahren zeigt, dass die Kantone durch neue Bundesregelungen nicht belastet wurden.

Die Kantone sind hingegen der Meinung, dass die hohe Regelungsdichte in der Berufsbildungsgesetzgebung vor dem Hintergrund der fiskalischen Äquivalenz eine höhere Bundesfinanzierung nach sich ziehen müsste.

Aufgrund der hohen Dynamik des Bildungssystems wurde das System in den letzten Jahren in drei von den Verbundpartnern der Berufsbildung als prioritär eingestuft Themen weiterentwickelt. Am nationalen Spitzentreffen der Berufsbildung 2019 hat das Steuergremium «Berufsbildung 2030» den Auftrag erhalten, im Hinblick auf die Optimierung der Governance der Berufsbildung Fragen zu Prozessen und Anreizen anzugehen, insbesondere die Finanzierung der Berufsbildung. Die Verbundpartner haben diesen Auftrag erfüllt: Einerseits hat das SBFI beim Unternehmen B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung eine Studie² über die aktuelle Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten und Finanzierungsaufgaben in der Berufsbildung in Auftrag gegeben. Die Analyse zeigt, dass die fiskalische Äquivalenz in vielen Bereichen erfüllt ist. In zwei relevanten Bereichen

² [Analyse zur Finanzierung in der Berufsbildung 2018](#)

(Berufsfachschulen sowie Qualifikationsverfahren im Bereich der beruflichen Grundbildung) legt jedoch der Bund gemeinsam mit den OdA die Regeln fest, deren Finanzierung erfolgt aber grösstenteils durch die Kantone. Die «Abweichung» der fiskalischen Äquivalenz führt in der Praxis zu Diskussionsbedarf bei der Finanzierung.

Andererseits haben die Verbundpartner in ihren Kreisen Auslegeordnungen zu Anreizen und Prozessen vorgenommen und diskutiert. Sowohl die Studie als auch die verschiedenen Auslegeordnungen zeigen Ansätze für Optimierungsmöglichkeiten auf.

Daraus resultierte das Projekt «Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung»³, welches Teil der Initiative «Berufsbildung 2030» war. Das Projekt wurde von der Tripartiten Berufsbildungskonferenz eng begleitet.

Die Themen betreffen in unterschiedlicher Weise die Zusammenarbeit und Finanzierung unter den drei Verbundpartnern Bund, Kantone und OdA:

- **Ineffizienzen und Fehlallokationen in der Berufsentwicklung:** Die wichtigsten Ziele sind die Klärung von Kompetenzen sowie die Optimierung von Abläufen.
- **Finanzierung der überbetrieblichen Kurse:** Die wichtigsten Ziele sind die Optimierung von Finanzströmen und die verbundpartnerschaftliche Umsetzung.
- **Finanzierung der Qualifikationsverfahren:** Die wichtigsten Ziele sind die Optimierung von Finanzströmen und die verbundpartnerschaftliche Umsetzung.

Am nationalen Spitzentreffen der Berufsbildung 2023 nahmen die Vertretungen von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt den Schlussbericht des Projekts⁴ zur Kenntnis. Aus diesem geht hervor: Im Projekt «Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung» konnten wesentliche Fragen in der verbundpartnerschaftlichen Zusammenarbeit geklärt werden:

- Im Teilprojekt Berufsentwicklung wurde mit der Begleitgruppe Berufsentwicklung ein Gremium geschaffen, welches agil ist und rasch auf Veränderungen reagieren kann. Die Begleitgruppe Berufsentwicklung wird die Themen weiterverfolgen und bei Bedarf der TBBK neue Massnahmen oder Projekte vorschlagen.
- Im Teilprojekt Finanzierung der überbetrieblichen Kurse liegen – basierend auf einer externen Studie – von den Verbundpartnern akzeptierte Optimierungsvorschläge vor. Die Bearbeitung der Vorschläge erfolgt in den bestehenden Strukturen.
- Im Teilprojekt Finanzierung der Qualifikationsverfahren hat es sich gezeigt, dass zurzeit kein Bedarf für vertiefte Untersuchungen besteht. Bei Bedarf kann jederzeit ein separates Projekt lanciert werden.

Trotz dieser Optimierungsmassnahmen ist die Grundthematik, namentlich die teilweise fehlende Kongruenz zwischen Finanzierungs- und Entscheidungsträgern in einem wesentlichen Bereich noch nicht vollständig geklärt: Die Ausgaben für die Berufsfachschulen machen einen Grossteil der Ausgaben der öffentlichen Hand für die Berufsbildung aus. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Organisationen der Arbeitswelt die Bildungsinhalte festlegen und damit einen grossen Einfluss auf die Bildungsinhalte und

³ [Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung](#)

⁴ [Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung: Schlussbericht 2023](#)

damit auf die Kosten der Berufsfachschulen haben, beispielsweise bei der Festlegung der Anzahl Schultage oder der Lehrdauer (drei oder vier Jahre). Dieser Umstand würde auch bei einer Entflechtung zwischen Bund und Kantonen bestehen bleiben.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Berufsbildung heute insgesamt gut organisiert ist. Obwohl der Bund eine hohe Regelungskompetenz hat, sind die Kantone weitgehend frei in der Umsetzung (Vollzugsautonomie). Es besteht aber eine erhebliche Verflechtung von Aufgaben und Finanzen zwischen Bund und Kantonen. Durch eine Entflechtung oder Reduktion der Vorgaben könnte die Handlungsfreiheit beider Staatsebenen erhöht werden. Darüber hinaus finanziert der Bund heute mit einem wesentlichen Beitrag (R 2024: 716,5 Millionen Franken) die Kantone, ohne dass er über den konkreten Mitteleinsatz mitentscheiden und steuern kann. Mit der Einführung der Pauschalfinanzierung im BBG wurde jedoch den Kantonen im Rahmen der NFA bewusst Freiheitsgrad in ihrem Mitteleinsatz eingeräumt.

2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, im vorliegenden Kurzbericht folgende Varianten zu prüfen:

1. Anpassung Finanzierungsanteile
2. Teilentflechtung der Finanzierung

Eine vollständige Zentralisierung zum Bund oder Dezentralisierung zu den Kantonen hat die Arbeitsgruppe nicht geprüft. Gegen eine Zentralisierung spricht aus Sicht der Arbeitsgruppe die Tatsache, dass die Kantone die Angebote der Berufsbildung besser gemäss den lokalen und regionalen Anforderungen sicherstellen können (Subsidiaritätsprinzip). Aufgrund der national bzw. überregional organisierten Wirtschaft wäre eine vollständige Kantonalisierung aus Sicht der Arbeitsgruppe aber ebenfalls nicht zielführend. Es bedarf einer einheitlichen nationalen Regelung der Berufsbildung, um ein den wirtschaftlichen Anforderungen entsprechendes Berufsbildungssystem zu garantieren. Die Regelungskompetenz des Bundes entspricht den Bedürfnissen der Wirtschaft nach eidgenössischen Berufsabschlüssen und ermöglicht den Jugendlichen und Erwachsenen die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt und den Zugang zu weiterführenden Bildungsmöglichkeiten.

1.1. Anpassung der Finanzierungsanteile

1.1.1. Stossrichtung

Das 2002 verabschiedete Berufsbildungsgesetz wurde parallel zur NFA-Reform ausgearbeitet, berücksichtigte jedoch die Ziele und Grundsätze der NFA. Dies hat in der Finanzierung der Berufsbildung durch die öffentliche Hand zu einem Paradigmenwechsel geführt: Anstelle von anrechenbaren Kosten beteiligt sich der Bund im Sinne der neuen

Doktrin der NFA⁵ seither in Form von Pauschalen an den Kosten der Kantone für den Vollzug der Berufsbildung.

Ausgangspunkt für die Berechnung der Pauschale an die Kantone ist Art. 59 Abs. 2 BBG, welcher eine Beteiligung des Bundes an den Kosten der öffentlichen Hand für die Berufsbildung von 25% (Richtgrösse) vorsieht.

Die Kantone fordern mit Verweis auf die fiskalische Äquivalenz, dass die Pauschalbeiträge an die Kantone zu erhöhen seien, was – bei gleichbleibenden direkten Ausgaben des Bundes für die Berufsbildung – eine Erhöhung der Richtgrösse zur Folge hätte.

Demgegenüber hat der Bundesrat eine Erhöhung des Bundesanteils stets abgelehnt. Dies auch mit Verweis auf die Möglichkeiten der Kantone, den Vollzug und damit auch die Kosten zu steuern.

In dieser Variante soll deshalb überprüft werden, ob und wie die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen unter Berücksichtigung der Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz bzw. des Vollzugsföderalismus angepasst werden müssen. Dafür soll der kantonale Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum anhand ausgewählter Indikatoren analysiert werden. Die Verbundfinanzierung bleibt bestehen.

1.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Diese Variante bedingt keine Verfassungsänderung. Eine allfällige Anpassung der Finanzierungsanteile würde aber eine Änderung von Art. 59 Abs. 2 BBG (Richtgrösse für die Kostenbeteiligung des Bundes) zur Folge haben.

1.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Je nach Gewichtung von fiskalischer Äquivalenz und Vollzugsföderalismus bzw. der Finanzierungsanteile kommt es zu Mehrausgaben in der Berufsbildung für den Bund oder die Kantone.

Bei gleichbleibenden Bundesausgaben für die übrigen Subventionsgefässe würde die Anpassung des Bundesanteils um 1% zu jährlichen Mehr-/Minderausgaben von ca. 40 Millionen führen.

Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27.

Diese Variante hat keinen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung und verändert den damit verbundenen Verwaltungsaufwand nicht.

⁵ Siehe [Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen \(NFA\), Ziff. 3.6.](#)

1.1.4. Bewertung

Da bei dieser Variante lediglich die Finanzierungsanteile überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, es aber zu keiner eigentlichen Entflechtung der Finanzierung und Kompetenzen kommt, erachtet die Arbeitsgruppe die Veränderungen gegenüber dem Status quo bei den Bewertungskriterien als relativ gering.

Unter der Annahme, dass die aktuellen Finanzierungsanteile angesichts der Regeldichte und der kantonalen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume nicht angemessen sind, könnte bei einer Überprüfung und allfälligen Anpassung des Bundesanteils (nach oben oder unten) eine Verbesserung der fiskalischen Äquivalenz erreicht werden. Allerdings bestehen in der Arbeitsgruppe grosse Zweifel, dass eine Überprüfung anhand objektiver Indikatoren realisiert werden kann. Auch in anderen Aufgabengebieten existieren keine solchen Analysen zur Herleitung der Finanzierungsanteile, vielmehr handelt es sich bei der Kostenaufteilung um einen politischen Entscheid zwischen Bund und Kantonen.

Vorausgesetzt, dass die heutigen Ausgaben in der Berufsbildung effizient und effektiv eingesetzt werden, ist bei einer Anpassung der Finanzierungsanteile kurzfristig nicht mit negativen Auswirkungen zu rechnen. Dies, weil die Beteiligung des Bundes auf Basis der Nettoausgaben der öffentlichen Hand in den vier vorangegangenen Jahren berechnet wird. Mittelfristig hängen die Auswirkungen von der Reaktion der Kantone ab. Falls die Kantone ihre Ausgaben bei einer Erhöhung des Bundesanteils nicht im entsprechenden Umfang reduzieren, fliesst künftig mehr Geld ins System und das Risiko von Ineffizienzen könnte steigen. Gleichzeitig sinken im Vergleich zu heute die Anreize der Kantone, kosteneffiziente Strukturen und Leistungen zu fördern, Synergien mit anderen Kantonen zu nutzen und das Ausgabenwachstum zu begrenzen, da sie einen geringeren Anteil der Kosten tragen. Umgekehrt könnte bei einer Senkung des Bundesanteils künftig weniger Geld ins System fließen, falls die Kantone ihre Ausgaben trotz Ausgleich in der Globalbilanz nicht in entsprechendem Umfang erhöhen, was zu einer Schwächung des Angebots führen könnte.

Die Bundesvertreter überzeugt diese Variante nicht, da ihrer Meinung nach die fiskalische Äquivalenz bereits gegeben ist und unklar ist, anhand welcher Indikatoren eine objektive Überprüfung erfolgen könnte. Aus Sicht der Kantone besteht im Hinblick auf die fiskalische Äquivalenz hingegen ein grosser Bedarf, die Finanzierungsanteile in einer nächsten Phase vertieft zu überprüfen und den Bundesanteil zu erhöhen.

1.2. Teilentflechtung der Finanzierung

1.2.1. Stossrichtung

In dieser Variante ist der Bund weiterhin für die Regelung der Berufsbildung zuständig, fokussiert seine Finanzierung aber auf Bereiche, bei denen er eine Steuerungsfunktion besitzt. Es handelt sich dabei um Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung (Art. 54 BBG), besondere Aufgaben im öffentlichen Interesse (Art. 55 BBG), die Durchführung eidg. Prüfungen der höheren Berufsbildung (Art. 56) sowie

Beiträge an die Absolventinnen und Absolventen von Kursen, die auf eidg. Berufs- oder höhere Fachprüfungen vorbereiten (Art. 56a). Der Bund leistet in dieser Variante somit keine Pauschalbeiträge mehr an die Kantone nach Art. 53 BBG. Folglich gibt es auch keine Richtgrösse mehr für die Bundesbeteiligung in der Berufsbildung. Die Finanzierung der oben genannten Bereiche durch den Bund richtet sich nach dem Bedarf. In dieser Variante übernehmen die Kantone neu zudem die gesamte Verantwortung für die Erfüllung und Finanzierung der Aufgaben der EHB (Art. 48), d.h. sie legen künftig selbst fest, wie sie die heute der EHB übertragenen Aufgaben regeln und organisatorisch umsetzen.

1.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Die Variante bedingt keine Verfassungsänderung. Im BBG sind diverse Streichungen (Art. 48, Art. 52 Abs. 2, Art. 53, Art. 59) sowie Anpassung (Art. 52 Abs. 3, Art. 57 Abs. 1) nötig. Zudem müsste das EHB-Gesetz aufgehoben werden.

1.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Durch den Verzicht auf Pauschalbeiträge an die Kantone sowie auf die Führung der EHB würden sich die Subventionen des Bundes um bis zu 800 Millionen Franken p.a. reduzieren. Diese Mittel kommen im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 den Kantonen zu und können frei eingesetzt werden.

Beim Bund wird als bisheriger Eigner der EHB eine administrative Entlastung resultieren. Bei den Kantonen werden hingegen zusätzliche Aufgaben anfallen, wobei gewisse Synergien mit den pädagogischen Hochschulen denkbar sind.

1.2.4. Bewertung

Bei der Bewertung dieser Variante fielen die Einschätzungen in der Arbeitsgruppe sehr unterschiedlich aus. Darüber hinaus besteht die Variante aus zwei Aspekten (Dezentralisierung EHB und finanzielle Entflechtung Pauschalbeiträge), die ebenfalls unterschiedlich beurteilt werden können.

Aus sektoraler Sicht wird die Subsidiarität insbesondere im Bereich der EHB verschlechtert. Es wird davon ausgegangen, dass diese Aufgabe bei einem Rückzug des Bundes von den Kantonen weniger gut erfüllt werden könnte und ihre organisatorische, fachliche sowie teilweise auch finanzielle Kraft übersteigen würde. Dies dürfte gemäss Sektoralvertretern vor allem auf die Kantone aus der Romandie und das Tessin zutreffen, in denen die Lehrpersonenausbildung aktuell nur an der EHB und nicht an anderen pädagogischen Hochschulen angeboten wird. Zudem bestehen Bedenken, dass es bei einem Rückzug des Bundes zu einer regionalen Zersplitterung der Lehrpersonenausbildung kommen könnte, was nicht im Sinne einer national einheitlichen Berufsbildung ist.

Aus finanzpolitischer Sicht kann die Subsidiarität hingegen auch positiver beurteilt werden. Das Schulwesen ist Sache der Kantone. Dieses Prinzip würde auch in der Berufsbildung konsequenter umgesetzt. Zudem werden in verschiedenen Deutschschweizer

Kantone bereits Lehrpersonenausbildungen ausserhalb der EHB an pädagogischen Hochschulen angeboten und die Kantone beweisen im Hochschulwesen, dass sie sich interkantonal koordinieren können. Auch wenn die Ausbildung der Lehrpersonen für die obligatorische Schule (kantonal, aber mit national gültigem Ausweis) und für die Berufsbildung (national) heute unterschiedlich organisiert und geprägt ist, ist für die finanzpolitischen Vertreter nicht klar, warum die Kantone für die Lehrpersonenausbildung für die Primar- und Sekundarstufe die Verantwortung wahrnehmen, dies aber bei der Berufsbildung ein Problem sein sollte.

Die finanzielle Entflechtung bei den Pauschalbeiträgen hat aus Sicht der Arbeitsgruppe keine Auswirkungen auf die Subsidiarität.

Die Kantone sehen die fiskalische Äquivalenz bei dieser Variante klar verletzt. Der Bund verfügt bei einer finanziellen Entflechtung nach wie vor über die Regelungskompetenz im Bereich der Berufsbildung, während die Kantone die Kosten künftig fast ausschliesslich allein tragen würden. Angesichts der hohen Lasten, die der Vollzug des BBG verursacht, sind die Kosten aus Sicht der Kantone in adäquatem Umfang vom Bund mitzutragen.

Da die Bildungsinhalte primär von den OdA festgelegt werden und die Kosten im Wesentlichen davon abhängen, beschränkt sich der Bund aus Sicht der Bundesvertreter auf eine Rechtsetzungs- und Koordinationsfunktion, ohne mit den Pauschalbeiträgen eine Steuerungsfunktion wahrzunehmen. Mit der Einführung der Pauschalfinanzierung im BBG wurde den Kantonen im Rahmen der NFA bewusst Spielraum in ihrem Mitteleinsatz eingeräumt. Unter dieser Annahme würde die fiskalische Äquivalenz bei einer finanziellen Entflechtung dank des Ausgleichs über die Globalbilanz auch weiterhin gewahrt bleiben. Die Kantone können die Vollzugskosten in der Berufsbildung unter Berücksichtigung der Vorgaben des BBG aus Sicht des Bundes weitgehend selbst bestimmen und frei über die Bereitstellung ihres Angebots und den Mitteleinsatz entscheiden. Mit dieser Variante wäre der Vollzugsföderalismus konsequenter umgesetzt und berücksichtigt, dass der Bund in der Berufsbildung primär aufgrund der Bedürfnisse von Wirtschaft und Kantonen nach einer nationalen Regelung im Rahmen einer Rechtsetzungs- und Koordinationsfunktion an die Stelle der Kantone tritt. Der unmittelbare Nutzen der Berufsbildung fällt zudem kantonal/regional an, auch wenn die Volkswirtschaft als Ganzes von gut ausgebildeten Fachkräften profitiert.

Inwiefern sich ein Rückzug des Bundes im Bereich der EHB auf die Effizienz auswirkt, wird unterschiedlich beurteilt. Ein Teil der Arbeitsgruppe sieht Möglichkeiten für einen Abbau von Doppelspurigkeiten bzw. der Nutzung von Synergien zwischen den bisherigen Angeboten der EHB und den pädagogischen Hochschulen. Andere befürchten eine Zunahme von Doppelspurigkeiten, wenn die Aufgaben dezentral bei den kantonalen PH anstelle der EHB wahrgenommen werden (z.B. im Bereich Forschung und Berufsentwicklung). In Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Pauschalbeiträge sind geringe administrative Entlastungen möglich (z.B. Wegfall von finanziellem Transfer und Kostenerhebung Berufsbildung).

Ein Rückzug des Bundes im Bereich der EHB könnte sich aus sektoraler Sicht negativ auf die Effektivität auswirken. Da die OdA an kantonal geführten PH keinen Einfluss haben, könnte eine Akademisierung der Ausbildung ohne Praxisbezug resultieren, was der

arbeitsmarktorientierten Schweizer Berufsbildung zuwiderlaufen würde. Zudem bestünde die Gefahr, dass die kantonalen PH im Gegensatz zur EHB kaum mehr Aktivitäten in der Berufsbildungsforschung und bei der internationalen Zusammenarbeit durchführen würden. Aus Sicht der Sektorvertreter ist eine Verzettelung und Marginalisierung der Berufsbildung zu befürchten. Aus finanzpolitischer Sicht werden diese Bedenken nicht geteilt, da die Kantone bereits ausserhalb der EHB qualitativ hochwertige Lehrpersonenausbildungen anbieten und an ihren PH und kantonalen Hochschulen ebenfalls Forschung betreiben und sich international vernetzen.

Beim Verzicht auf Pauschalbeiträge erwartet die Arbeitsgruppe hingegen keine nennenswerten Auswirkungen auf die Effektivität der Berufsbildung, da der Bund hier bereits heute keine Steuerungsfunktion einnimmt. Falls die Kantone die zweckfreien Mittel aus der Globalbilanz nicht mehr im Bereich der Berufsbildung einsetzen, besteht allerdings das Risiko eines Angebotsabbaus. Im Gegenzug wäre aber auch ein Ausbau möglich, falls die Kantone mehr Mittel einsetzen (z.B. aus anderen Elementen der Globalbilanz).

Aus finanzpolitischer Sicht könnten allfällige Fehlanreize entfallen, die sich aus der heutigen Finanzierungsverflechtung ergeben. Die Kantone würden bei ihren Angebotsentscheiden neu die vollen Kosten berücksichtigen. Allerdings besteht aus Sicht der Arbeitsgruppe diesbezüglich im aktuellen System kein relevanter Problemdruck, der zu lösen wäre. Aus sektoraler Sicht wird hingegen kritisch beurteilt, dass der positive leistungsorientierte Anreiz des Verteilmodells der Pauschalbeiträge nach Anzahl Grundbildungsverhältnisse mit dieser Variante wegfallen würde.

Aus sektoraler Sicht überzeugt diese Variante insgesamt weniger als der Status quo. Das aktuelle System funktioniert, ein Wechsel birgt Risiken, ohne offensichtliche Vorteile aufzuweisen. Insbesondere im Bereich EHB bestehen Bedenken, dass bei einem Rückzug des Bundes nicht mehr landesweit eine einheitliche und qualitativ hochwertige Ausbildung angeboten werden könnte. Den Verzicht auf Pauschalbeiträge lehnen die Kantone mit Verweis auf die fiskalische Äquivalenz ab.

Aus finanzpolitischer Sicht wird die Variante hingegen positiv beurteilt. Sie bietet die Chance, finanzielle Abhängigkeiten und Doppelspurigkeiten zwischen den Staatsebenen zu reduzieren. Da die Kantone für die Aufgabenerfüllung in der Berufsbildung zuständig sind, sollen ihnen auch die gesamten Finanzmittel im Rahmen der Globalbilanz übertragen werden. Zudem würde die Überführung der EHB in Einklang mit den kantonalen Kompetenzen in der Berufsbildung und der übrigen Lehrpersonenausbildung stehen.

3. Würdigung und Empfehlung

Aus sektoraler Sicht funktioniert die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen effizient: Die Berufsbildung erfüllt ihre Ziele, ist ausfinanziert und das Finanzierungssystem eingespielt. Die Sektoralvertreter von Bund und Kantonen empfehlen daher, den Status quo beizubehalten. Mit einer Veränderung der Zuständigkeiten würden negative Folgen für die Wirtschaft und den Bedarf an qualifiziertem Personal riskiert, ohne dass daraus erkennbare Vorteile für Kantone oder Bund entstehen. Im Bereich der EHB könnte ein Rückzug des Bundes zudem dazu führen, dass die landesweit einheitliche und qualitativ hochwertige Ausbildung nicht mehr gewährleistet wäre. Auch ist es aus sektoraler Sicht fraglich, ob die kantonalen PHs die für die Weiterentwicklung und Steuerung der Berufsbildung wichtige Rolle der EHB im Bereich der Forschung übernehmen würden.

Aus Sicht der Kantone wäre zwar eine Erhöhung des Bundesanteils erforderlich, um die fiskalische Äquivalenz herzustellen. Angesichts der Schwierigkeit, geeignete Indikatoren für eine objektive Überprüfung der Finanzierungsanteile zu bestimmen, empfehlen jedoch weder die Kantons- noch die Bundesvertreter eine vertiefte Prüfung. Die Festlegung der Finanzierungsanteile ist letztlich ein politischer Entscheid, wobei die Bundesvertreter die fiskalische Äquivalenz bereits heute als gegeben erachten.

Aus einer Entflechtungsperspektive sehen die finanzpolitischen Vertreter ein Potenzial für eine vertiefte Prüfung der Variante «Teilentflechtung Finanzierung», die eine Aufhebung der Pauschalbeiträge und die Übertragung der EHB an die Kantone vorschlägt. Die Kantone tragen bereits heute den Grossteil der Berufsbildungskosten und verfügen bei der Umsetzung über erheblichen Gestaltungsspielraum. Eine klare Zuteilung von Finanzierungs- und Steuerungskompetenzen könnte bestehende Abhängigkeiten und Doppelspurigkeiten abbauen und den Vollzugsföderalismus stärken.

Projekt «Entflechtung 27»

Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: SBFI, EFV, EDK, Fachvertreter Kt. TI, Finanzvertreter Kt. GE

Aufgabenbereich Ausbildungsbeiträge im Tertiärbereich

1. Ist-Zustand

«Ausbildungsbeitrag» ist ein Oberbegriff für Stipendien und Ausbildungsdarlehen. Diese haben in der Schweiz eine subsidiäre Funktion, denn in erster Linie sind die Personen in Ausbildung und ihre Familien für die Ausbildungsfinanzierung zuständig. Nur wenn diese Personen nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, können Ausbildungsbeiträge bezogen werden. Die Unterstützung trägt dazu bei, dass Personen auch bei unzureichenden finanziellen Mitteln eine ihrer Begabung entsprechende Ausbildung absolvieren können. Das Interesse von Bund und Kantonen liegt darin, den Zugang zur Bildung und die Bildungsgerechtigkeit zu fördern und damit das geistige und kulturelle Potential zu nutzen.

1.1. Regelungskompetenz

Für die Vergabe der Ausbildungsbeiträge sind die Kantone zuständig. Knapp die Hälfte davon entfällt auf die Sekundarstufe II (Gymnasien, Fachmittelschulen, berufliche Grundbildung) und liegt deshalb – seit der mit der NFA vorgenommenen Entflechtung – in der alleinigen Zuständigkeit der Kantone.

Die andere Hälfte der durch die Kantone vergebenen Ausbildungsbeiträge entfällt auf den Tertiärbereich.

Gemäss [Art. 66 BV](#) kann der Bund den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge an Studierende der Tertiärstufe gewähren. Er kann die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge fördern und Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen festlegen.

Mit der Revision des Ausbildungsbeitragsgesetzes (in Kraft getreten am 1. Januar 2016; [SR 416.0](#)) hat der Bund Kriterien der [interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung](#)

[von Ausbildungsbeiträgen](#) (Stipendienkonkordat) übernommen und unterstützt damit von den Kantonen definierte Harmonisierungskriterien. Das Parlament legt im Rahmen der BFI-Botschaft die Höhe des Zahlungsrahmens fest. Die Beiträge werden jährlich mit dem Voranschlag auf der Grundlage des Ausbildungsbeitragsgesetzes beschlossen.

1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Das am 1. März 2013 in Kraft getretene Stipendienkonkordat ([Kurz-Info](#)) führte zu einer weitgehenden Harmonisierung der kantonalen Stipendiengesetzgebungen. Bis heute sind dem Konkordat 22 Kantone beigetreten, die für 94.2% der Wohnbevölkerung stehen. Die Beitrittskantone übernehmen in ihren kantonalen Stipendiengesetzgebungen die im Konkordat festgehaltenen Grundsätze und Mindeststandards.

Seit dem 1. Januar 2016 ist das neue Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes in Kraft, welches das Parlament als indirekten Gegenvorschlag zur «Stipendieninitiative» gutgeheissen hat. Mit dem Gesetz will der Bund die interkantonale Harmonisierung gemäss Konkordat bei der Vergabe von Ausbildungsbeiträgen auf der Tertiärstufe (Hochschulen und höhere Berufsbildung) fördern. Nur noch die Kantone, die wichtige Kriterien des Konkordates erfüllen, erhalten Bundesbeiträge.

Die Bundesbeiträge werden als Pauschalbeiträge nach Massgabe der Bevölkerung ausgerichtet. Die Umsetzung liegt in der Kompetenz des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation.

1.3. Finanzierung

Die Ausbildungsbeiträge werden durch die Kantone gemäss kantonalen Gesetzgebung finanziert. Der Bund subventioniert die Aufgabe mit 25 Millionen Franken pro Jahr, was ca. 7% der Ausgaben der Kantone für Ausbildungsbeiträge für den Tertiärbereich und die Sekundarstufe II entspricht.

1.4. Herausforderungen

Die Subventionierung der kantonalen Aufgaben durch den Bund hat die Harmonisierung der kantonalen Regelungen zum Ziel. Vor dem Hintergrund der interkantonalen Regulierung durch das Stipendienkonkordat und der damit weitgehend harmonisierten kantonalen Regelungen stellt sich die Frage, ob diese Subventionierung dem verfassungsmässigen Grundsatz des Subsidiaritätsprinzips noch standhält.

2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat als einzige Variante die Kantonalisierung der Ausbildungsbeiträge geprüft. Eine Zentralisierung auf Bundesebene wurde nicht geprüft, da dies aus Sicht der Arbeitsgruppe dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen würde.

2.1. Zuständigkeit für die Ausbildungsbeiträge ausschliesslich bei den Kantonen (Kantonalisierung)

2.1.1. Stossrichtung

Bei den Ausbildungsbeiträgen wurde bereits mit der NFA eine Teilentflechtung vorgenommen. Der Bund zog sich aus der Mitfinanzierung der Stipendien auf Stufe Obligatorische Schule und Sekundarstufe II zurück und finanziert seither Stipendien und Studendarlehen nur noch auf der Tertiärstufe mit.

Mit einer vollständigen Kantonalisierung soll auch auf die Zuständigkeit des Bundes für Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe verzichtet werden.

2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Folgende Änderung sind auf Verfassungs- und Gesetzesstufe notwendig:

- Aufhebung des Ausbildungsbeitragsgesetzes
Zu prüfen ist, ob Art. 66 BV gestrichen werden könnte bzw. welche Konsequenzen die Streichung auf folgende Gesetze hat, die sich u.a. auf diesen Artikel abstützen:
 - Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung (BIZMB SR 414.51): Auswirkungen auf Fördertatbestände nach Art. 4 Abs. 1 Bst. d und e (Beitragsarten),
 - HFKG (SR 414.20): Aufgaben Plenarversammlung (Art. 11 Abs. 2 Bst. c).

2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Der Bund würde um rund 25 Millionen Franken pro Jahr entlastet. Die Aufwendungen der Kantone im Stipendienbereich würden um diesen Betrag erhöht werden müssen. Die Entlastung des Bundes wird im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu Gunsten der Kantone ausgeglichen.

2.1.4. Bewertung

Die vollständige Kantonalisierung dieser Aufgabe stärkt die Subsidiarität. Die Kantone kommen bereits für den grössten Teil der Ausbildungsträge auf, die Bundesbeiträge sind gemessen daran überschaubar und übersteigen die Kraft der Kantone nicht. Zudem wurde die Harmonisierung der kantonalen Systeme via Stipendienkonkordat erreicht.

Die fiskalische Äquivalenz wird verbessert, weil Entscheid, Kosten und Nutzen künftig vollumfänglich bei den Kantonen anfallen.

Die Effizienz könnte aufgrund der wegfallenden Verflechtung / Bundesprozesse in sehr geringem Masse erhöht werden. In Bezug auf die Effektivität werden keine Änderungen erwartet.

Diese Variante wird von der Arbeitsgruppe unterstützt und überzeugt mehr als der Status quo.

3. Würdigung und Empfehlungen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Variante der ausschliesslichen kantonalen Zuständigkeit für die Ausbildungsbeiträge in der zweiten Phase des Projekts Entflechtung 27 weiterzuverfolgen. Diese Variante stärkt die Subsidiarität. Zudem wurde die Harmonisierung der kantonalen Systeme via Stipendienkonkordat bereits erreicht.

Projekt «Entflechtung 27»

Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: BASPO, EFV, EDK

Aufgabenbereich Sportförderung

1. Ist-Zustand

Jugend + Sport, Programm J+S:

Das Programm Jugend und Sport (J+S) entstand 1972 als Nachfolge des turnerisch-sportlichen Vorunterrichts, der bis dahin auf Stufe Bund und Kantone für Knaben geführt wurde. Es ist das grösste Sportförderprogramm des Bundes. Es unterstützt Vereine, Verbände, Schulen, Gemeinden und Kantone, die Kindern und Jugendlichen Lager, regelmässige Trainings oder Sportstunden ausserhalb der Schule nach den Regeln von J+S anbieten.

Die beiden Hauptelemente des Programms sind die J+S Kaderbildung und J+S Jugendausbildung in Kursen und Lagern. Die J+S Kaderbildung hat zum Ziel, eine qualitativ hochwertige Sportausbildung für Kinder und Jugendliche durch kompetente, gut ausgebildete Leiterpersonen sicherzustellen. Durch qualitativ hochwertige Sportangebote in Kursen und Lagern werden die Sport- und Lebenskompetenzen bei Kindern und Jugendlichen – als Beitrag zu «wertvollem Sport» und als Grundlage für ein lebenslanges Sporttreiben – gefördert.

Mit rund 680'000 teilnehmenden Kindern und Jugendlichen sowie rund 41.5 Millionen Kursstunden und 1.8 Millionen Lagertagen wurden im Jahr 2024 die bisherigen Höchstwerte des Programms J+S erreicht.

Die Umsetzung des Programms J+S erfolgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den rund 70 nationalen Sport- und Jugendverbänden.

Sport in der Schule (Schulsportobligatorium):

Die Kantone fördern im Rahmen des schulischen Unterrichts die täglichen Sport- und Bewegungsmöglichkeiten. Sie sorgen für die notwendigen Anlagen und Einrichtungen. Der Sportunterricht ist in der obligatorischen Schule und auf der Sekundarstufe II obligatorisch. Aktuell sind aufgrund der Vorgaben des Bundes in der obligatorischen Schule

mindestens drei Lektionen Sportunterricht pro Woche obligatorisch. An Berufsfachschulen ist der Mindestumfang abhängig von der Organisationsform und dem Umfang des schulischen Unterrichts.

1.1. Regelungskompetenz

Jugend und Sport, Programm J+S:

Gemäss [Art. 68 BV](#) fördert der Bund den Sport, insbesondere die Ausbildung. Er kann zudem Vorschriften über den Jugendsport erlassen.

Das Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SpoFöG; [SR 415.0](#)) regelt die Grundsätze; die Sportförderungsverordnung (SpoFöV; [SR 451.01](#)) wiederum regelt detailliert das Zusammenspiel und die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und privaten Organisationen (insb. Sportverbände).

Sport in der Schule (Schulsportobligatorium und Mindestlektionenzahl):

Gemäss Art. 68 BV fördert der Bund den Sport, insbesondere die Ausbildung. Er kann zudem Vorschriften über den Jugendsport erlassen und den Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären. Im Sportförderungsgesetz sind in Art. 12 «Förderung von Sport- und Bewegungsmöglichkeiten» die Vorgaben des Bundes für den Sport in der Schule geregelt.

Die eidgenössischen Räte haben im Jahr 2011 entschieden, sowohl das Obligatorium wie auch die Möglichkeit zu quantitativen und qualitativen Vorschriften im Sportförderungsgesetz zu verankern. Im Rahmen der Umsetzung dieser Kompetenzen wurde davon Abstand genommen, qualitative Vorgaben zu erlassen. Die Regelung betreffend Mindestlektionenzahl für die obligatorische Schule ist im Gesetz festgehalten (Art. 12 Abs. 4 SpoFöG). Für die Sekundarstufe II (Mindestlektionenzahl von 110 Stunden regelmässig über das Schuljahr verteilt in Art. 49 Abs. 3 SpoFöV) und die Berufsfachschulen (detaillierte Vorschriften in Art. 51ff. SpoFöV) hat der Bundesrat nach Anhörung der Kantone eine Regelung erlassen.

1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

1. Jugend und Sport, Programm J+S:

Bei der Darstellung der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen sowie Sport- und Jugendverbänden gilt es zwischen der J+S Kaderbildung (Grundausbildung und Weiterbildung) und der J+S Jugendausbildung (Kurse und Lager) zu unterscheiden.

Aufgabenteilung in der J+S Kaderbildung

Das Ausbildungssystem von J+S ist klar strukturiert und basiert auf verschiedenen Funktionen und Ausbildungsstufen. J+S Leiter/-innen führen Aktivitäten direkt mit den teilnehmenden Kindern und Jugendlichen durch. J+S Coaches übernehmen administrative Aufgaben und sind Bindeglied zwischen Organisatoren von J+S Angeboten und der J+S Kontrollinstanz (Kantone und Bund). J+S Expert/-innen bilden die Leiter/-innen aus

und begleiten sie. Die Ausbildung gliedert sich in eine Grundausbildung (Leiter- und Einführungskurse) sowie eine modulare Weiterbildung mit sportartspezifischen und -übergreifenden Inhalten, die bis zur J+S-Expertenbildung führen kann. Zudem gibt es eine Schnittstelle zur weiterführenden Berufsbildung durch die «Trainerbildung Schweiz».

Der Bund steuert das gesamte Kaderbildungssystem, stellt Lehr-/Lernmedien zur Verfügung, kontrolliert die Qualität, bildet Expert/-innen aus und erteilt auf Antrag der Kantone und Verbände J+S Anerkennungen. Die Kantone organisieren die Grundausbildung (exkl. Lagersport/Trekking) und führen sportartübergreifende Weiterbildungen durch. Die Sportverbände entwickeln die sportartspezifischen Aus- und Weiterbildungsstrukturen weiter, planen sportartspezifische Karrieremodule und stimmen ihre verbandseigenen Aus- und Weiterbildungsangebote mit J+S ab.

Aufgabenteilung in der Jugendausbildung (J+S Kurse und Lager)

J+S bietet zwei zentrale Angebotsformen für Kinder und Jugendliche im Alter von 5 bis 20 Jahren: J+S Kurse und J+S Lager. Voraussetzung für die Durchführung solcher Angebote sind anerkannte J+S Leitende mit gültiger Leiteranerkennung in der jeweiligen Sportart. Sie tragen die fachliche Verantwortung für die sportlichen Aktivitäten. Zusätzlich ist ein anerkannter J+S Coach notwendig, der für Organisation, Anmeldung, Abrechnung über die Nationale Datenbank Sport (NDS) sowie die Kommunikation mit J+S zuständig ist.

Der Bund legt die Rahmenbedingungen für die Durchführung fest, stellt Leihmaterial bereit, richtet finanzielle Beiträge an die Organisatoren von J+S Aktivitäten aus und kontrolliert die Wirkung und Qualität der Angebote. Die Kantone sind für die Umsetzung vor Ort verantwortlich, benennen zuständige Stellen und überwachen die korrekte Durchführung und Abrechnung. Zusätzlich können sie ergänzende Programme aus eigener Finanzierung anbieten.

Zusammenspiel von Ausbildung und Förderung ist der zentrale Erfolgsfaktor von J+S

Der nachhaltige Erfolg des J+S Programms basiert wesentlich auf der engen Verflechtung der J+S Kaderbildung (Qualität, Sicherheit) und der finanziellen Förderung von Sportkursen und -lagern. Die Kopplung der finanziellen Unterstützung von Sportangeboten an die J+S Anerkennung der Leiterpersonen

- stellt die fachliche und pädagogische Qualität der Sportangebote sicher;
- schafft einen Anreiz für Vereine und andere Organisatoren von J+S Angeboten, Sportleiter/-innen für die J+S Ausbildung zu gewinnen und zu regelmässiger Weiterbildung zu motivieren;
- schafft die Voraussetzung für den Bund, die inhaltliche Ausrichtung der Kinder- und Jugendsportförderung gezielt zu steuern und die nachhaltigen und erfolgreichen Qualitätsstandards für wertvollen Sport in der ganzen Schweiz zu etablieren.

2. Sport in der Schule (Schulsportobligatorium):

Die Aufgabenerfüllung (Umsetzung des Obligatoriums) erfolgt ausschliesslich durch die Kantone.

1.3. Finanzierung

1. Jugend und Sport, Programm J+S:

Der Bund leistet aktivitätsbasiert Finanzhilfen an Kurse (aktuell CHF 1.30/Stunde/Teilnehmende) und Lager (aktuell CHF 16.00/Tag/Teilnehmende). Insgesamt betragen die Finanzhilfen des Bundes im Jahr 2024 rund 113.6 Millionen Franken.

Alle Kantone verfügen über eine J+S Fachstelle und leisten dementsprechend Personal- und Sachleistungen, welche jedoch nicht bezifferbar sind. Einige Kantone leisten zusätzlich direkte Finanzhilfen. Es besteht kein Überblick über den gesamten Umfang.

2. Sport in der Schule (Schulsportobligatorium):

Im Bereich des Sports in der Schule bestehen keine Finanzflüsse vom Bund zu den Kantonen oder umgekehrt. Eine Entflechtung hätte demzufolge keine finanziellen Auswirkungen.

1.4. Herausforderungen

1. Jugend und Sport, Programm J+S:

Die Aufgabenteilung und -erfüllung im Verbund mit den Kantonen und unter Einbezug weiterer Sport- und Jugendorganisationen hat sich über Jahrzehnte eingespielt und etabliert. J+S wird im Rahmen dieser Zusammenarbeit entsprechend den sich verändernden Bedürfnissen weiterentwickelt.

2. Sport in der Schule (Schulsportobligatorium):

Die Kantone stellten sich seit dem Start der Revision des Sportförderungsgesetzes Ende der Nullerjahre auf den Standpunkt, dass sie für das Schulwesen zuständig seien (Art. 62 Abs. 1 BV). Diese Zuständigkeit werde durch das bundesrechtliche Sportobligatorium eingeschränkt. Die Bundesverfassung ermächtige den Bund, in die kantonale Schulhoheit einzugreifen und den Sportunterricht an den Schulen obligatorisch zu erklären (Art. 68 Abs. 3 BV). Für die Organisation und Durchführung des Schulsports würden aber die Kantone zuständig bleiben und damit seien weder quantitative noch qualitative Vorschriften zulässig.

Die von den eidgenössischen Räten vertretene Rechtsauffassung basiert auf einem Gutachten von G. Biaggini¹, das im Vorfeld der Totalrevision des BG über die Förderung von Turnen und Sport verfasst wurde. Dieses kommt zum Schluss, dass die Kompetenz

¹ Giovanni Biaggini, Zur Tragweite der Schulsport-Klausel – Art. 68 Abs. 3 BV nach der Revision der Bildungsartikel, in Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Auf der Scholle und in lichten Höhen, S. 695ff.

des Bundes, für die Kantone eine Mindeststundenzahl festzulegen, vorhanden sei. Die EDK liess ein Gegengutachten durch Prof. Ehrenzeller erstellen. Die Lehre ist entsprechend geteilt.

2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, im vorliegenden Kurzbericht einzig die Aufhebung des bundesrechtlichen Schulsportobligatoriums zu prüfen.

Hinsichtlich J+S hat die Arbeitsgruppe entschieden, keine Varianten vertieft zu prüfen. Eine ausschliessliche Zuständigkeit beim Bund würde bedingen, dass alle Aufgaben (Bewilligung und Erstkontrolle, Beratung), die aktuell die kantonalen Stellen ausführen, durch den Bund übernommen würden. Es würde bedeuten, dass der Bund die Organisation der Grundausbildung übernimmt. Die Infrastrukturen gehören aber den Kantonen und Gemeinden. Eine Zentralisierung aller Aufgaben auf Stufe Bund kann den föderalen Strukturen der Verbände nicht gerecht werden. Gegen eine Kantonalisierung, bei der die Kantone die Zuständigkeit für die Regelung und den Vollzug der J+S-Kaderaus- bildung und J+S-Jugendausbildung vollständig übernehmen würden, spricht der Bedarf an einer landesweit einheitlichen Regelung bzw. einem schweizweit verankerten Programm und die Zusammenarbeit mit national organisierten Sportverbänden.

Variante Aufhebung Bundesregelung beim Sportunterricht

2.1.1. Stossrichtung

Die Zuständigkeit des Bundes für die Förderung von Bewegung und Sport soll auf dieje- nigen Bereiche beschränkt werden, die nicht von der Schulhoheit der Kantone gemäss Art. 62 BV abgedeckt sind. Daraus folgt, dass der Bund auf Regelungen im Bereich Sportunterricht (Obligatorium, Mindestlektionenanzahl) verzichtet.

2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Auf Bundesverfassungsstufe wäre Art. 68 Abs. 3 BV anzupassen. Konsequenterweise müsste der Absatz gestrichen werden. Nur so könnte die in Kapitel 1.4. beschriebene unterschiedliche Rechtsauffassung zwischen Bund und Kantonen gelöst werden. Da es sich aber um eine Kann-Formulierung handelt, wäre eine Streichung zur Abschaffung des Obligatoriums und den Vorgaben zur Mindestlektionenzahl nicht zwingend notwen- dig.

Weiter sind die Abs. 2-4 von Art. 12 SpoFöG aufzuheben (Obligatorium/Mindestlekti- onenzahl/Qualität). Ebenfalls aufzuheben wäre Art. 12 Abs. 5 (Mindestlektionenzahl/Qua- lität) betreffend Berufsschulen, die einer Erstausbildung analog Sekundarstufe II ent- sprechen.

2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Der Bund beteiligt sich bisher nicht an den Kosten für den Sportunterricht in der obligatorischen Schule. Die Aufhebung der Regelung im SpoFöG hat keine finanziellen Auswirkungen, weder für den Bund noch für die Kantone.

2.1.4. Bewertung

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass mit einer Aufhebung der Bundesregelung beim Sportunterricht die Subsidiarität gestärkt werden könnte, da die Bildungshoheit der Kantone in diesem Bereich wieder hergestellt würde. Weiter würde die fiskalische Äquivalenz verbessert. In dem die Kantone basierend auf den sprachregionalen und stufenspezifischen Lehrplänen die Anzahl Sportlektionen festlegen und die entsprechenden Kosten tragen würden, würde die Kongruenz zwischen Nutzniessenden sowie Entscheidungs- und Kostenträgern verbessert. Zudem fällt der unmittelbare Nutzen von Sportlektionen bei den Kindern und Jugendlichen direkt vor Ort resp. auf dem Kantonsgebiet an.

In der Arbeitsgruppe werden unterschiedliche Ansichten vertreten, inwiefern die Streichung der Bundesregelung beim Sportunterricht die Effektivität und die Effizienz beeinflussen würde. Aktuell haben alle Kinder und Jugendlichen gleichermaßen Zugang zu Sport in der Schule. Die kantonale Vertretung sowie die finanzpolitische Bundesvertretung sind der Ansicht, dass die Kantone auch ohne Vorgaben des Bundes ausreichenden Zugang zum Sportunterricht gewährleisten können und dies auch würden. Insofern würden weder die Effektivität noch die Effizienz beeinträchtigt. Demgegenüber befürchtet die bundessektorale Vertretung, dass bei einer Streichung des Obligatoriums respektive der Vorgabe zu einer Mindestzahl an Sportlektionen, einzelne Kantone den Sportunterricht reduzieren oder gänzlich darauf verzichten könnten. Damit könnte ein von Kindern und Jugendlichen geschätztes und für ihre Entwicklung wichtiges Element der obligatorischen Schule entfallen. Dabei verweist die bundessektorale Vertretung auf Studien, die zeigen, dass Kinder und Jugendliche den Schulsport insgesamt positiv bewerten und mehr Angebote nutzen würden, wenn es sie gäbe.² Zudem weist sie darauf hin, dass der freiwillige Schulsport heute eine wichtige Funktion in der Sportförderung einnimmt. Würde das Schulsportobligatorium auf Stufe Bund wegfallen, müsste diese Schnittstelle neu geregelt werden, was die Effizienz beeinträchtigen könnte.

3. Würdigung und Empfehlungen

Die Kantonsvertretungen sowie die finanzpolitische Vertretung des Bundes empfehlen, die Bundesregelung beim Sportunterricht aufzuheben. Damit könnten die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz im Vergleich zum Status quo gestärkt werden. Die Schulhoheit der Kantone in diesem Bereich würde dadurch wieder hergestellt. Negative Auswirkungen auf die effektive und effiziente Aufgabenerfüllung auf Seiten der Kantone sind

² [Studie Sport Schweiz 2020, Kinder und Jugendbericht.](#)

aus ihrer Sicht nicht zu erwarten. Zudem könnte die Effizienz auf Bundesebene verbessert werden, da die damit verbundenen Aufgaben beim Bund (BASPO) wegfallen würden.

Die bundessektorale Vertretung verweist auf die hohe Relevanz für Kinder und Jugendliche, für ihre Gesundheit und Leistungsfähigkeit regelmässig Sport zu betreiben. Dabei komme dem Sportunterricht eine wichtige Rolle zu. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rechtsauffassungen, ob und inwiefern die Regelungen des Bundes für die Förderung von Bewegung und Sport in unzulässiger Weise in die Schulhoheit der Kantone gemäss Art. 62 BV eingreifen, ist sie einverstanden, die Angemessenheit einer Vorgabe zur Mindestlektionenzahl zu prüfen.

Aus Bundessicht könnte in diesem Rahmen auch die Weiterführung des Obligatoriums ohne bundesrechtliche Vorgaben zu dessen Ausgestaltung geprüft werden (Streichung Art. 12 Abs. 4 und 5 SpoFöG).

Projekt «Entflechtung 27»

Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: BAK, EFV, EDK, Fachvertreter Kt. OW

Aufgabenbereich Musikalische Bildung

1. Ist-Zustand

Für die Bildung sind die Kantone zuständig. Damit fällt auch die musikalische Bildung grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Seit 2012 besteht aber eine geteilte Zuständigkeit. Am 23. September 2012 haben Volk und Stände einen neuen Verfassungsartikel zur musikalischen Bildung angenommen (Gegenentwurf zur Volksinitiative «Jugend+Musik»). [Art. 67a BV](#) will die musikalische Bildung stärken: In der Schule sollen Bund und Kantone für einen hochwertigen Musikunterricht sorgen, wobei die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Schulbereich bestehen bleibt. In der Freizeit sollen alle Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben, sich musikalisch zu betätigen. Junge Menschen mit besonderer musikalischer Begabung sollen speziell gefördert werden. Zur Stärkung der musikalischen Bildung im ausserschulischen Bereich sieht Art. 67a BV neu eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes vor.

Art. 67a BV definiert die Aufgaben von Bund und Kantonen im Bereich der musikalischen Bildung wie folgt:

- ¹ Bund und Kantone fördern die musikalische Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen.
- ² Sie setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein. Erreichen die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an Schulen, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.
- ³ Der Bund legt unter Mitwirkung der Kantone Grundsätze fest für den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter.

Das Parlament hat die Aufgaben des Bundes, die sich aus Art. 67a BV ergeben, in Art. 12 und 12a des Kulturförderungsgesetzes (KFG; [SR 442.1](#)) konkretisiert:

- Förderung von nationalen Vorhaben der musikalischen Bildung im ausserschulischen Bereich (Formationen, Wettbewerbe, Festivals): Art. 12 KFG (Höhe der Finanzhilfen: derzeit rund 1 Mio. Franken pro Jahr);
- Programm «Jugend+Musik» (Förderung von ausserschulischen Musiklagern und Musikkursen für Kinder und Jugendliche sowie Aus- und Weiterbildung von Leitungspersonen): Art. 12 Abs. 2 und 3 KFG (Höhe der Finanzhilfen: derzeit rund 3 Mio. Franken pro Jahr);
- Programm «Junge Talente Musik» (Förderung von musikalischen Talenten und deren Ausbildung im Rahmen kantonaler Begabtenförderungsprogramme): Art. 12 Abs. 4 KFG (Höhe der Finanzhilfen: derzeit rund 4 Mio. Franken pro Jahr);
- Tarifvorgaben für öffentlich geförderte Musikschulen (tiefere Tarife für Kinder und Jugendliche, Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation der Eltern sowie des erhöhten Ausbildungsbedarfs von Begabten): Art. 12a KFG.

Grundlage für die legislatorischen Massnahmen war die Auslegeordnung einer vom Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) eingesetzten Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von Musikorganisationen sowie der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), des Schweizerischen Städteverbands (SSV) und des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV): [«Umsetzung von Art. 67a BV auf Bundesebene: Bericht der Arbeitsgruppe. Bern, November 2013»](#).

1.1. Regelungskompetenz

Art. 67a Abs. 1 BV statuiert eine parallele Förderkompetenz des Bundes und der Kantone im Bereich der musikalischen Bildung (so auch bereits Art. 69 Abs. 2 BV für Kunst und Musik). Es ist Aufgabe des Parlaments, Form und Tragweite der Pflicht zur Förderung der musikalischen Bildung festzulegen. Da es sich um eine parallele Kompetenz des Bundes handelt, kann dieser unabhängig von allfälligen Massnahmen der Kantone – oder von Privaten – eigene Massnahmen ergreifen.

Die musikalische Bildung *in der Schule* fällt in die Zuständigkeit der Kantone, die für das Schulwesen zuständig sind (Art. 62 Abs. 1 BV). Sie müssen für einen hochwertigen Musikunterricht an den Schulen sorgen und für das Fach Musik in der Grundschule nationale Ziele festlegen (Art. 67a Abs. 2 BV). Der Bund kann nur dann selbst Vorschriften erlassen, wenn die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele erreichen. Zusammengefasst kann der Bund keine Fördermassnahmen ergreifen, die direkt und ausschliesslich den Musikunterricht an Schulen betreffen, für welche die Kantone zuständig sind (Primarstufe, Sekundarstufe I und Maturitätsschulen).

Mit Art. 67a Abs. 3 der neuen Verfassungsbestimmung hat der Bund ferner eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz für die musikalische Bildung im ausserschulischen Bereich erhalten. Diese gesetzgeberische Kompetenz dient dazu, die Chancengleichheit und Qualität der musikalischen Bildung auch im ausserschulischen Bereich zu sichern und kantonale Unterschiede auszugleichen. Dabei soll der Bund nicht direkt eingreifen, sondern Rahmenbedingungen setzen, um bestehende Strukturen zu stärken und zu ko-

ordinieren. Die *Ratio legis* von Abs. 3 liegt in der gewollten Stärkung der Chancengleichheit und der Förderung musikalischer Talente durch eine subsidiäre, koordinierende Bundeskompetenz. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit verpflichtet den Bund, nur Grundsätze zu erlassen, die geeignet und notwendig sind, das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Grundsätze müssen «unter Mitwirkung der Kantone» erlassen werden und den Kantonen im Vollzug einen weiten Gestaltungsspielraum belassen.

1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Zwei Bereiche werden im Verbund durchgeführt:

- **«Junge Talente Musik»:** Ziel des Programms ist die bedarfsgerechte Förderung von Kindern und Jugendlichen mit einem überdurchschnittlichen musikalischen Potenzial. Der Bund ist für die Gesamtsteuerung des Programms verantwortlich. Die teilnehmenden Kantone (Stand November 2025: 23 Kantone) schaffen im Rahmen ihrer Begabtenförderung geeignete Strukturen und sorgen für die Einhaltung der zwischen Bund und Kantonen gemeinsam festgelegten Mindestvoraussetzungen (curricular aufgebaute Förderangebote, chancengerechter Zugang, verschiedene Stil- und Fachrichtungen etc.). Es gilt folgende Aufgabenteilung:
 - Das Bundesamt für Kultur (BAK) führt das Programm «Junge Talente Musik»; es schliesst mit den teilnehmenden Kantonen eine Leistungsvereinbarung ab; es überweist diesen Kantonen eine jährliche Finanzhilfe; es ermöglicht den Austausch und die Vernetzung der beteiligten Akteure.
 - Die teilnehmenden Kantone sind zuständig für den Aufbau und die Weiterentwicklung der kantonalen Begabtenförderung gemäss einem gemeinsam mit dem Bund verabschiedeten Rahmenkonzept; sie sorgen für die stufengerechte Beurteilung der Talente durch kompetente Fachpersonen; sie vergeben die Beiträge an die Talente und die Leistungserbringer (Musikschulen etc.).
- **Tarifvorgaben für öffentlich geförderte Musikschulen:** Der Bericht zur Umsetzung von Art. 67a BV (2013) stellt fest, dass der Zugang zu Musikschulen in der Schweiz ungleich ist und von zahlreichen Faktoren wie Wohnort, Einkommen, kantonalen Gesetzgebung und Schulstruktur abhängt. Es bestehen erhebliche Unterschiede sowohl zwischen den Kantonen als auch innerhalb eines Kantons.

Art. 12a KFG bestimmt, dass staatlich unterstützte Musikschulen bis zum Abschluss der Sekundarstufe II Tarife anbieten, die deutlich unter den Erwachsenentarifen liegen. Zudem müssen sie die wirtschaftliche Situation der Eltern sowie den erhöhten Ausbildungsbedarf von musikalisch begabten Jugendlichen berücksichtigen. Diese Massnahmen haben zum Ziel, den chancengerechten Zugang der Jugend zum Musizieren zu gewährleisten.

Die Musikschulen bzw. ihre öffentlichen Finanzgeber verfügen bei der konkreten Ausgestaltung der Reduktionen über einen grossen Handlungsspielraum. Sie definieren selbstständig und ohne Vorgaben des Bundes, in welchen Fällen Sozial- und Spezialtarife zum Tragen kommen und wie hoch die Rabatte ausfallen.

Die übrigen Fördermassnahmen des Bundes erfolgen unabhängig von denjenigen der Kantone und ihrer Gemeinden, und es gibt keine Verflechtung von Verantwortungen oder Finanzierungen zwischen den staatlichen Ebenen:

- **Nationale Vorhaben der musikalischen Bildung:** Das BAK fördert nationale Vorhaben der musikalischen Bildung im ausserschulischen Bereich, insbesondere Musiklager, Formationen, Wettbewerbe und Festivals. Damit soll der Zugang zur Musik für Kinder und Jugendliche erleichtert und es sollen musikalisch begabte junge Menschen unterstützt werden.
- **«Jugend und Musik» (J+M):** Das Ziel des Programms besteht darin, Kinder und Jugendliche bis 25 Jahren zur musikalischen Aktivität zu führen und ihre Entwicklung ganzheitlich zu fördern. Es unterstützt Musikkurse und -lager sowie die Aus- und Weiterbildung von J+M-Leiter/-innen. Die Umsetzung erfolgt in Zusammenarbeit mit nationalen Musikorganisationen, wobei das BAK die strategische Führung innehat.

1.3. Finanzierung

Die Bildungsangebote im Bereich der Musik sind ausgesprochen vielfältig. Sie reichen vom Musikunterricht in der obligatorischen und nachobligatorischen Schule über die Musikschulen, den Musikunterricht im Vereinswesen, den privaten Musikunterricht bis zum Studium an Musikhochschulen.

- Die Kantone und ihre Gemeinden finanzieren den **schulischen Musikunterricht**.
- Die Kantone und ihre Gemeinden tragen ausserdem die Hauptlast für die knapp 400 **öffentlichen Musikschulen**, an denen rund 296'000 Schülerinnen und Schüler von rund 12'000 Lehrpersonen unterrichtet werden und die von zentraler Bedeutung für die musikalische Bildung sind. Die Musikschulen sind zu einem Drittel privatrechtliche und zu zwei Dritteln öffentlich-rechtliche Institutionen. Gemäss der jüngsten Erhebung des Dachverbands der Musikschulen belief sich der Gesamtaufwand 2018 auf rund 695 Mio. Franken pro Jahr.¹ An diesen Kosten beteiligten sich die Kantone mit 21%, die Gemeinden mit 42% und die Eltern mit 32% – wobei allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen und teilweise selbst innerhalb der Kantone bestehen. In einzelnen Kantonen ist die finanzielle Unterstützung der Musikschulen durch die öffentliche Hand gesetzlich verankert, in anderen dagegen nicht. Die öffentliche Finanzierung der Musikschulen ist somit nicht einheitlich und vom Standort abhängig, die Belastung für die Familien variiert stark.
- Eine wichtige Rolle spielen die zahlreichen Jugendmusiken und Jugendchöre im **Laienbereich**, die sich hauptsächlich durch Mitgliederbeiträge, teilweise auch durch Finanzhilfen der Einwohner- und Bürgergemeinden sowie Sponsorenbeiträge finanzieren. Mit dem Programm «Jugend+Musik» (J+M) leistet der Bund einen Beitrag an die Kosten von Musiklagern und Musikkursen sowie an die Ausbildung von

¹ Bericht Verband Musikschulen Schweiz 2020.

J+M-Leitungspersonen (gesetzliche Grundlage: Art. 12 Abs. 2 KFG; Kredit: aktuell rund 3 Mio. Franken pro Jahr).

- Besonders begabte Kinder und Jugendliche haben die Möglichkeit, sich an **nationalen Wettbewerben und Festivals** zu präsentieren oder mit **nationalen Orchestern oder Chören** aufzutreten. Diese werden im Rahmen der verfügbaren Mittel vom Bundesamt für Kultur gefördert (gesetzliche Grundlage: Art. 12 Abs. 1 KFG; Kredit: aktuell rund 1 Mio. Franken pro Jahr).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die **Kantone** und ihre Gemeinden die Hauptverantwortung für die musikalische Bildung **im schulischen Bereich** tragen. Der Bund agiert subsidiär. Die **Bundesbeiträge** werden gezielt für Projekte **ausserhalb des schulischen Rahmens** eingesetzt.

1.4. Herausforderungen

Aus Sicht des Bundes bestehen grundsätzlich keine Probleme im Zusammenhang mit der Organisation der Aufgabenerfüllung bzw. Aufgabenteilung. Nachfolgend werden die in Ziffer 1.1 und 1.2 erwähnten Bereiche erwähnt, in denen Verflechtungen vorliegen:

- **«Junge Talente Musik»:** Das Programm besteht erst seit 2023. Es wurde noch nicht evaluiert, aber es gibt bislang keine Hinweise auf Probleme oder Herausforderungen. Die Teilnahme der Kantone beruht auf Freiwilligkeit, derzeit nehmen 23 Kantone am Programm teil (Stand: November 2025).
- **Tarifvorgaben für öffentlich geförderte Musikschulen:** Mit dem neuen Verfassungsartikel 67a BV wollte der Verfassungsgeber namentlich den Zugang der Jugend zum Musizieren erleichtern. Im Fokus stehen die knapp 400 öffentlich geförderten Musikschulen in der Schweiz, wie auch der Bundesrat in seinen Abstimmungserläuterungen zur neuen Verfassungsbestimmung festgehalten hatte.

Die Kantone sind der Auffassung, dass Tarifvorgaben durch den Bund einen unnötigen Eingriff in die Bildungshoheit der Kantone darstellten. Der Bund sieht in den Bestimmungen von Art. 12a KFG hingegen ein klassisches Beispiel von Vollzugsföderalismus: Sie belassen den Kantonen und ihren Gemeinden einen grossen Handlungsspielraum und schränken ihre Autonomie nicht übermässig ein. Die Musikorganisationen wiederum kritisieren, dass die geltende Regelung unklar oder sogar kontraproduktiv sei (weil die Referenzierung auf Erwachsenentarife zu einer Anhebung der Musikschultarife führen könnte).

Eine 2018 im Auftrag des BAK durchgeführte Überprüfung der Wirksamkeit der Bestimmung zeigte, dass seit 2016 kaum Veränderungen der Tarife im Sinne des Gesetzgebers erfolgt waren. Erst die Hälfte aller Musikschulen bezeichnete den chancengerechten Zugang als erfüllt. In der Folge erinnerte das Bundesamt für Kultur im September 2022 die kantonalen und kommunalen Behörden mit einem Schreiben an die gesetzlichen Bestimmungen.

Eine 2025 durchgeführte zweite Überprüfung zeigt, dass unterdessen zwar die überwiegende Mehrheit der Musikschulen (über 90%) die bundesrechtlichen Bestimmungen einhalten.² Trotzdem scheint das Ziel von Art. 12a KFG nicht erreicht zu sein, denn rund ein Viertel der Musikschulen ist der Auffassung, dass der chancen-gerechte Zugang (eher) nicht gegeben ist. Die Fokussierung auf die Festlegung der Musikschultarife scheint somit für sich allein nicht ausreichend, um die *Ratio legis* umzusetzen.

Aus Sicht der Musikorganisationen, welche die Volksinitiative «Jugend+Musik» lanciert hatten, sind **im Bereich der Schulmusik** zehn Jahre nach Inkrafttreten von Art. 67a BV keine Verbesserungen festzustellen (insbesondere bezüglich Qualität und Umfang des Musikunterrichts und der Ausbildung der Lehrpersonen). Die Musikorganisationen fordern eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, um das Anliegen einer schulisch und ausserschulisch zusammenhängenden musikalischen Bildung erfolgreich umzusetzen. Es sei die Aufgabe des Bundes, für die Umsetzung der Verfassung in den Kantonen zu sorgen, wozu ein strukturierter Dialog des Bundes mit den zuständigen Akteuren der Bildung in den Kantonen aufzunehmen sei.

2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, nur die geltenden Bundesregeln bezüglich Tarifgestaltung an öffentlich geförderten Musikschulen bzw. den Verzicht auf solche Tarifvorgaben durch den Bund zu prüfen. In den anderen diskutierten Bereichen hat sich die Arbeitsgruppe mit folgender Begründung gegen eine Prüfung der Varianten entschieden:

- Verzicht auf die Bundesaufgabe «Nationale Vorhaben der musikalischen Bildung»:
Die Arbeitsgruppe erachtet die Förderung von nationalen Vorhaben durch den Bund als zielführend. Die Unterstützung seitens des Bundes ist effizient und die Arbeitsgruppe sieht keine Verflechtung zwischen den staatlichen Ebenen.
- Verzicht auf die Bundesaufgabe «Jugend und Musik» (J+M):
Die Arbeitsgruppe erachtet die Durchführung dieses Programmes durch den Bund als sinnvoll. Zudem sieht sie auch hier keine Verflechtung zwischen den staatlichen Ebenen.
- Verzicht auf die Bundesaufgabe «Junge Talente Musik»:
Die Arbeitsgruppe erachtet die Durchführung dieses Programmes durch den Bund als sinnvoll. Die Subventionierung der Begabtenförderung in den Kantonen ist die Voraussetzung für die Begabtenförderung auf Bundesebene und hat die Harmonisierung der Begabtenförderung in der Schweiz zum Ziel.

² vgl. Evaluation 2025 von Art. 12a KFG. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Kultur. Hochschule Luzern, 2025.

2.1. Variante «Anpassung der bzw. Verzicht auf Tarifvorgaben für öffentliche Musikschulen durch den Bund»

2.1.1. Stossrichtung

In Ziffer 1.4. wird dargelegt, dass unterdessen die überwiegende Mehrheit der Musikschulen die gesetzlichen Vorgaben für die Tarifgestaltung einhalten. Dennoch sind sie der Ansicht, dass der chancengerechte Zugang nicht gegeben ist. Weitere Faktoren müssten in ihren Augen mitberücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund sind für die Variante «Anpassung der bzw. Verzicht auf Tarifvorgaben für öffentliche Musikschulen durch den Bund» grundsätzlich drei Stossrichtungen (Untervarianten) denkbar:

- 1) Präzisierung von Art. 12a KFG: Die Norm soll auch aussertarifliche Aspekte aufgreifen sowie für die Anwender (Kantone, Gemeinden Musikschulen) besser verständlich und für den Bund einfacher überprüfbar sein. Folgende Aspekte könnten beispielsweise erwähnt werden: die Angebotspalette der Musikschulen, das Zusammenwirken mit der obligatorischen Schule oder die Kommunikation mit den Zielgruppen, um Kinder aus verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen; bezüglich Tarifgestaltung könnte ein Kostenteiler eingeführt werden, der die Elternbeiträge begrenzt (statt auf Erwachsenentarife referenziert).
- 2) Verallgemeinerung von Art. 12a KFG: Umformulierung der Bestimmung zu einer Zielnorm, die eine Orientierung bezüglich des chancengerechten Zugangs zu Musikschulen bietet. Im Gesetz wird nicht mehr eine konkrete Pflicht mit detaillierten Vorgaben formuliert, sondern ein übergeordnetes Ziel. Dieses Ziel ist: chancengerechter Zugang zu Musikschulen. Die Norm dient als inhaltliche Leitlinie und Orientierung für alle Beteiligten. Eine solche Zielnorm entbindet den Bund von der Verpflichtung zur Durchsetzung von unklar formulierten oder schwer durchsetzbaren gesetzlichen Vorgaben. Die Zielnorm kann als Bezugsrahmen für den kooperativen Dialog zwischen den kantonalen und kommunalen Behörden und den Musikschulen genutzt werden, der nachweislich die Weiterentwicklung der musikalischen Bildung unterstützt.
- 3) Verzicht auf Art. 12a KFG: Die Bestimmung zu den Musikschultarifen im Kulturförderungsgesetz wird ersatzlos gestrichen.

Zur Konkretisierung der Untervariante 2 oder auch im Fall der Umsetzung der Untervariante 3 könnte, gestützt auf Art. 67a Abs. 3 BV und unter Mitwirkung der Kantone, ein Rahmenkonzept zum chancengerechten Zugang der Jugend zum Musizieren entwickelt werden. Das Rahmenkonzept würde die verschiedenen Faktoren, welche den Zugang zu Musikschulen bzw. zu musikalischer Bildung beeinflussen (Tarife bzw. Finanzierung der Musikschulen, Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der musikalischen Bildung, Infrastruktur, Erreichbarkeit der Angebote, administrative Hürden, Information etc.), aufgreifen. Es hätte die Funktion einer rechtlich unverbindlichen Empfehlung, die den Akteuren (Kantone, Gemeinden, Musikschulen) als Orientierung dient. Das Rahmenkonzept würde von den Akteuren konsensual verabschiedet, die Koordination der Arbeiten

könnte vom Bund übernommen werden, die Umsetzung würde durch die Kantone erfolgen (Vorgehen analog zum Rahmenkonzept für die Begabtenförderung, das als Grundlage für das Programm «Junge Talente Musik» entwickelt wurde).

2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Alle Untervarianten würden eine Revision des Kulturförderungsgesetzes (Anpassung oder Streichung von Art. 12a KFG) bedingen. Eine Anpassung der Verfassungsbestimmung ist hingegen nicht notwendig.

2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Wie oben in Ziffer 1.2. dargestellt, verfügen die Musikschulen bzw. ihre öffentlichen Finanzgeber bereits im Rahmen der geltenden Vorgaben über einen grossen Handlungsspielraum.

Die Präzisierung von Art. 12a KFG (Untervariante 1) kann auf der Seite der Kantone und Gemeinden zu Zusatzkosten führen, die aber durch eine Schwerpunktsetzung kompensiert werden könnte. Die Verallgemeinerung und der Verzicht auf Art. 12a KFG (Untervarianten 2 und 3) hätte hingegen keine Kostenfolgen für die Kantone und Gemeinden. Ein allgemeines Kostendämpfungspotential ist ebenfalls nicht festzustellen.

2.1.4. Bewertung

Untervariante 1: Die Arbeitsgruppe bewertet die Variante gegenüber dem Status quo am schlechtesten. Zusätzliche Bundesvorgaben zu aussertariflichen Aspekten würden den Handlungsspielraum der Kantone weiter einschränken und dadurch die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz schwächen. Hinsichtlich der Effizienz, Effektivität und dem Abbau von Fehlanreizen sieht die Arbeitsgruppe entweder keine Veränderung zum Status quo oder vor dem Hintergrund, dass der Bund zusätzliche Aspekte bei der musikalischen Bildung in den Kantonen überprüfen müsste, eine Verschlechterung aufgrund des zusätzlichen administrativen Aufwands.

Untervariante 2: Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass mit dieser Variante die Subsidiarität gestärkt würde, da die Bundesvorgaben abgebaut und die Kongruenz zwischen Nutzniessenden, Kosten- und Entscheidungstragenden (fiskalische Äquivalenz) gestärkt würde. Auf die Effizienz und den Abbau von Fehlanreizen ergäben sich keine Veränderungen zum Status quo. Hinsichtlich der Effektivität gehen die Positionen in der Arbeitsgruppe auseinander. Während die kantonalen Vertretungen keine Veränderungen bzw. eine Verschlechterung erwarten und die finanzpolitische Bundesvertretung ebenfalls keine Veränderung erwartet, sieht die bundessektorale Vertretung eine Möglichkeit, die Effektivität gegenüber dem Status quo zu verbessern. Mit der Verankerung einer allgemeinen Zielnorm, verbunden mit einem von allen beteiligten Akteuren gemeinsam erarbeiteten Rahmenkonzept zur Koordination kantonaler Bestimmungen, könnte das politische Ziel, einen chancengerechten Zugang zur musikalischen Bildung zu gewährleisten, in ihren Augen schneller und wirkungsvoller erreicht werden.

Untervariante 3: Die Arbeitsgruppe vertritt die Haltung, dass auch mit dieser Variante sowohl die Prinzipien der Subsidiarität als auch der fiskalischen Äquivalenz gestärkt würden. Sie ist der Auffassung, dass die Kantone fähig sind, auch ohne bundesrechtliche Vorgaben zu Tarifen an Musikschulen einen chancengerechten Zugang zur musikalischen Bildung zu ermöglichen. Die bundessektorale Vertretung ist der Ansicht, dass aus einer gesamtschweizerischen Perspektive eine allgemeine Zielnorm eine raschere und effizientere Umsetzung ermöglichen würde, weil der chancengerechte Zugang zur musikalischen Bildung nach wie vor nicht überall gegeben ist. Unter dem Gesichtspunkt der Effektivität wäre aus Sicht der bundessektoralen Vertretung Untervariante 3 gegenüber dem Status quo ein Rückschritt.

3. Würdigung und Empfehlungen

Die Kantonsvertretungen sowie die finanzpolitische Vertretung des Bundes empfehlen, Untervariante 3 weiterzuverfolgen respektive die Bestimmung zu den Musikschultarifen im Kulturförderungsgesetz (Art. 12a KG) ersatzlos zu streichen. Damit würden die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz im Vergleich zum Status quo gestärkt. Mit der Streichung der Bundesvorgaben würde zudem eine tatsächliche Entflechtung erfolgen. Negative Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz werden nicht erwartet. Gegebenenfalls könnte durch die Streichung von Art. 12a KFG auch der Weg für effektivere Instrumente zur Zielerreichung geebnet werden.

Die bundessektorale Vertretung empfiehlt hingegen, Untervariante 2 weiterzuverfolgen respektive Art. 12a KFG zu einer Zielnorm zu verallgemeinern. Mit dem Abbau von Bundesvorgaben würden die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz im Vergleich zum Status quo gestärkt. Zudem könnten die Ziele effizienter verfolgt werden, da Vollzugs- und Abgrenzungsprobleme der bisherigen Tarifvorgaben wegfallen würden. Auch könnte die Effektivität durch eine gemeinsame Erarbeitung eines Rahmenkonzepts gestärkt werden. Die finanzpolitische Vertretung des Bundes könnte sich eine Vertiefung der Untervariante 2 ebenfalls vorstellen, da sie eine Verbesserung zum Status quo darstellen würde.

Projekt «Entflechtung 27»

Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: BAK, EFV, EDK, Fachvertreter Kt. OW

Aufgabenbereich Heimatschutz und Denkmalpflege

1. Ist-Zustand

Die verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege sind ein umfassendes System mit für jede Staatsebene klar geregelter Verantwortung. Die Finanzierung von Unterstützungsbeiträgen für denkmalpflegerische und archäologische Massnahmen ist ein wichtiger Teilbereich.

1.1. Regelungskompetenz

Der Schutz und die Pflege des nationalen Kulturerbes war im ausgehenden 19. Jh. die erste kulturpolitische Regelung des noch jungen Bundesstaates. Die Regelungen wurden seither mehrfach weiterentwickelt, gründen aber auch heute noch auf der Prämisse der gemeinsamen Verantwortung. «Im Kräftespiel Föderalismus–Zentralismus kommt [dem Bund] unter anderem auch die Rolle einer ausgleichenden, unabhängigen und von jeglicher lokalen Beeinflussung freien Beurteilungsinstanz zu», schrieb der Bundesrat beispielsweise in seiner Botschaft von 1991 zur Eingliederung der Denkmalpflege in das Natur- und Heimatschutzgesetz. Auch die NFA von 2008 bekräftigte aus diesen Gründen die Verbundaufgabe in diesem Bereich und führte zur Verbesserung der operativen Umsetzung organisatorische Anpassungen der Aufgabenerfüllung ein.

Ziel ist damit seit 1886 die Erhaltung und Pflege von Baudenkmalern, Ortsbildern und archäologischen Stätten, um das baukulturelle Erbe für die Nachwelt zu bewahren und die kulturelle Vielfalt und Identitäten von Schweizer Kulturlandschaften, Dörfern und Städten zu erhalten und umsichtig weiterzuentwickeln.

Die Erfüllung der Aufgaben des Heimatschutzes und der Denkmalpflege liegt heute hauptsächlich bei den Kantonen (heute [Art. 78 BV](#)). Die Kantone (und bisweilen auch Gemeinden) regeln in ihren Gesetzen die Modalitäten ihrer finanziellen Mittel für archäologische Grabungen und Restaurierungsvorhaben an Denkmälern sowie entsprechende Begleit- und Schutzmassnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Die Mittel der Kantone für denkmalpflegerische und archäologische Massnahmen werden von den jeweiligen kantonalen Parlamenten beschlossen. In der Umsetzung der Förderung stützen

sich die Kantone auf gesetzliche und deontologische Standards des Bundes und konkretisieren bundesrechtliche Rahmenbedingungen aus dem Bereich des Natur- und Heimatschutzes und der Raumentwicklung sowie Verpflichtungen aus von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen.

Der Bund schützt bei der Erfüllung seiner eigener Aufgaben Kulturdenkmäler, Ortsbilder und archäologische Stätten (Art. 78 Abs. 2 BV). Er unterstützt zudem die Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes der Kantone. Er kann Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern (Art. 78 Abs. 3 BV, Natur- und Heimatschutzgesetz [NHG; [SR 451](#)]). Er legt die nationale Bedeutung von zu schützenden Objekten fest und definiert gemeinsam mit den Kantonen die für die ganze Schweiz geltenden Standards und Bedingungen der wirksamen, fachkundigen und wirtschaftlichen Ausführung. Die angeordneten Schutz- und Unterhaltmassnahmen des Bundes bilden öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die den jeweiligen Grundeigentümer verpflichten.

Der Bund ist zudem für die Ratifizierung von internationalen Abkommen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege zuständig, welche innerstaatlich umgesetzt werden und auch die Kantone verpflichten.

1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Der Bund schützt die Natur sowie die Landschaft mit ihren Ortsbildern, Kulturdenkmälern und archäologischen Stätten. Er erstellt dafür die sogenannten Bundesinventare (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler BLN [VBLN; [SR 451.11](#)], Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS [VISOS; [SR 451.12](#)], Bundesinventar der historischen Verkehrswege IVS [VIVS; [SR 451.13](#)]) und berücksichtigt diese bei der Erfüllung seiner Aufgaben unmittelbar. Die Kantone berücksichtigen die Bundesinventare im Rahmen ihrer Richt- und Nutzungsplanung lediglich mittelbar.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung von denkmalpflegerischen und archäologischen Massnahmen definiert der Bund nationale Standards sowie Mindestanforderungen und sorgt damit für eine nationale Koordination der kantonalen und regionalen Bedürfnisse. Er legt aus gesamtschweizerischer Sicht die angesichts zukünftiger Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich des baulichen Kulturerbes notwendige Prioritäten für die Unterstützung von Archäologie und Denkmalpflege fest. Er bestimmt zur Allokation seiner Mittel Kriterien zur Erfüllung der gesamtschweizerischen Prioritäten und Ziele und unterstützt so die Kantone in der Gewährleistung des nationalen öffentlichen Interesses der Kulturerbe-Erhaltung. Im Rahmen von Programmvereinbarungen legen Bund und Kantone gemeinsam entsprechende Ziele einer mehrjährigen Finanzierungsperiode fest. Der Bund kann in bestimmten Fällen auch Einzelprojekte unterstützen, er legt dafür die Bedingungen fest. Er kann zudem selbstständig dringliche Schutz- und Sicherungsmassnahmen ergreifen und finanzieren, um wichtige nationale Objekte vor dem drohenden Zerfall zu bewahren. Der Bund unterstützt die Kantone dabei auch fachlich, namentlich mit der Koordination und Finanzierung von Beratungsmandaten durch unabhängige Bundesexpertinnen und -experten im Sinne einer nationalen Qualitätssicherung.

Die Kantone führen Fachstellen für Denkmalpflege und Archäologie. Sie sind für die Umsetzung von Denkmalpflege und Archäologie in ihrem Gebiet zuständig. Die Kantone

unterstützen mit Beiträgen die Pflege und Erhaltung von privaten und öffentlichen Denkmälern und stellen mit ihren kantonalen Fachstellen die fachliche Steuerung und Begleitung sicher. Sie führen archäologische Grabungen durch und stellen den sachgerechten wissenschaftlichen Umgang mit archäologischen Funderwartungen und Hinterlassenschaften sicher. Im Rahmen der Programmvereinbarung mit dem Bund setzen die Kantone die Mittel des Bundes für denkmalpflegerische und archäologische Massnahmen gemäss den vereinbarten Zielen selbstständig ein, sie müssen dafür mindestens ebenso hohe eigene Mittel zu Verfügung stellen. Die Flexibilität bei der Vergabe der Mittel für die Kantone erlaubt es, der grossen Heterogenität im kantonalen Vollzug – und den entsprechenden regionalen und lokalen Bedürfnissen – gerecht zu werden. Die Kantone beantragen beim Bund im Namen der (privaten) Eigentümerschaften auch die Finanzhilfen für Einzelfälle respektive für dringende oder umfangreiche Massnahmen. Die Auslösung und Steuerung dieser Massnahmen hängen dabei wesentlich von den meist privaten Eigentümerschaften der schützenswerten Objekte ab. Die öffentlichen Mittel werden als Anreiz und Abgeltung für die Sicherung des öffentlichen Interesses der Denkmalerhaltung und Archäologie eingesetzt. Die kantonalen Fachstellen erbringen deshalb auch wichtige Leistungen im Bereich der Kommunikation und der informellen Begleitung und Beratung.

Optimierung der heutigen Regelung

Die heutige Aufgabenerfüllung kann im Hinblick auf die Verbesserung der baulichen und archäologischen Kulturerbe-Erhaltung sowie bezüglich Effizienz und Effektivität im Rahmen der bestehenden Verfassungs- und den gesetzlichen Bestimmungen – und damit im Einklang mit dem nicht vom Projekt behandelten, aber auf denselben Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen beruhenden Natur- und Landschaftsschutz – optimiert werden. Die Mittel und personellen Ressourcen des Bundes sowie der Kantone bleiben unverändert.

Der Bund würde dabei in Zusammenarbeit mit den Kantonen stärker als bisher auf die integrierte Kulturerbe-Erhaltung über die Steuerung und die Einhaltung von nationalen und internationalen Standards fokussieren. Die Mittel könnten von den Kantonen jedoch flexibler als bisher eingesetzt werden, neben den konkreten denkmalpflegerischen und archäologischen Massnahmen auch zum Beispiel für zur Förderung von definierten innovativen Rahmenbedingungen, Verfahren und Prozessen im Bereich der Kulturerbe-Erhaltung.

Konkret wären folgende Optimierungen zu prüfen:

Voraussetzungen für Programmvereinbarungen: Der Bund definiert neu materielle, rechtliche und organisatorische Voraussetzungen zum Abschluss von Programmvereinbarungen für Finanzhilfen für denkmalpflegerische und archäologische Massnahmen, die zwingend erfüllt sein müssen und gemäss gesamtschweizerischer Prioritäten bestimmt werden. Er schliesst in der Konsequenz nicht mehr automatisch mit allen Kantonen eine Programmvereinbarung ab. Er definiert mit den Kantonen stärkere konzeptionelle und konkret zu erreichende Ziele; neu definiert er zur Überprüfung der Wirksamkeit der Programmvereinbarungen auch bestimmte Wirkungsziele.

Aufteilung der Bundesmittel: Der Verteilschlüssel der Mittel des Bundes auf die Kantone wird revidiert und mit einem Anreizsystem gekoppelt. Eine neue Definition der Beitragssätze (heute gemäss der Bedeutung des Objekts) ist zu prüfen. Der Bund verzichtet neu auf Finanzhilfen an Objekte im Eigentum der Kantone.

Information und Transparenz: Die Signalwirkung der Bundesbeiträge wird durch ein geeignetes System der Information gestärkt, die Transparenz erhöht.

Expertenwesen: Beim System des Expertenwesens und der Bereitstellung von technischer Expertise und entsprechenden Grundlagen ist eine Stärkung, ggf. in Zusammenarbeit mit der Lehre (z.B. Swiss Restoration Campus) zu prüfen.

Die stärkere Ausrichtung auf ein Anreizsystem, konzeptionelle Ziele und die Einhaltung von nationalen Standards würde Kantone entlasten, die sich in Bezug auf Verfahren, Instrumente und Erhaltungs-Praktiken für eine besonders hohe Qualität der Kulturerbe-Erhaltung einsetzen, und andere Kantone würden tendenziell weniger Mittel zugesprochen bekommen. Durch den Verzicht auf Beiträge an Objekte im Eigentum der Kantone würden die Kantone zu Gunsten der privaten Eigentümer belastet; beim Einsatz der Mittel für innovative Verfahren in Planung und Umsetzung der Denkmalpflege und Archäologie werden sie wiederum entlastet.

Diese Massnahmen können zu Verbesserungen im Bereich führen, sind jedoch keine Entflechtung.

1.3. Finanzierung

Im Bereich der Denkmalpflege (Restaurierung und Erhaltungsmaßnahmen für Denkmäler) tragen die – meist privaten – Eigentümerschaften den Grossteil der Kosten. Der Anteil der öffentlichen Hand beträgt bei der gemeinsamen Finanzierung von Bund und Kantonen für Objekte von nationaler Bedeutung höchstens 50% der beitragsberechtigten Kosten (maximal 75% durch einen erhöhten Beitrag des Bundes im Ausnahmefall, wenn ein wichtiges nationales Objekt mangels anderweitiger Finanzierungsmöglichkeiten sonst unmittelbar bedroht wäre), bei regionalen Objekten 40%, bei lokalen Objekten 30%. Es besteht kein Anspruch auf Beiträge, zahlreiche Objekte erhalten keine Beiträge. Die kantonalen Beiträge im Bereich der Denkmalpflege und Archäologie werden etwa hälftig durch Mittel der Loterie Romande/Swisslos ergänzt ([BFS 2024](#)).

Im Bereich der Archäologie entstehen die massgeblichen Kosten durch Rettungsgrabungen im Zusammenhang mit Bauprojekten. Sie obliegen gesamthaft der öffentlichen Hand, namentlich der Kantone, mit Unterstützung durch den Bund. Nur wenige Kantone kennen eine Beteiligung der Bauherrschaften im Sinne eines «Verursacherprinzips».

Die Finanzhilfen der Kantone für denkmalpflegerische Massnahmen belaufen sich auf rund 36 Millionen Franken, für archäologische Massnahmen auf rund 60 Millionen Franken. Die Finanzhilfen des Bundes für Denkmalpflege und Archäologie betragen rund 30 Millionen Franken. Insgesamt betragen die öffentlichen Ausgaben für die Massnahmen, Subventionen und Verwaltungskosten im Bereich der Denkmalpflege und des Heimatschutzes der Kantone und Gemeinden rund 300 Millionen Franken.

Grundsätzlich würden für eine sachgerechte Kulturerbe-Pflege Bundesmittel im Umfang von 100 Millionen Franken/Jahr benötigt ([Bundesrat, 2020, S. 3222](#)). Unterfinanzierungen und Kürzungen in diesem Bereich führen langfristig zu einem Restaurierungsüberhang, der nachfolgende Generationen belastet oder zu unwiederbringlichen Denkmal- und Archäologieverlusten führt.

1.4. Herausforderungen

Grundsätzlich bestehen keine wesentlichen Probleme im Zusammenhang mit der Organisation der Aufgabenerfüllung.

Die Organisation der Zusammenarbeit der Finanzierung im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege wurde 2018 im Rahmen des Nationalen Kulturdialogs im Auftrag des BAK evaluiert ([Interface 2018](#)). Diese Evaluation ergab, dass sich «der Vollzug der Verbundaufgabe insgesamt bewährt» und dass die Effizienz der Umsetzung der Verbundaufgabe positiv ausfalle. Eine zentrale Wirkung der Mitfinanzierung des Bundes liege darin, dass Denkmalpflege und Archäologie gegenüber der kantonalen Politik und privaten Eigentümerschaften gestärkt werde, was die Resilienz der Aufgabenerfüllung erhöht.

Die Programmvereinbarungen wurden seit ihrer Einführung 2008 wesentlich optimiert. Sie werden alle vier Jahre neu überprüft und im Hinblick auf die Zusammenarbeit und die Ziele von Bund und Kantonen angepasst. Die operative Umsetzung erfolgt mittlerweile digital über eine dafür entwickelte Plattform.

Herausforderungen bestehen zurzeit in der Umsetzung des Ortsbildschutzes bzw. der Anwendung des ISOS im Zusammenhang mit der durch das Raumplanungsgesetz angestrebten hochwertigen Innenentwicklung. Kritisiert werden insbesondere die durch die aktuelle ISOS Anwendung entstehenden Bauverzögerungen. Der Bund hat diese Schwierigkeiten erkannt und in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft regulatorische Anpassungen entwickelt, die in der Folge bis 2026 umgesetzt werden.

Die bauliche Entwicklung in der Schweiz insgesamt verlief hinsichtlich der Qualität der gebauten Umwelt in den letzten Jahrzehnten jedoch unbefriedigend. Die Kulturerbeerhaltung im Speziellen wird zunehmend anderen Interessen grundsätzlich untergeordnet, namentlich was Objekte und Ensembles von regionaler und lokaler Bedeutung betrifft, die für die kulturelle Vielfalt der Schweiz von grundlegender Bedeutung sind.

Erwiesene Good Practice wird noch nicht von allen Kantonen umgesetzt: Heute verfügen beispielsweise noch nicht alle Kantone über ein flächendeckendes Denkmalinventar; die Definition von Denkmälern und archäologischen Stätten bzw. deren nötigen Schutzes entspricht teilweise nicht den internationalen Übereinkommen; die fachliche und unabhängige Beurteilung von Vorhaben ist etwa durch das Fehlen von Denkmalkommissionen nicht garantiert und die Verfahren und Prozesse zum Ortsbildschutz sind nicht konsolidiert oder finden keinen sachgerechten Eingang in die Richt- und Nutzungsplanung.

Die Digitalisierung verläuft uneinheitlich, zu langsam und zu heterogen, was zu ineffizienten Mehrspurigkeiten und Lücken in der Datensicherheit führt.

Die Kosten der Kulturerbe-Erhaltung werden – unabhängig von der Organisation und Strukturen – in Zukunft vermutlich ansteigen: Die Anzahl insbesondere jüngeren Kulturerbes nimmt zu, die Anpassungen an das Klima bzw. die Vermeidung von Schäden wird mehr Mittel benötigen, archäologische Grabungen nehmen durch die Bebauung von bisher nicht verdichteten Funderwartungsgebieten zu. Demgegenüber sinken die von der öffentlichen Hand eingesetzten Mittel tendenziell.

Aufgrund der multiplen Herausforderungen und Ansprüchen an die gebaute Umwelt besteht grundsätzlich ein zunehmender Abstimmungsbedarf zwischen den unterschiedli-

chen Sektoralpolitiken und Staatsebenen (z.B. Innenentwicklung, Energiewende, Klimaanpassung, etc.), der nur durch neue Formen und Methoden der multisektoriellen, interdisziplinären und übergreifenden Zusammenarbeit zielführend erfüllt werden kann.

2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, im vorliegenden Kurzbericht folgende 3 Varianten zu prüfen:

1. Kantonalisierung: Ausbau der finanziellen und fachlichen Verantwortung der Kantone im Heimat- und Denkmalschutz
2. Teilentflechtung: Der Bund fokussiert sich auf die Unterstützung nationaler Objekte
3. Stärkung Verbundaufgabe mit Rahmenkompetenzen Bund ohne Subventionsverpflichtung

Die vollständige Übernahme der fachlichen und finanziellen Verantwortung für Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz durch den Bund wurde von der Arbeitsgruppe nicht geprüft, da eine solche Variante im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip stehen würde. Auch wenn die Variante die Effektivität und Effizienz aufgrund einer schweizweit einheitlichen Regelung im Bereich der Kulturerbe-Erhaltung langfristig stärken könnte, würde sie mittelfristig zu einem enormen Verlust an Wissen und eingespielten Abläufen und Prozessen führen. Sie würde einen vollständigen Umbau sämtlicher verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen bei Bund und Kantonen, den Aufbau einer bedeutenden neuen Verwaltung auf Bundesebene bzw. den Abbau sämtlicher kantonalen Fachstellen und die Schaffung neuer Instrumente des Bundes erfordern.

2.1. Kantonalisierung

2.1.1. Stossrichtung

Die Kantone tragen die finanzielle, fachliche und operative Verantwortung für alle nationalen, regionalen und lokalen Denkmäler, die Archäologie sowie den Ortsbildschutz. Der Bund richtet keine Beiträge mehr aus und schliesst folglich keine Programmvereinbarungen mit den Kantonen ab. Bei einer Vertiefung dieser Variante wäre zu prüfen, ob und in welcher Form der Bund weiterhin Aufgaben in folgenden Bereichen wahrnehmen soll:

- Verpflichtung die Ortsbilder, die geschichtlichen Stätten sowie die Kulturdenkmäler bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben zu schonen und zu schützen,
- Festlegung von nationalen Standards und Good Practices,
- Ratifizierung und Suivi von internationalen Verträgen unter Einbezug der Kantone gemäss Art. 55 BV,
- Dringliche Massnahmen zum Schutz von nationalen Objekten,
- Unterstützung von Organisationen und Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung.

Die Komplexität des aktuellen Systems erfordert eine detaillierte Analyse der Auswirkungen unterschiedlicher Rollenmodelle des Bundes bzw. eines Verzichtes auf bestimmte Kompetenzen und Instrumente.

2.1.2.Rechtsetzungsbedarf

Die Ermittlung des Rechtsetzungsbedarfs hängt von der konkreten Ausgestaltung der Variante ab und wäre bei einer Weiterverfolgung vertieft zu diskutieren. Der Bedarf für eine Verfassungsänderung hängt von der Auslegung sowie der verbleibenden Handlungskompetenz des Bundes ab. Möglicherweise wäre eine Änderung nicht zwingend nötig, da der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben weiterhin Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes nehmen könnte (Art. 78 Abs. 2 BV) und es sich bei Art. 78 Abs. 3 BV um eine «Kann-Bestimmung» handelt. Das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG; SR 451) sowie die zugehörigen Verordnungen müssten je nach verbleibenden Bundeskompetenzen mehr (Abschnitt 1+2 NHG) oder weniger (Abschnitt 2 NHG) grundlegend revidiert werden.

Die Kantone müssten ihre Gesetzgebungen und Verfahren im Bereich Denkmalpflege, Archäologie und Raumplanung ebenfalls revidieren.

Vertieft geprüft werden müsste auch die Vereinbarkeit der Kantonalisierung der Beiträge des Bundes für schützenswertes bauliches Kulturerbe mit den internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz eingegangen ist, namentlich mit dem Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 über das baugeschichtliche Erbe in Europa (Granada-Konvention; [SR 0.440.4](#)).

2.1.3.Finanzielle Auswirkungen

Die bisher vom Bund eingesetzten Finanzmittel von ca. 27 Millionen Franken gingen im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu den Kantonen über. In welchem Ausmass es bei Bund und Kantonen zu einer administrativen Be- bzw. Entlastung kommt, kann beim aktuellen Detaillierungsgrad der Variante noch nicht beziffert werden und hängt von den verbleibenden Kompetenzen und Aufgaben auf Bundesebene ab.

2.1.4.Bewertung

Die Variante wird in der Arbeitsgruppe unterschiedlich beurteilt. Aus Sicht der finanzpolitischen Vertretung würde eine Kantonalisierung grundsätzlich zu einer Verbesserung der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz führen. Die Kantone können aus ihrer Sicht die operative und finanzielle Verantwortung für die lokalen, regionalen und nationalen Denkmäler eigenständig wahrnehmen. Da sie den unmittelbaren Nutzen der Denkmäler und des Ortsbildes aufgrund der regional gesteigerten Wertschöpfung (z.B. Tourismussektor, Baugewerbe, Detailhandel) primär den jeweiligen Kantonen zuordnen, würde aus dieser Sicht bei einer Kantonalisierung auch eine bessere Übereinstimmung von Entscheidungs-, Kostenträgenden und Nutzniessende erreicht. Zudem könnten auch allfällige Fehlanreize abgebaut werden, die sich aus der heutigen Finanzierungsverflechtung ergeben. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn die Kantone aufgrund der verfügbaren Bundesmittel teurere oder nicht prioritäre Massnahmen ergreifen. Die

Veränderungen hinsichtlich Effizienz und Effektivität werden als neutral bewertet: Aufgrund des Wegfallens von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen würde administrativer Aufwand wegfallen. Gleichzeitig könnte für die Kantone je nach Ausgestaltung der Bundesrolle ein gewisser Mehraufwand für die Koordination untereinander und den Aufbau von Expertise entstehen, falls der Bund als zentrale Koordinations- und Expertenstelle wegfallen würde.

Demgegenüber beurteilen die kantonalen Vertretungen sowie die bundessektorale Vertretung die Variante in Bezug auf die Aufgabenerfüllung der Kulturerbe-Erhaltung als ungeeignet. Hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz im Vergleich zum Status quo wird sie ebenfalls als schlechter beurteilt. Nach Ansicht der kantonalen Vertretungen sowie der bundessektoralen Vertretung erfüllt das Kulturerbe einen Nutzen für die gesamte Schweiz, der nicht nur lokal, sondern gesamtgesellschaftlich anfällt, und ist daher nicht alleinige Aufgabe der Kantone. Der Nutzen des Kulturerbes des Landes ist zudem bei weitem nicht nur finanziell zu beurteilen, sondern auch im Hinblick auf dessen Wirkung auf die Förderung von Identität und den gesellschaftlichen Zusammenhang, was im gesamtschweizerischen Interesse liegt. Mit dem Rückzug des Bundes würden entsprechend Kostenträgende sowie die Nutzniessenden nicht mehr zusammenfallen. Auch vertritt ein Teil der kantonalen Vertretung sowie die bundessektorale Vertretung die Ansicht, dass die Subsidiarität geschwächt würde. Es wäre fraglich, ob es nicht die Kraft der Kantone übersteigen würde, die Rolle des Bundes hinsichtlich der Vorgabe von Standards zu ersetzen. Weiter würde die Effektivität aus ihrer Sicht aus zwei Gründen geschwächt: Einerseits entstünde eine Diskrepanz zum Natur- und Landschaftsschutz, da dieser nach wie vor als umfassende Verbundaufgabe organisiert bliebe. Dies würde eine kohärente Bundespolitik im Bereich der natürlichen und gebauten Landschaft erschweren. Andererseits würde die historische Wahrnehmung und Verantwortung des gesamten Landes für ein nationales Kulturerbe der Schweiz verloren gehen, was zu einer Schwächung der Kulturerbe-Erhaltung führen könnte. Auch könnte je nach Ausgestaltung der Variante die Effizienz verschlechtert werden, wenn die Kantone anstelle des Bundes die Koordination und Zusammenarbeit interkantonal sicherstellen möchten. Die Unterstützung wichtiger zivilgesellschaftlicher Projekte und Organisationen, deren Tätigkeiten im gesamtschweizerischen Interesse liegen und nicht einem bestimmten Kanton zuzuordnen sind, wäre aufwändiger zu organisieren oder würde tendenziell wegfallen. Der Abschluss eines neuen Konkordats wird als ineffizient sowie rechtlich, organisatorisch und administrativ sehr aufwändig beurteilt.

2.2. Teilentflechtung: Fokus auf Unterstützung nationaler Objekte

2.2.1. Stossrichtung

Diese Variante sieht eine Übernahme der operativen und finanziellen Verantwortung durch den Bund für die rund 4000 Objekte (BFS 2024) von nationaler Bedeutung vor. Der Bund würde sich aus der Unterstützung von Objekten mit regionaler und lokaler Bedeutung zurückziehen.

Die Kantone hätten keine Verantwortung für nationale Objekte mehr und würden keine Finanzierungsbeiträge für diese Objekte mehr leisten. Sie würden hingegen allein verantwortlich für die rund 54'000 Objekte (BFS 2024) von regionaler und lokaler Bedeutung.

Eine regulatorische Trennung oder Begrenzung der Zuständigkeit von Objekten von nationaler sowie regionaler/lokaler Bedeutung würde ein neues Bundesinventar für Einzelobjekte von nationaler Bedeutung nötig machen, um die nötige Rechtssicherheit zu gewährleisten: Heute erfolgen die Einstufungen auf der Grundlage eines Zusammenzugs von Inventaren und Listen unterschiedlicher Rechtswirkung.

Der Bund würde die Betreuung und Pflege der Objekte von nationaler Bedeutung verantworten, während die Kantone am selben Ort für regionale und lokale Objekte zuständig wären. Entstehende Abgrenzungsfragen müssten detailliert geklärt werden (etwa zwischen archäologischen Objekten von nationaler Bedeutung in unmittelbarem Zusammenhang mit Einzeldenkmälern von regionaler Bedeutung und in Fällen von nachträglichen Anpassungen der Einstufungen).

Sollte sich die Kompetenz und Verantwortung des Bundes allein auf Einzeldenkmäler von nationaler Bedeutung beschränken, müssten die Verpflichtungen des Bundes im Ortsbildschutz abgeschafft werden. Der Bund würde die Erstellung des ISOS aufgeben. Die Kantone würden allein und vollumfänglich für den Ortsbildschutz zuständig. Die Kantone müssten die Erstellung und Inkraftsetzung des ISOS mit einer geeigneten Form der interkantonalen Zusammenarbeit übernehmen, oder jeder Kanton müsste ein eigenes Ortsbildinventar aufbauen.

Verbesserung der Anwendung des ISOS

Die in jüngster Zeit auftretenden Anwendungsschwierigkeiten mit dem ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben durch die Kantone («Direktanwendung») wurden im Rahmen eines vom EDI in Absprache mit dem UVEK organisierten Runden Tisches im ersten Halbjahr 2025 adressiert. Der Runde Tisch ISOS, unter Beteiligung der öffentlichen Hand (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) sowie der Privaten und der Zivilgesellschaft, hat zur Lösung dieser Schwierigkeiten einen Massnahmenkatalog erarbeitet. Die Direktanwendung des ISOS wird zukünftig eingeschränkt, die Spielräume für Kantone und Gemeinden gestärkt sowie Prozesse und Verfahren verbessert. Der Bundesrat hat das EDI am 26.09.2025 mit der Umsetzung der Massnahmen bis im Herbst 2026 beauftragt. Sie lösen die bestehenden Anwendungs- und Verfahrensschwierigkeiten, ohne den Ortsbildschutz als wichtigen Mechanismus zur Bewahrung von Qualität und Identität unverhältnismässig einzuschränken. Eine Kantonalisierung des Ortsbildschutzes brächte demgegenüber neue Rechts- und Planungsunsicherheiten.

2.2.2.Rechtsetzungsbedarf

Die Variante bedingt eine Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451) sowie der dazugehörigen Verordnungen.

Auf der Ebene der Kantone müssten die Bau- und Denkmalgesetzgebungen sowie die zugehörigen Verfahren angepasst werden.

2.2.3.Finanzielle Auswirkungen

Die bisher von den Kantonen eingesetzten Finanzmittel für nationale Objekte gingen im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zum Bund über, wobei auch die Mittel aus den ordentlichen Immobilienbudgets, die für Objekte von nationaler

Bedeutung eingesetzt werden, anzurechnen wären. Es wäre zu prüfen, ob die heutigen Mittel von Swisslos/Loterie Romande an den Bund fließen könnten, oder ob dieser Betrag ebenfalls über die Globalbilanz zu Gunsten des Bundes auszugleichen wäre. Die Kantone würden zudem personelle Ressourcen einsparen; diese Mittel würden auch zum Bund gehen. Umgekehrt würden die Mittel und Ressourcen des Bundes, welche für regionale und lokale Objekte vorgesehen sind, an die Kantone übergehen.

Der Bund müsste demgegenüber erhebliche personelle Ressourcen und Strukturen aufbauen, um die Objekte von nationaler Bedeutung sachgerecht betreuen zu können. Die Erstellung eines neuen Bundesinventars für Einzelobjekte von nationaler Bedeutung würde mehrere Jahre dauern und entsprechende Strukturen und Ressourcen benötigen.

2.2.4. Bewertung

Die Variante wird in der Arbeitsgruppe grundsätzlich hinsichtlich aller Kriterien als neutral oder schlechter im Vergleich zum Status quo beurteilt. Hinsichtlich Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz würden sich kaum Verbesserungen ergeben: Aus sektoraler Sicht würde die Umsetzung der Variante sowohl dem Charakter der nationalen Bedeutung der Denkmalpflege und des Heimatschutzes als auch der Kongruenz zwischen Nutzniessenden sowie Kostenträgenden entgegenstehen. Unter der entgegengesetzten Annahme, dass der Nutzen der lokalen und regionalen Objekte primär bei den Kantonen anfällt, könnte die alleinige finanzielle und operative Verantwortung der Kantone für diesen Teilbereich aus Sicht der Bundesfinanzvertreter auch zu einer Verbesserung der fiskalischen Äquivalenz führen. Jedoch entstünde ein erhöhter Koordinationsbedarf zwischen Bund und Kantonen sowie ein administrativer Aufwand zur Regelung der Abgrenzungen zwischen nationalen und lokalen/regionalen Objekten. Diese Abgrenzung würde für die Erhaltung des kulturellen Erbes keinen Mehrwert bieten. Gleichzeitig müssten die bestehenden Parallelstrukturen, insbesondere beim Bund, ausgebaut werden. Auch würden die raumplanerischen Planungs- und Bewilligungsverfahren aufwendiger und komplizierter. Zudem müsste voraussichtlich eine neue interkantonale Regelung mittels Konkordat aufgebaut werden, was rechtlich, organisatorisch und administrativ sehr aufwändig wäre. Da nationale Einzelobjekte stärker im städtischen Bereich angesiedelt sind, würden mit einem Verzicht der Bundesfinanzierung für regionale und lokale Objekte Berg- und Landkantone benachteiligt, sofern die Kantone, die aus der Globalbilanz erhaltenen Mittel nicht für diese Objekte einsetzen. Vor diesem Hintergrund ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass die Effizienz und Effektivität im Vergleich zum Status quo klar beeinträchtigt respektive verschlechtert würden. Weiter ist davon auszugehen, dass Fehlanreize entstehenden könnten, vermehrt Objekte in das nationale Inventar aufzunehmen.

2.3. Stärkung Verbundaufgabe mit Rahmenkompetenzen Bund ohne Subventionsverpflichtung

2.3.1. Stossrichtung

Der Bund erhält eine Rechtssetzungskompetenz im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege. Im Sinne einer Rahmengesetzgebung erlässt der Bund – wie im Bereich der Raumentwicklung, der Energieversorgung, etc. – Anforderungen und Mindeststandards

zum Schutz des baulichen und archäologischen Kulturerbes. Er garantiert damit die Umsetzung von nationalen und internationalen Standards: Durch die einheitlichen gesetzlichen Anforderungen ergeben sich in der Praxis für die Kantone insgesamt Synergieeffekte. Zukünftig wachsende Herausforderungen wie beispielsweise die Kriterien für eine hochwertige Innenentwicklung, die Anpassung und die Bedrohung des kulturellen Erbes an den Klimawandel und die notwendigen Massnahmen werden durch den Bund vorgegeben und gesteuert.

Die Finanzmittel des Bundes bleiben dabei unverändert (keine Mehrmittel), sie werden weiterhin zur Unterstützung der Ziele des Bundes im Bereich der Kulturerbe-Erhaltung eingesetzt.

2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Diese Variante verlangt nach einer Revision der Verfassung (Art. 78 BV) sowie nach grundlegenden gesetzlichen Revisionsarbeiten auf Stufe des Bundes (NHG; SR 451) und der Kantone.

2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Finanzhilfen für den Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege des Bundes und der Kantone blieben grundsätzlich unverändert. Die Variante könnte zu einem leichten Mehrbedarf an personellen Ressourcen auf der Stufe des Bundes führen. Die Kantone würden mittelfristig personell tendenziell durch Synergieeffekte entlastet.

Durch die Nutzung von bundesrechtlich vorgegebenen, einheitlichen Grundlagen und Instrumenten entstünden zudem kostendämpfende Effekte.

2.3.4. Bewertung

Die Arbeitsgruppe bewertet diese Variante betreffend Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz unterschiedlich. Die finanzpolitische Vertretung vertritt die Ansicht, dass diese Aspekte durch ein stärkeres Engagement des Bundes geschwächt würden. Ein Personalausbau auf Stufe Bund ist zudem aus Sicht der Effizienz kritisch zu betrachten und wäre abzugelten. Demgegenüber sind die bundessektorale sowie die kantonalen Vertretungen der Meinung, dass diese gleichbleiben oder durch die klarere Aufgabenverteilung gestärkt würden: Die nationalen Standards würden bundesrechtlich vorgegeben und der Bund erhielte für eine sachgerechte Pflege und Erhaltung des baulichen und archäologischen Kulturerbes die notwendigen Regelungskompetenzen, während die Kantone nach wie vor im Rahmen der Umsetzung über grosse Gestaltungsfreiheit verfügen und ihre Besonderheiten berücksichtigt werden würden. Auch bliebe die fiskalische Äquivalenz aus ihrer Sicht berücksichtigt, da die grössere Regelungskompetenz des Bundes durch den gesamtschweizerischen Nutzen des Kulturerbes sowie der finanziellen Beteiligung des Bundes gerechtfertigt werden kann.

Hinsichtlich der Effizienz und der Effektivität erwartet die Arbeitsgruppe tendenziell Verbesserungen im Vergleich zum Status quo. Durch eine bundesrechtliche Vorgabe von Minimalstandards könnte sich die Qualität der Kulturerbe-Erhaltung verbessern. Zudem könnten durch einheitliche Regelungen Synergien erzeugt werden, beispielsweise im Bereich der Digitalisierung.

Die Variante würde zu keiner Entflechtung führen.

3. Würdigung und Empfehlungen

Die Kantonsvertretungen sowie die bundesektorale Vertretung sprechen sich für den Status quo inkl. Optimierungen bzw. für die Variante 2.3 «Stärkung der Verbundaufgabe mit Rahmenkompetenzen des Bundes ohne Subventionsverpflichtung» aus. Aus ihrer Sicht ermöglicht das bestehende System eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung, die eine auf die unterschiedlichen kantonalen Bedingungen angepasste Umsetzung ermöglicht resp. die föderalen Eigenheiten und Praktiken in den Kantonen respektiert. Zudem berücksichtigt der Status quo die Erhaltung des Kulturerbes und dessen gesamtschweizerische Bedeutung am besten, was bereits in früheren Prüfungen bestätigt wurde. Durch die Einführung einer Rahmenkompetenz des Bundes könnte das heutige System hinsichtlich Effizienz und Effektivität weiter gestärkt werden. Die vertiefte Prüfung einer Kantonalisierung sowie einer Teilentflechtung wird abgelehnt. Aus ihrer Sicht wären diese Varianten weder sachgerecht noch brächten sie einen Mehrwert für den Heimatschutz und die Denkmalpflege.

Die finanzpolitische Vertretung empfiehlt hingegen, die Variante 2.1 «Kantonalisierung» weiterzuverfolgen. Sie würde zu einer weitreichenden Entflechtung führen, die sich positiv auf die Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz auswirken und Fehlanreize abbauen könnte. Zudem könnten die bestehenden Parallelstrukturen abgebaut werden. Beiträge für denkmalpflegerische und archäologische Massnahmen würde der Bund in dieser Variante keine mehr ausrichten. Die Variante verlangt jedoch nach vertiefter Prüfung verschiedener Aspekte. Bei den weiteren Arbeiten wäre insbesondere auch zu entscheiden, ob bei Art. 78 Abs. 2 BV (Bund nimmt Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes) Anpassungsbedarf besteht.

Im Rahmen des [Postulats 25.4401](#) «Denkmal-, Heimat- und Ortsbildschutz. Auswirkungen neuer Aufgabenteilungen und Wirksamkeit beschlossener Massnahmen evaluieren» wird der Bundesrat beauftragt, das Potenzial und die Auswirkungen einer möglichen neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Denkmal-, Heimat- und Ortsbildschutzes aufzuzeigen und zu evaluieren. Das Ergebnis dieser Prüfung des Bundes kann als Grundlage in die zweite Phase des Projekts Entflechtung 27 einfließen.