

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: BJ, EFV, KKLJV, SODK

---

## Aufgabenbereich Straf- und Massnahmenvollzug

### 1. Ist-Zustand

Der Straf- und Massnahmenvollzug liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone. Der Bund leistet allerdings Baubeiträge in Höhe von 35% der anerkannten Baukosten an die Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs sowie an beitragsberechtigte Erziehungseinrichtungen. Bei Letzteren subventioniert er auch den Betrieb (30% an die anerkannten Kosten für das erzieherisch tätige Personal). Weitere Finanzierungsverflechtungen bestehen durch die Subventionen des Bundes an Modellversuche (bis zu 80% der Projektkosten) und an das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV). Die Subventionen des Bundes sind an die Erfüllung von Qualitätsstandards gebunden. Keine Beiträge leistet der Bund an Einrichtungen für die Untersuchungshaft (U-Haft), ambulante und weitere nicht beitragsberechtigende Angebote im Erziehungsbereich sowie im Bereich Register/Statistiken zum Erwachsenenstrafvollzug, wo die Kantone aktuell einen Informationsaustausch aufbauen wollen.

#### 1.1. Regelungskompetenz

Der Bund hat im Bereich des Strafrechts eine umfassende Gesetzgebungskompetenz ([Art. 123 Abs. 1 BV](#)). Die Kantone wiederum sind für den Straf- und Massnahmenvollzug der gestützt darauf gefällten Urteile verantwortlich (Art. 123 Abs. 2 BV). Die Aufgabenerfüllung erfolgt damit vollständig in den Kantonen und grundsätzlich nach kantonalem Recht. Damit sie ihre Vollzugsaufgaben besser bewältigen können, haben sich die Kantone in gewissen Bereichen in Konkordaten zusammengeschlossen.

Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug ([LSMG](#)) hat der Bund von seiner Förderkompetenz nach Art. 123 Abs. 3 BV Gebrauch gemacht. Das LSMG regelt die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Erziehungseinrichtungen sowie von Baubeiträgen an den Neu-, Aus- und Umbau von

Strafvollzugs- und Erziehungseinrichtungen. Zudem leistet der Bund gestützt auf das LSMG Beiträge an Modellversuche, um die Entwicklung und Erprobung neuer Methoden und Konzeptionen zu fördern sowie Beiträge an das SKJV, um die dort angestrebte Harmonisierung im Ausbildungsbereich zu unterstützen.

Die sachliche Regelungskompetenz des Bundes im Hinblick auf den Vollzug (zum Beispiel Qualitätsvorgaben) entsteht indirekt über die Anerkennungskriterien für die im LSMG definierten Subventionen. Nicht subventionierte Bereiche wie die U-Haft entziehen sich folglich der entsprechenden Regelungskompetenz des Bundes. (U-Haft-Einrichtungen erhalten jedoch anteilmässige Beiträge, wenn dort – was durchaus üblich ist – auch kurze Freiheitsstrafen vollzogen werden. Die Beiträge sind dabei an Kriterien geknüpft, die teils auch den Anteil der U-Haft miteinschliessen.) Da die Beiträge des Bundes an qualitative und quantitative Voraussetzungen geknüpft sind, führen sie zu einer gewissen Harmonisierung im interkantonalen Vergleich. Werden die Kriterien nicht erfüllt, gibt es keine Bundesbeiträge. Der Bund nimmt jedoch keine direkte Regelungskompetenz wahr, um Mindeststandards im Straf- und Massnahmenvollzug durchzusetzen. Theoretisch könnte der Bund die Kantone gestützt auf Art. 123 Abs. 3 BV unabhängig von Beiträgen zur Einhaltung von Standards in Strafvollzugs- und Erziehungseinrichtungen verpflichten. In der Praxis wurde von dieser Kompetenz aber nie Gebrauch gemacht.

Als Garant für die Einhaltung eingegangener internationaler Verpflichtungen kommt dem Bund eine indirekte Regelungskompetenz im Bereich der Ausgestaltung des Justizvollzugs zu.

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Die Leistungserbringung im **Erwachsenenstrafvollzug** erfolgt heute zu grossen Teilen durch kantonale Einweisungsbehörden, Bewährungshilfe sowie Einrichtungen (insbesondere im Massnahmenvollzug teils durch von den Kantonen beauftragte private Einrichtungen). Bundeseinrichtungen gibt es keine; so weist auch die Bundesanwaltschaft in kantonale Einrichtungen ein. Die Einzelheiten des Vollzugs richten sich dabei nach kantonalem Recht. Durch den Erlass interkantonomer Bestimmungen tragen die drei regionalen Strafvollzugskonkordate (Konkordat der lateinischen Schweiz, Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz, Ostschweizer Konkordat) wesentlich zur Harmonisierung und Rechtsvereinheitlichung innerhalb ihrer Region bei, wie dies der Bundesgesetzgeber in [Art. 372 Abs. 3 StGB](#) fordert. Darüber hinaus gibt es einzelne von der KKJPD verabschiedete Grundlagenpapiere und Empfehlungen mit gesamtschweizerischer Gültigkeit, die aber im Sinne einer Absichtserklärung keinen verbindlichen Charakter haben, sowie vom SKJV erarbeitete Grundlagenpapiere, welche verschiedenste Fragen rund um Haftsettings, Sicherheit, Gesundheitsversorgung, Management von Einrichtungen oder Personalmanagement betreffen. Diese in aller Regel nicht rechtsverbindlichen Dokumente konkretisieren den aktuellen Stand der fachlichen Diskussion (inkl. Anforderungen aus dem Soft Law) und geben den Kantonen Hilfestellungen zur Umsetzung. Die drei regionalen Strafvollzugskonkordate sind im Übrigen zuständig für die konkordatliche Anstaltsplanung, für die neu eine schweizweite Grundlage entwickelt wird. Da es aber für die wirksame Steuerung der Angebote keine rechtsverbindlichen Instrumente gibt,

stellt die Unterstützung des Bundes mittels Baubeiträgen ein wesentliches koordinierendes Element dar. Indem Beiträge nur entrichtet werden, wenn die geforderte Qualität sowie der Bedarf nach dem Angebot nachgewiesen werden können, wird im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzug einem unkoordinierten Entstehen von Überkapazitäten Einhalt geboten. Was die **U-Haft** anbelangt, so liegt diese vollständig in kantonaler Verantwortung und erhält keine Bundessubventionen.

Im Bereich der **Erziehungseinrichtungen** erfolgt die Leistungserbringung mehrheitlich durch private, teilweise auch durch kantonale und kommunale Organisationen, die fachlich und betriebswirtschaftlich weitgehend autonom agieren. Diese Leistungserbringer verfügen in der Regel über einen Leistungsauftrag des Standortkantons, der sich an einer kantonalen Angebotsplanung und an kantonalen Qualitätsvorgaben orientiert. Sie werden in der Regel von einer kantonalen Stelle beaufsichtigt. Die Leistungsabgeltung erfolgt meist und grösstenteils durch den Kanton, in dessen Zuständigkeit die betreuten Personen fallen – dies ist nicht notwendigerweise der Standortkanton – sowie teilweise durch die Leistungsbeziehenden beziehungsweise ihre gesetzlichen Vertretungen. Die interkantonalen Prozesse sind in einem Konkordat geregelt (Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE). Diesem Konkordat sind alle Kantone beigetreten. Es sind allerdings nicht alle Heime der IVSE unterstellt; der Standortkanton entscheidet über eine Anerkennung (die IVSE listet 471 Einrichtungen; zu nicht IVSE-anerkannten Angeboten gibt es keine vollständige Übersicht). Die Qualitätsvorgaben für die Einrichtungen sind nicht in allen Kantonen identisch und können auch innerhalb eines Kantons unterschiedlich ausfallen. Diese Unterschiede können von der Zielgruppe abhängig sein oder – selbst bei identischer Zielgruppe – von kantonalen Gegebenheiten und Zuständigkeiten. Auch in diesem Bereich hat der Bund Förderkompetenzen: Sind die Voraussetzungen gemäss LSMG erfüllt, richtet er Bau- und Betriebsbeiträge aus. Aktuell gibt es 190 vom Bund subventionierte Einrichtungen (grösstenteils IVSE-anerkannte Einrichtungen), wobei grosse kantonale Unterschiede bestehen: Je nach Kanton wird ein Grossteil der dortigen Einrichtungen subventioniert, teilweise erhalten nur wenige oder gar keine der Einrichtungen Beiträge. Der Bund subventioniert in den Erziehungseinrichtungen die Personalkosten, welche anfallen für die Betreuung strafrechtlich verurteilter oder zivilrechtlich eingewiesener Minderjähriger sowie Bauinvestitionen, sofern die Institution die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt (die Zusammenarbeit zwischen dem Kinderschutz und dem Jugendgericht kann sehr eng sein und je nach dem kann eine zivil- oder jugendstrafrechtliche Massnahme zum Zuge kommen). Klientel, das gemäss Gesetz keinen Anspruch auf Subventionen hat, wird nicht subventioniert, hier werden anteilmässig die Betriebs- als auch die Baubeiträge gekürzt. Schliesslich verfügt der Bund über die einzige nationale Datenbank zu Platzierungen von Minderjährigen in den 190 beitragsberechtigten Einrichtungen. Diese stellt der Bund auch den Kantonen zur Verfügung, die bei Planungsfragen darauf zurückgreifen können.

Da die Kantone für den Vollzug zuständig sind, obliegt ihnen auch die Erprobung neuer Methoden und Konzeptionen im Straf- und Massnahmenvollzug – dies betrifft sowohl **Modellversuche** im Bereich der Erwachsenen wie auch der Minderjährigen. Der Bund leistet hier und bei der Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals Justizvollzug am **SKJV** Beiträge. Die im SKJV ausgebildeten Fachpersonen Justizvollzug arbeiten nebst

dem Erwachsenenstrafvollzug auch in geschlossenen jugendstrafrechtlichen Einrichtungen. Die Fachpersonen Sozialpädagogik, welche das Rückgrat der Erziehungseinrichtungen bilden, werden an Fachhochschulen und Höheren Fachschulen ausgebildet.

Der Bund (EDA und fedpol) ist zuständig für die Koordination bei Anfragen aus dem Ausland zu ausländischen Personen, die in der Schweiz inhaftiert sind. Aktuell fehlen gesamtstaatliche **Register/Statistiken** (Erwachsenenstrafvollzug). Bundesbeiträge an die Kantone im Bereich Register/Statistiken gibt es keine.

Da die Schweiz die europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat, die gerade im Straf- und Massnahmenvollzug eine besondere Bedeutung entfaltet, kommt dem Bund gegenüber dem Europarat die Rolle als Garant für den konventionskonformen Justizvollzug in den Kantonen zu. Der Freiheitsentzug ist der stärkste Eingriff des Staates in die Freiheit seiner Bürgerinnen und Bürger. Dass sich der Bund als höchste Staatsebene, Hüter der Verfassung und internationaler Ansprechpartner zumindest im Sinne einer Aufsichtsfunktion (heute mit entsprechenden finanziellen Beiträgen verknüpft) an der Umsetzung dieser hochsensiblen Aufgabe beteiligt, ist unabdingbar.

Weiterhin relevant: [Bericht des Bundesrats von 2014 zum Postulat Amherd \(11.4072\)](#).

### 1.3. Finanzierung

Die Ausgaben der Kantone im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug und der Erziehungseinrichtungen bewegen sich im tiefen einstelligen Milliardenbereich. Genaue Zahlen liegen unter anderem aufgrund unterschiedlicher Zuordnungen und fragmentierter Zuständigkeiten nicht vor. Weitere Informationen zum Straf- und Massnahmenvollzug und insbesondere den Kosten können im [Bericht des Bundesrats von 2013 zum Postulat Rickli \(10.3693\)](#) nachgeschlagen werden.

Der Bund subventioniert die Bereiche Straf- und Massnahmenvollzug sowie Erziehungseinrichtungen aktuell (Voranschlag 2025) mit rund 130 Millionen Franken. Davon entfallen 8 Millionen Franken auf Baubeiträge an Erziehungseinrichtungen, 82 Millionen Franken auf Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen (190 Erziehungseinrichtungen mit insgesamt 3600 Plätzen werden vom Bund unterstützt; 82 Millionen Franken entsprechen einem Anteil von 15 bis 20% der gesamten – nicht bloss den vom Bund subventionierten – Betriebskosten dieser Einrichtungen), 39 Millionen Franken auf Baubeiträge an Strafvollzugsanstalten und rund 3 Millionen Franken auf Subventionen an Modellversuche und an das SKJV. Die Baubeiträge für Erziehungseinrichtungen und Strafvollzugsanstalten sind von Jahr zu Jahr starken Schwankungen unterworfen – der Voranschlag 2025 entspricht jedoch in etwa dem Schnitt der letzten Jahre. Die Botschaft zum Entlastungspaket 2027 sieht im Übrigen eine Kürzung des maximalen Beitragssatzes an Modellversuche von aktuell 80% auf neu 50% der Gesamtkosten vor.

## 1.4. Herausforderungen

Aus Sicht der [Expertengruppe Aufgaben- und Subventionsüberprüfung](#) ist die aktuelle Aufgabenteilung nicht angemessen. Demgegenüber kommen die kantonalen Vertreter dieser Arbeitsgruppe (AG) zum Schluss, dass die fiskalische Äquivalenz in den verschiedenen Bereichen insgesamt gut eingehalten ist, das heisst die finanzielle Beteiligung und die sachliche Regelungsdichte des Bundes sind in einer guten Balance.

Die Aufgabenerfüllung, die Finanzierung sowie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Straf- und Massnahmenvollzug für Erwachsene wie auch im Bereich der Erziehungseinrichtungen funktionieren aus Sicht der Beteiligten grundsätzlich gut. Die Betriebsbeiträge sowie die Mitfinanzierung von Bauprojekten durch den Bund tragen dazu bei, qualitative Mindeststandards einheitlich innerhalb der Schweiz zu erreichen respektive umzusetzen. Auch wirkt der geforderte Bedarfsnachweis für Bauvorhaben regulierend. Teilweise werden im Bereich der Erziehungseinrichtungen der administrative Aufwand und die Regulierungsdichte aber als relativ hoch wahrgenommen. Im Bereich der Erziehungseinrichtungen bestehen zudem teilweise Herausforderungen in der überregional-strategischen Steuerung. So ist beispielsweise nicht bekannt, wie viele Einrichtungen es in der Schweiz gibt und wie viele Plätze diese haben. Einzig die Planungsplattform des Bundes kann aktuell Daten über Angebot und Nutzung von Erziehungseinrichtungen liefern, wobei sie natürlich nur Angaben zu den Einrichtungen umfasst, welche der Bund subventioniert. Die Planungsplattform des Bundes wird von den Kantonen sehr geschätzt, sie ist für eine integrierte kantonale Angebotsplanung aber nicht umfassend genug.

Gegenüber dieser positiven Einschätzung des Status quo aus sektoraler Sicht kann aus finanzpolitischer Sicht entgegnet werden, dass durch die zweckgebundenen Subventionen unnötige Verflechtungen geschaffen werden, welche die eigenständige finanzielle Prioritätensetzung beider Staatsebenen einschränken und administrative Ressourcen binden. Zudem sind die unterschiedlichen Subventionslogiken (sowohl Betriebs- als auch Baubeiträge an Erziehungseinrichtungen, jedoch nur Baubeiträge an Einrichtungen für Erwachsene) und die damit angestrebten Ziele für die verschiedenen Bereiche schwer nachvollziehbar. Da die Planung und die Mittelansprüche bottom-up von den Kantonen erfolgen, ist die tatsächliche Tragweite der schweizweiten Steuerungswirkung der Finanzhilfen fraglich. Die harmonisierenden Vorgaben des Bundes könnten aus dieser finanzpolitischen Perspektive im Sinne des Vollzugsföderalismus theoretisch auch unabhängig von einer finanziellen Verflechtung gemacht werden.

Die kantonalen Vertreter sehen im Übrigen Herausforderungen rund um die umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Strafrecht sowie die Internationalisierung im Straf- und Massnahmenvollzug. Der Bundesgesetzgeber, das Schweizerische Bundesgericht, die Organe des Europarats und der UNO wie auch die nationalen sowie internationalen Kontrollmechanismen haben in den vergangenen Jahren stark in den Kompetenzbereich der Kantone im Aufgabengebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs eingegriffen. Die Kantone sind immer weniger frei in der Ausgestaltung dieses Aufgabenbereichs. Sie sind heute vielfach angehalten, die Erlasse, Entscheide und Empfehlungen

dieser übergeordneten Organe umzusetzen, ohne massgeblich auf deren Inhalt einwirken zu können. Die daraus resultierenden Mehrkosten müssen fast ausschliesslich durch die Kantone getragen werden.

Die einzelnen Bereiche im Detail:

- Baubeiträge Straf- und Massnahmenvollzugsanstalten: Aus Sicht des Justizvollzugs bereitet die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen keine Schwierigkeiten, im Gegenteil, sie wird von beiden Seiten als adäquat wahrgenommen. Die Bauvorschriften des BJ sowie die entsprechende unentgeltliche Expertise zur Erstellung von Justizvollzugsbauten sind für die Kantone – insbesondere kleinere Kantone – sehr hilfreich. Schliesslich bauen viele Kantone äusserst selten Straf- und Massnahmenvollzugsanstalten. Ähnliches gilt für die unentgeltlichen Empfehlungen zum Betrieb, welche die Basis bilden für die Anforderungen an die Bauten (welche Räume zu welchem Zweck für welche Vollzugsform) nach einem schweizweit vergleichbaren Standard im Straf- und Massnahmenvollzug. Dies ist deshalb wichtig, weil der Justizvollzug in Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreift, was schweizweit in vergleichbarer Art und Weise geschehen sollte.
- Im Bereich U-Haft bestehen keine Beiträge und damit auch keine daran gebundenen Vorschriften (vgl. aber [Art. 234 f. StPO](#)). Die Qualität in den Einrichtungen der U-Haft ist denn auch gemessen an internationalen Standards teilweise ungenügend. Zudem bestehen hier grosse Unterschiede zwischen den Kantonen.
- Baubeiträge Erziehungseinrichtungen: Der administrative Aufwand im Vergleich zu den Subventionen wird von einigen Beteiligten als hoch eingeschätzt. Es stellt sich zudem die Frage, ob die Baubeiträge des Bundes zusätzlich zu den Betriebsbeiträgen für die Aufrechterhaltung des Angebots und zur Durchsetzung der Qualitätsvorgaben notwendig sind. Andererseits erachten viele Kantone die unentgeltliche baufachliche Unterstützung des BJ als grossen Mehrwert.
- Betriebsbeiträge Erziehungseinrichtungen: Alle Einrichtungen, welche die Kriterien bezüglich Zielklientel und Angebot (stationär, 365 Tage offen etc.) erfüllen, können beim Bund ihren Anspruch auf Subventionen geltend machen. Nicht alle tun dies, und ohnehin wird mit den bestehenden Kriterien nur ein Teil der existierenden Einrichtungen subventioniert, was zu einer unübersichtlichen Subventions- und Aufsichtsasymmetrie führt. Da die alternativen Angebote im Vergleich zu den subventionierten Einrichtungen meist immer noch günstiger (Wocheninternate, ambulante Angebote) oder in ungenügender Menge (Pflegefamilien) vorhanden sind, bestehen derzeit keine Fehlanreize bei den individuellen Platzierungsentscheidungen. Fehlanreize sind jedoch auf der institutionellen Ebene anzutreffen. Ein Beispiel sind Schulheime, die für die BJ-Anerkennung 365 Tage geöffnet werden, jedoch Klientel betreuen, das an den Wochenenden mehrheitlich nach Hause zurückkehren kann. Die ganzjährige Öffnung entspricht somit keinem wirklichen Bedarf, sondern wird lediglich aufgrund der Anforderungen für Subventionen des BJ aufrechterhalten. Daraus resultieren unnötige Mehrkosten. Ausserdem stellt sich bei den Schulheimen die Frage, ob diese nicht eher den Bildungsbereich betreffen und damit eine rein kantonale Aufgabe darstellen. Bei

den Betriebsbeiträgen an die Erziehungseinrichtungen ist grundsätzlich die Notwendigkeit eines Engagements des Bundes fraglich (Subsidiaritätsprinzip), zumal die Subventionen des Bundes weniger als 10% der Gesamtkosten aller (subventionierte und nicht subventionierte Einrichtungen) stationärer Einrichtungen für Kinder und Jugendliche ausmachen und Einrichtungen bestehen, die keine Bundesbeiträge erhalten. Andererseits begrüssen die Kantone die Mitfinanzierung und -regulierung des Bundes im Bereich der stationären Einrichtungen, da sie für gewisse schweizweite Mindeststandards sorgt und zudem die finanzielle Belastung der Kantone bei den besonders teuren Angeboten mindert (für weitere Informationen: [EFK zu Erziehungseinrichtungen](#)).

- Bei den Beiträgen zugunsten der Modellversuche und des SKJV sieht die Arbeitsgruppe aktuell keinen Handlungsbedarf.
- Nationale Register/Statistiken Erwachsenenstrafvollzug: Ein zentrales Wissen, wer in der Schweiz in Haft ist, besteht nicht, was auch im Hinblick auf ausländische Inhaftierte in der Schweiz bei Anfragen aus dem Ausland (an EDA und fedpol) ein Problem darstellen kann. Die Kantone bauen zurzeit einen Informationsaustausch auf. Bei ihnen liegen aktuell die entsprechenden Informationen.

## 2. Mögliche Varianten

Die AG hat für den Bereich Straf- und Massnahmenvollzug Erwachsene inklusive U-Haft sowie den Bereich Erziehungseinrichtungen folgende Stossrichtungen geprüft:

- Zentralisierung
- Dezentralisierung
- Teilzentralisierung / punktuelle Anpassung
- Teildezentralisierung / punktuelle Anpassung

Die Stossrichtungen enthalten teilweise mehrere mögliche Varianten, die auch kombiniert werden können.

Die Ausgangslage des Status quo ist eine dezentrale Aufgabenerfüllung ohne eigentliche Verflechtung im Vollzug der Aufgaben. Die heutige Verflechtung besteht in der Finanzierungs- und Regulierungsverantwortung. Folglich gründen die Entflechtungsvarianten vornehmlich auf Neuzuteilungen der Finanzierungs- und Regulierungsverantwortung, während der Vollzug weitgehend unberührt bleibt.

Im Bereich Modellversuche, SKJV und Register/Statistiken (Erwachsenenstrafvollzug) hat die AG keine Varianten geprüft. Diese Themenbereiche stehen in enger Verbindung zu den Varianten im Straf- und Massnahmenvollzug sowie der Erziehungseinrichtungen und werden in der zweiten Phase des Projekts in Abhängigkeit der gewählten Stossrichtungen weiterverfolgt und vertieft.

## 2.1. Straf- und Massnahmenvollzug Erwachsene inklusive U-Haft

### 2.1.1. Stossrichtung

#### **Variante 1: Zentralisierung**

Im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene nimmt der Bund mittels Baubeiträgen schon heute gewisse Kompetenzen wahr. Der Justizvollzug an sich sowie der Bau und die Infrastruktur der U-Haft allerdings obliegen heute vollständig den Kantonen. Zwei zentralisierende Varianten sind möglich und wurden von der KKJPD bereits im Jahr 2021 geprüft, aber nicht weiterverfolgt. Basierend darauf:

#### Variante 1a: Vollständige Zentralisierung

Der Bund wird für den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die U-Haft allein und umfassend zuständig. Dies zum Beispiel nach dem Modell des Grenzwachtkorps. Der Bund erlässt eine umfassende Gesetzgebung für den Justizvollzug, die 26 Kantone erlassen keine Gesetzgebungen mehr auf kantonaler Ebene. Der Bund rekrutiert und bildet neu auch das für den Betrieb der Anstalten nötige Personal aus, ist Einweisungs-/Vollzugsbehörde und gewährleistet die Bewährungshilfe. Alle entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind sodann Bundesangestellte. Zudem übernimmt und finanziert der Bund den Betrieb der Anstalten sowie die dafür anfallenden Investitionskosten. Die Kantone werden für die Übernahme der bestehenden Infrastruktur durch den Bund entschädigt. Neue Infrastruktur ist Sache des Bundes.

Nach diesem Modell haben die Kantone keinen Einfluss mehr auf den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die U-Haft, weder rechtlich noch betrieblich noch finanziell. Zwecks bedarfsgerechter Angebotsplanung und Eruierung geeigneter Standorte für Neubauten etc. koordiniert sich der Bund eng mit kantonalen Stellen. Darüber hinaus stimmt sich der Bund mit den kantonalen Polizeiorganisationen, Staatsanwaltschaften und Gerichten ab.

#### Variante 1b: Kantonaler Vollzug mit Bundesgesetzgebung

Der Bundesgesetzgeber normiert den Rahmen für den Straf- und Massnahmenvollzug inklusive U-Haft auf Gesetzesstufe und die Kantone sind für den Vollzug des Bundesrechts zuständig. Die 26 Kantone erlassen keine Gesetzgebungen mehr auf kantonaler Ebene. Die bundesrechtlichen Vorgaben können vom Bund auf Verordnungsstufe oder mittels (verbindlicher) Rundschreiben und Weisungen an die Kantone präzisiert und ergänzt werden. Der Bund beteiligt sich sodann an der Entwicklung digitaler Instrumente (Statistik, Fallführung etc.) sowie vermehrt an den Kosten der Anstaltsbauten, denn er gibt abschliessend die Vorgaben für den Bau von Anstalten vor (sogenannte materielle Haftbedingungen). Dies verbilligt die Anstaltsbauten für die Kantone und vereinfacht rechtlich und technisch die schweizweite digitale Transformation des Justizvollzugs.

#### **Variante 2: Dezentralisierung**

Die Kantone übernehmen neu die gesamten Kosten für die Erstellung der nötigen Anstalten im Straf- und Massnahmenvollzug. Die bisherigen Baubeiträge des Bundes fallen weg. Den Kantonen obliegen auch weiterhin die Aufgabenerfüllung sowie die Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs (vgl. Art. 377 StGB; Art. 372 Abs. 3 StGB). Heute tragen die an Mindeststandards und Bedarfsnachweis geknüpften Baubeiträge des Bundes zu einer Harmonisierung bei – wer auf die Beiträge des Bundes verzichten will, muss sich allerdings nicht an diese Standards halten. Künftig müssen sich die Kantone bei Bedarf in Konkordaten auf einheitliche Mindeststandards einigen. Im Ausnahmefall, der einen solchen Eingriff rechtfertigt, könnte der Bund die Kantone theoretisch auch gestützt auf Art. 123 Abs. 3 BV zu vom Bund festgelegten einheitlichen Standards verpflichten (bislang hat der Bund von dieser direkten Regelungskompetenz nie Gebrauch gemacht und stattdessen indirekt über an Mindeststandards geknüpfte Bundesbeiträge mitreguliert).

Im Bereich U-Haft sind die Kantone wie bis anhin für die gesamten Aufgaben sowie Kosten für die Erstellung und den Betrieb der nötigen Anstalten zuständig.

### **Variante 3: Teilzentralisierung / punktuelle Anpassung**

Im Sinne der Einheitlichkeit und analog zu den Straf- und Massnahmenvollzugsanstalten gibt der Bund neu auch im Bereich U-Haft Mindeststandards zur Harmonisierung und Verbesserung der Infrastruktur zwecks Sicherstellung eines menschenrechtskonformen Freiheitsentzugs vor und beteiligt sich, wenn diese eingehalten werden, mit Baubeiträgen. Als Folge kann davon ausgegangen werden, dass sich die Infrastruktur der U-Haft künftig bei Bedarf auch rechtskonform für den Betrieb von Straf- und Massnahmenvollzug nutzen liesse.

### **Variante 4: Teildezentralisierung / punktuelle Anpassung**

Der Bund leistet im Straf- und Massnahmenvollzug keine Baubeiträge mehr an Massnahmenpakete mit kleineren baulichen Projekten (zum Beispiel die Anschaffung von Maschinen für die Einrichtung von Werkstätten, die Anschaffung von Metalldetektorbogen etc.). Die Möglichkeit, kleinere Projekte zu einem Massnahmenpaket zusammenzuschüßeln, um den vom Bund definierten Schwellenwert von 100'000 Franken für eine Subventionierung zu erfüllen, fällt entsprechend weg.

## **2.1.2. Rechtsetzungsbedarf**

### **Variante 1: Zentralisierung**

#### Variante 1a: Vollständige Zentralisierung

Der vollständige Zentralisierungsansatz setzt eine Änderung der Verfassung voraus – insbesondere muss der Bund die nötigen verfassungsrechtlichen Kompetenzen in diesem Bereich erhalten. Aktuell hat der Bund in der Verfassung lediglich optionale Förderkompetenzen und Möglichkeiten, das Vollzugsrecht mitzugestalten – nicht aber die Kompetenz, um selbst den Vollzug zu übernehmen. Darüber hinaus ist zu klären, ob die U-Haft, wo der Bund aktuell nicht tätig ist, in der Verfassung als Teil des Straf- und Massnahmenvollzugs bereits heute mitgemeint ist oder ob sie neu noch erwähnt werden

muss. Neben den notwendigen Verfassungsänderungen wären auch Änderungen des LSMG und der LSMV notwendig. Ausserdem ist eine Änderung des StGB erforderlich (Art. 372 nennt den Vollzug durch die Kantone; Art. 377 enthält die Pflicht der Kantone zur Errichtung und dem Betrieb von Anstalten; Art. 380 benennt die Kantone als die Kostenträger im Straf- und Massnahmenvollzug etc.).

#### Variante 1b: Kantonaler Vollzug mit Bundesgesetzgebung

Gemäss der aktuell gültigen Verfassungsgrundlage fällt der Straf- und Massnahmenvollzug in die Kompetenz der Kantone, aber nur «soweit das Gesetz [d.h. die Bundesgesetzgebung] nichts anderes vorsieht» (Art. 123 Abs. 2 BV). Der Bundesgesetzgeber ist bereits heute verfassungsrechtlich ermächtigt, durch Rechtserlasse in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone einzugreifen. Dabei besteht im Grundsatz auch die Möglichkeit eines Systemwechsels von einem kantonalen zu einem einheitlichen Bundesvollzugsrecht. Eine Verfassungsänderung ist somit nicht notwendig. Es ist jedoch zu klären, ob die U-Haft in der Verfassung als Teil des Straf- und Massnahmenvollzugs mitgemeint ist respektive als Teil des Strafprozessrechts ausreichend Bundeskompetenz besteht. Falls nicht, muss die U-Haft in der Verfassung neu noch explizit erwähnt werden. Darüber hinaus bestehen nachgelagerte Auswirkungen auf das LSMG und die LSMV.

#### **Variante 2: Dezentralisierung**

Der Dezentralisierungsansatz Straf- und Massnahmenvollzug bedingt Änderungen im LSMG und der LSMV. Eine Verfassungsänderung ist nicht nötig, da Art. 123 Abs. 3 BV ohnehin nur eine Kann-Formulierung enthält – die heutigen Bundesbeiträge im Straf- und Massnahmenvollzug sind somit von der Verfassung nicht vorgeschrieben. Die an die heute ausbezahlten Bundesbeiträge geknüpften Vorschriften entfallen ebenfalls.

#### **Variante 3: Teilzentralisierung / punktuelle Anpassung**

Davon ausgehend, dass die U-Haft als Teil des Straf- und Massnahmenvollzugs verstanden wird, sind für die Ausrichtung von Baubeiträgen an die U-Haft keine Änderungen in Verfassung und Gesetz notwendig. Allenfalls ist die LSMV und die dazugehörige V-EJPD zu ergänzen.

#### **Variante 4: Teildezentralisierung / punktuelle Anpassung**

Es genügt allenfalls eine Anpassung der LSMV.

### 2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

#### **Variante 1: Zentralisierung**

##### Variante 1a: Vollständige Zentralisierung

Die Belastung des Bundes für den Bau und Betrieb der Anstalten nimmt pro Jahr in Milliardenhöhe zu. Die Kantone werden entsprechend entlastet, was in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu Gunsten des Bundes berücksichtigt wird. Daneben stellt sich die Frage, ob und wie die Übertragung der aktuellen Anstalten an den Bund im Rahmen des Projekts berücksichtigt würde.

Das Kostendämpfungspotential ist schwierig einzuschätzen: Bei einer Zentralisierung wird der Bund auf Informationen von lokalen Behörden angewiesen sein. So müssen Neubauten von Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs sowie der U-Haft in Absprache mit den Kantonen erfolgen, auf deren Hoheitsgebiet gebaut werden soll etc. Während heute die Kantone im Lead sind und dabei Schnittstellen zum Bund aufweisen, wird künftig der Bund im Lead sein, dabei aber nicht ohne Austausch mit den Kantonen agieren können. Tendenziell dürfte es aber weniger interkantonale Koordinationsgremien und -aufwand geben, da die Harmonisierung durch die Zentralisierung erfolgt.

#### Variante 1b: Kantonaler Vollzug mit Bundesgesetzgebung

Die Belastung des Bundes nimmt zu, aber viel weniger als mit der Zentralisierungsvariante 1a. Die Kantone werden entsprechend entlastet, was in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu Gunsten des Bundes berücksichtigt wird.

Das Kostendämpfungspotential ist schwierig einzuschätzen: Die Verflechtungen bleiben grösstenteils bestehen – im Bereich U-Haft werden sie gar neu geschaffen. Was bei den Kantonen an gesetzgeberischen Leistungen wegfällt, übernimmt der Bund. Einzig im Bereich der interkantonalen Absprachen ist mit Einsparungen zu rechnen.

#### **Variante 2: Dezentralisierung**

Die Dezentralisierung der Baubeiträge im Straf- und Massnahmenvollzug belastet die Kantone um jährlich 39 Millionen Franken (der Bund wird entsprechend entlastet). Die Dezentralisierung der U-Haft besteht bereits – daher keine finanzielle Auswirkung. Die Belastung der Kantone von jährlich 39 Millionen Franken wird ihnen in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 gutgeschrieben.

Die Variante Dezentralisierung geht mit einem Kostendämpfungspotential einher: Während beim Bund Aufgaben entfallen, müssen diese zwar teilweise von den kantonalen Ämtern erbracht werden (interkantonale Harmonisierung etc.), die Kantone können jedoch den administrativen Aufwand einsparen, den die Zusammenarbeit mit dem Bund bislang verursacht hat. Allenfalls steigt stattdessen der Bedarf an interkantonalen Absprachen.

#### **Variante 3: Teilzentralisierung / punktuelle Anpassung**

Die Einführung von Baubeiträgen für die U-Haft kostet den Bund bei einem Beitragssatz von 35% schätzungsweise 15 bis 20 Millionen Franken pro Jahr (auf Basis der geplanten Projekte bis ins Jahr 2040). Diese neue Bundesausgabe wird in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 finanziell ausgeglichen.

Kostendämpfungspotential: Ein solches besteht hier nicht. Vielmehr führt die Einführung von Baubeiträgen an die U-Haft zu administrativen Mehrkosten, da hier eine neue Verflechtung geschaffen wird. Nichtsdestotrotz hält sich der Zusatzaufwand vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Baubeiträge an Erziehungseinrichtungen sowie an Straf- und Massnahmenvollzugsanstalten der Erwachsenen wohl in Grenzen.

#### **Variante 4: Teildezentralisierung / punktuelle Anpassung**

Die Teilentflechtung der Baubeiträge im Straf- und Massnahmenvollzug führt wegen dem Wegfall der Baubeiträge an Massnahmenpakete mit kleineren baulichen Projekten zu einer Entlastung des Bundes von ca. 3 Millionen Franken pro Jahr. Die Kantone müssen dies nun selbst finanzieren, was in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu Gunsten der Kantone berücksichtigt wird.

Es besteht ein Kostendämpfungspotential: Die Abschaffung der Baubeiträge an Massnahmenpakete mit kleineren baulichen Projekten reduziert den administrativen Aufwand. Der Bund ist nicht mehr beteiligt. Von Seiten Kantone entfällt die Koordination mit dem Bund.

## 2.1.4. Bewertung

### **Variante 1: Zentralisierung**

#### Variante 1a: Vollständige Zentralisierung

Die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips fällt für die AG-Mitglieder stark negativ ins Gewicht, da die Kantone schon heute erfolgreich die Verantwortung für die Erfüllung dieser Staatsaufgabe tragen und der Bund lediglich mit Subventionen aktiv ist.

Die fiskalische Äquivalenz verbessert sich im Vergleich zum Status quo. Der Bund ist alleiniger Entscheid- wie auch Kostenträger.

Betreffend Effizienz führt die Aufhebung der Finanzierungsverflechtung zu geringerem administrativem Aufwand (keine Eingabe und Prüfung von Gesuchen, Controlling). Andererseits entsteht neuer Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Kantonen bezüglich Bedarfsplanung/Standorte etc.

Die Bewertung der Effektivität fällt in der AG tendenziell negativ aus – für einige AG-Mitglieder fällt sie gar stark negativ aus. Die erfolgreiche Erfüllung des Wiedereingliederungsauftrags, der einen wichtigen Teil des Straf- und Massnahmenvollzugs darstellt, ist auf eine hohe örtliche Vernetzung mit lokalen Akteuren angewiesen. Ähnliche Vernetzungsprobleme könnten im Bereich der U-Haft im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den regionalen Staatsanwaltschaften auftreten. Andererseits werden die heutigen Zustände in den Anstalten der U-Haft teils kritisch betrachtet – eine Zentralisierung könnte die Qualität verbessern.

Es ist nicht davon auszugehen, dass durch eine vollständige Zentralisierung grössere Fehlanreize geschaffen werden. Allenfalls werden Fehlanreize beseitigt, die sich aus der heutigen Finanzierungsverflechtung ergeben (inhärentes Risiko, dass bei Verflechtungen Lasten zwischen den Staatsebenen verschoben werden).

Fazit: Insbesondere im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip, aber auch den Bedenken betreffend Effektivität, keine gute Variante.

#### Variante 1b: Kantonaler Vollzug mit Bundesgesetzgebung

Während bei der Zentralisierungsvariante 1a der Vollzugsföderalismus ausgehebelt wird, werden bei der Zentralisierungsvariante 1b umfassende Bundesvorschriften gemacht, welche die Kantone im Sinne des Vollzugsföderalismus umzusetzen haben.

Darüber, ob diese Einflussnahme des Bundes im Sinne der Subsidiarität angemessen ist, bestehen in der AG abweichende Meinungen. Aktuelle Herausforderungen rund um die gesamtschweizerische Gleichbehandlung eingewiesener Personen könnten ein Anzeichen dafür sein, dass zwar der Straf- und Massnahmenvollzug in seiner Gesamtheit die Kraft der Kantone nicht übersteigt (vgl. Zentralisierungsvariante 1a), die Kantone jedoch im Bereich der rechtlichen Regelung des Straf- und Massnahmenvollzugs der Führung durch den Bund bedürfen. Andererseits könnten die nötigen interkantonalen Harmonisierungen beispielsweise auch im Rahmen bereits bestehender Konkordate angegangen werden.

Aus Sicht einiger AG-Mitglieder ist die fiskalische Äquivalenz mit dieser Variante verletzt. Auch mit den vorgesehenen erhöhten Baubeiträgen des Bundes ist ein blosser kantonaler Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben für sie nicht zielführend. Andere AG-Mitglieder weisen darauf hin, dass die fiskalische Äquivalenz immer in einem Spannungsverhältnis zum Vollzugsföderalismus steht. Für sie ist hier ein kantonaler Vollzug von Bundesrecht im Rahmen des Vollzugsföderalismus tragbar, da daraus keine aussergewöhnlichen Zusatzlasten für die Kantone entstehen.

Betreffend Effizienz und Effektivität versprechen sich einige AG-Mitglieder Verbesserungen im Vergleich zum Status quo – andere AG-Mitglieder relativieren. Die Effizienz wird teilweise als verbessert betrachtet, da statt 26 nur noch ein Gesetzgebungsprozess notwendig ist und zudem der Aufwand für harmonisierende interkantonale Absprachen entfällt. Andererseits würden ineffiziente Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen im Grossen und Ganzen bestehen bleiben beziehungsweise im Bereich U-Haft neu geschaffen werden. Zudem verkompliziert sich die Einflussnahme der Kantone auf die Gesetzgebung (keine eigene Gesetzgebung, Einflussnahme auf Gesetzgebung des Bundes). Die Effektivität wird ebenfalls teilweise als verbessert betrachtet, da die rechtliche Gleichbehandlung der eingewiesenen Personen durch die bundesrechtlichen Vorgaben im Vollzug garantiert wird. Die Gleichstellung von Vollstreckungsrecht und Strafprozess wird sichergestellt. Insbesondere könnte sich die Qualität im Bereich U-Haft verbessern, wo heute noch gar kein Bundesengagement besteht und wo die Zustände teils nicht den internationalen Standards entsprechen.

Höhere Subventionssätze könnten das Risiko für Fehlanreize erhöhen.

Fazit: Die Variante ist umstritten. Sie erhält insbesondere aus juristischen Überlegungen (aktuelle Unterschiede bei der Umsetzung der Menschenrechte) Unterstützung von einigen sektoralen Vertretern der Kantone. In der AG bestehen aber Bedenken betreffend Subsidiaritätsprinzip und fiskalischer Äquivalenz.

### **Variante 2: Dezentralisierung**

Die Dezentralisierung der U-Haft entspricht der heutigen Situation. Auch den Bau von Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs zu dezentralisieren, kann wie folgt bewertet werden:

Die sektorale Vertretung seitens der Kantone in der AG betrachtet die Erfüllung des Subsidiaritätsprinzips und der fiskalischen Äquivalenz bei einer Dezentralisierung als nicht gegeben (die Einrichtungen betreuen Inhaftierte aus unterschiedlichen Herkunftskantonen, daher keine rein kantonale Aufgabe; vom Bund werden durch Straf- und

Strafprozessrecht, Menschenrechtskonformität respektive internationale Verpflichtungen einige Anforderungen an die Kantone gestellt, die einer finanziellen Bundesbeteiligung bedürfen). Seitens Bund wird tendenziell dagegegehalten, dass es den Bund – trotz positiver Einflussnahme auf die Qualität (vgl. späteren Absatz zu Effektivität) – nicht zwingend braucht und die Kantone durchaus die Fähigkeit hätten, im Sinne der Subsidiarität mehr Verantwortung zu übernehmen (bestehende Konkordate, die künftig einheitliche Mindeststandards beschliessen könnten und welche bereits heute im Rahmen einer interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich die Situation rund um Inhaftierte aus unterschiedlichen Herkunftskantonen regeln). Aus Sicht einiger AG-Mitglieder seitens Bund sollten insbesondere die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen im Strafvollzug ohnehin im eigenständigen Interesse der Kantone liegen – insofern wäre es zumutbar, dass sich die Kantone auch ohne finanzielle Beteiligung des Bundes an die Menschenrechte halten. Die sektoralen Vertreter des Bundes weisen allerdings darauf hin, dass der Bund als Garant von internationalen Verpflichtungen die Kontrolle über deren Einhaltung nicht gänzlich abgeben kann und andernfalls das Risiko für Rügen und Gerichtsprozesse steigt.

Betreffend Effizienz befürchten einige AG-Mitglieder, dass eine kantonale Zuständigkeit zu einem ineffizienten Mitteleinsatz aus regionalpolitischen Überlegungen führen könnte. Dagegen spricht, dass kein Kanton unnötig Geld für Anstaltsbauten ausgeben möchte und sich die Kantone in Konkordaten bereits heute zum Bedarf absprechen, wenngleich die Absprachen nicht verbindlich sind. Eine vollständige Entflechtung könnte den administrativen Aufwand reduzieren. Die kantonale Vertretung in der AG erachtet ihren aktuellen administrativen Aufwand für Gesuche um Baubeiträge jedoch als relativ niedrig. Es entsteht zudem zusätzlicher interkantonaler Koordinationsbedarf: Die bestehenden Strafvollzugskonkordate müssten im Hinblick auf Mindeststandards für die Bauten sowie eine Art Baufonds (das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Inner-schweiz nennt zwar bereits einen Baufonds, dieser existiert jedoch in der Praxis nicht mehr) ergänzt werden. Des Weiteren müsste der in den Konkordaten bereits bestehende Lastenausgleich zwischen den Konkordatspartnern allenfalls erweitert werden (aktuell werden gestützt auf die drei Konkordate nur die Kostgelder abgegolten; der Lastenausgleich in den Konkordaten könnte künftig aber auch das solidarische Mittragen von defizitären Einrichtungen umfassen etc.). Insbesondere die kantonale Vertretung in der AG steht einer Konkordatslösung skeptisch gegenüber und bevorzugt Vorgaben und Subventionen des Bundes. Andere AG-Mitglieder schätzen ein effizientes Gelingen dieser interkantonalen Koordination positiver ein.

Hinsichtlich Effektivität bestehen gewisse Befürchtungen einer Zunahme von Ungleichbehandlung Inhaftierter sowie eines Qualitätsverlustes (das Knowhow ist beim Bund zentriert, da einzelne Kantone selten entsprechende Bauten errichten). Falls sich der Bund zurückziehen würde, müssten die Kantone folglich ihren interkantonalen Austausch intensivieren, um einheitliche Mindeststandards sowie einen Wissenstransfer sicherzustellen – etwa im Rahmen der bereits bestehenden Konkordate. Dazu bestehen von sektoraler Seite Bedenken, dass der aktuelle Trend zur gesamtschweizerischen Harmonisierung des Justizvollzugs abflachen könnte und sich insbesondere die Haltungen sowie die Praxis in den Sprachregionen auch aus (finanz-)politischen Gründen wieder weiter voneinander entfernen.

Mit einer vollständigen Dezentralisierung könnten aus Sicht des Bundes allfällige Fehlansätze beseitigt werden, die sich aus der heutigen Finanzierungsverflechtung ergeben (inhärentes Risiko, dass bei Verflechtungen Lasten zwischen den Staatsebenen verschoben werden) – ein relevanter Problemdruck besteht hier aber nicht.

Fazit: Die sektoralen Vertreter der Kantone beurteilen die Dezentralisierung aus Gründen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz deutlich schlechter als den Status quo. Zudem bestehen aus sektoraler Sicht Bedenken bezüglich Effizienz und Effektivität. Aus einer Entflechtungssicht erhält die Dezentralisierungsvariante jedoch Zuspruch von den finanzpolitischen Vertretern: Zum einen werden aus ihrer Sicht die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz im Vergleich zu heute viel besser eingehalten. Zum anderen wird die Dezentralisierung gegenüber dem Status quo als effizienter eingeschätzt.

### **Variante 3: Teilzentralisierung / punktuelle Anpassung**

In der AG bestehen konträre Ansichten darüber, ob die Einführung von Baubeiträgen für Einrichtungen der U-Haft mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz vereinbar ist. Für einige AG-Mitglieder seitens Bund ist nicht klar, weshalb die Aufgabenerfüllung im Bereich U-Haft die Kraft der Kantone übersteigt und daher der Bund ebenfalls aktiv werden sollte. Bei einer alleinigen Aufgabenerfüllung durch die Kantone sehen sie zudem die fiskalische Äquivalenz besser erfüllt, als wenn eine neue Verflechtung eingeführt wird. Andere Stimmen in der AG sehen die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz hingegen verbessert, wenn der Bund neu auch für die U-Haft Baubeiträge entrichtet.

Auch im Bereich Effizienz gehen die Meinungen auseinander. Insbesondere aus einer finanzpolitischen Perspektive wird der erhöhte administrative Aufwand einer neuen Verflechtung kritisiert. Andere AG-Mitglieder versprechen sich hingegen einen effizienteren Mitteleinsatz durch den koordinierenden Effekt einer Bundesbeteiligung und sind darüber hinaus der Ansicht, dass sich der zusätzliche administrative Aufwand sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen für Gesuche um Baubeiträge für die U-Haft in Grenzen halten wird beziehungsweise die gleichmässige Finanzierung der verschiedenen Haftregimes gar zu einer administrativen Vereinfachung führt.

Die AG-Mitglieder sind sich einig, dass die Effektivität im Vergleich zum Status quo verbessert werden kann, denn es bestehen grosse Qualitätsunterschiede zwischen beitragsberechtigten Justizvollzugsanstalten und aktuell nicht beitragsberechtigten Gefängnissen. Insbesondere von kantonaler Seite wird dem Anreiz zur Qualitätssteigerung im Bereich U-Haft, der durch die Einführung von an Mindeststandards geknüpften Bundesbeteiligungen erreicht werden kann, hohes Gewicht beigemessen. Obwohl zwar Einigkeit besteht, dass sich die Qualität bei einer Bundesbeteiligung wohl erhöht, verweisen hier einzelne AG-Mitglieder seitens Bund auf das Subsidiaritätsprinzip und die kantonale Eigenverantwortung. Aus ihrer Sicht ist es Aufgabe der Kantone, für angemessene Verhältnisse in der U-Haft zu sorgen, wenn sie dort Mängel feststellen.

Aufgrund der neuen Finanzierungsverflechtung besteht ein Risiko für Fehlanreize und Mitnahmeeffekte. Dieses Risiko hält sich aus sektoraler Sicht aber in Grenzen, wie der Status quo bei bestehenden Bundesbeiträgen im Straf- und Massnahmenvollzug zeigt.

Fazit: Die Variante ist in der AG umstritten. Von kantonaler Seite sowie generell aus sektoraler Sicht besteht der klare Wunsch nach einer Bundesbeteiligung – in erster Linie zwecks Anreizes zu qualitativen Verbesserungen im Bereich U-Haft. Für andere AG-Mitglieder schneidet die Variante aus einer Entflechtungssicht – insbesondere wegen der Verletzung der Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz – schlecht ab. Aus dieser Sicht schafft die Variante eine neue Verflechtung und steht damit in Widerspruch zu den Zielen des Projekts Entflechtung 27. Andere AG-Mitglieder sehen in einem neuen Bundesengagement in der U-Haft hingegen keine wirklich neue Verflechtung, sondern bloss eine konsequentere Förderlogik über den gesamten Straf- und Massnahmenvollzug hinweg.

#### **Variante 4: Teildezentralisierung / punktuelle Anpassung**

Bei der punktuellen Anpassung drehen sich die Argumente in der AG primär um Effizienz und Effektivität.

**Effizienz:** Die Abschaffung der Möglichkeit, kleinere bauliche Projekte zu einem Massnahmenpaket zusammenzuführen, um den Schwellenwert für Subventionen zu erreichen, setzt einen Anreiz, auf den Betrieb kleinerer Einrichtungen zu verzichten und grossräumig zu planen. Darüber hinaus wird administrativer Aufwand abgebaut.

**Effektivität:** Kleinere Anstalten könnten ohne die Möglichkeit von Massnahmenpaketen den Anspruch auf eine Subventionierung durch den Bund verlieren. Dies könnte zu einem Qualitätsverlust und einer Ungleichbehandlung von Insassen zwischen kleineren und grösseren Anstalten führen, sofern die Kantone, die aus der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 erhaltenen zweckfreien Mittel nicht mehr für kleinere Anstalten einsetzen.

Fazit: Einige AG-Mitglieder haben sich insbesondere wegen der gesteigerten Effizienz sehr positiv zu dieser Variante geäussert, andere sind aufgrund von Bedenken bezüglich künftigem Mitteleinsatz der Kantone (Auswirkung auf die Qualität) zurückhaltender. Dennoch schnitt die Variante in der AG insgesamt gut ab.

## **2.2. Erziehungseinrichtungen**

### **2.2.1. Stossrichtung**

#### **Variante 1: Zentralisierung**

Im Bereich der jugendstrafrechtlichen stationären Unterbringung übernimmt der Bund neu die vollständige Finanzierung der Bauten, die ausschliesslich für den Vollzug von jugendstrafrechtlichen Massnahmen zur Verfügung stehen. Ausserdem finanziert er neu die Unterbringungskosten aller jugendstrafrechtlich Eingewiesenen vollständig. Die Finanzierung durch den Bund begründet auch die Bundeszuständigkeit für Aufsicht und Bewilligung. Die Einrichtungen verbleiben dabei wie heute grösstenteils in privater Hand. Andere Platzierungen und Einrichtungen erhalten keine Bundessubventionen mehr.

## **Variante 2: Dezentralisierung**

### Variante 2a: Vollständige Dezentralisierung

Die Kantone übernehmen neu die alleinige Verantwortung (inkl. Finanzierung, Koordination und Qualitätsstandards) für die Bereitstellung der zweckmässigen Infrastruktur sowie für den Betrieb der Kinder- und Jugendheime. Heute tragen die an Mindeststandards geknüpften Bundesbeiträge zu einer gewissen Harmonisierung bei – wer auf die Beiträge des Bundes verzichten will oder die entsprechenden Anforderungen nicht erfüllt, muss sich allerdings nicht an diese Standards halten. Künftig müssen sich die Kantone bei Bedarf in Konkordaten auf einheitliche Mindeststandards einigen. Im Ausnahmefall, der einen solchen Eingriff rechtfertigt, könnte der Bund die Kantone im Bereich der jugendstrafrechtlich platzierten Minderjährigen theoretisch auch gestützt auf Art. 123 Abs. 3 BV zu vom Bund festgelegten einheitlichen Standards verpflichten (bislang hat der Bund von dieser direkten Regelungskompetenz nie Gebrauch gemacht und stattdessen indirekt über an Mindeststandards geknüpfte Bundesbeiträge mitreguliert).

### Variante 2b: Dezentralisierung mit nationalem Kompetenzzentrum

Der Bund gründet zusammen mit den Kantonen analog dem SKJV ein Kompetenzzentrum (IVSE als struktureller Rahmen), das auf einer übergeordneten Ebene die Steuerung der fragmentierten Heimlandschaft unterstützt. Dafür zieht sich der Bund aus der Mitsteuerung der Heime per Bau- und Betriebsbeiträge inklusive den daran geknüpften Qualitätsvorgaben zurück.

## **Variante 3: Teildezentralisierung / punktuelle Anpassung**

### Variante 3a: Dezentralisierung Schulheime

Der Bund zieht sich vom Bereich der Schulheime zurück (Beschulung als rein kantonale Aufgabe). Schulheime fallen somit in Zukunft ausschliesslich in die Verantwortung der Kantone und erhalten keine Bundesbeiträge mehr.

### Variante 3b: Anstossfinanzierung statt Bau- und Betriebsbeiträge

Anstelle der Gewährung von Baubeiträgen und dauerhaften Betriebsbeiträgen an die beitragsberechtigten Einrichtungen unterstützt der Bund die überregionale Planung und Steuerung mittels Anstossfinanzierungen bei Versorgungslücken. Im Anschluss übernehmen die Kantone respektive die einweisenden Behörden die vollständigen Kosten (die heutigen Bau- und Betriebsbeiträge werden abgeschafft). Ähnlich wie heute bei den Modellversuchen müsste zu Beginn eines Projektes aufgezeigt werden, wie der entsprechende Kanton (oder allenfalls auch mehrere Kantone zusammen) den anschliessenden Betrieb sicherstellen kann.

## **2.2.2. Rechtsetzungsbedarf**

### **Variante 1: Zentralisierung**

Der Zentralisierungsansatz im Bereich jugendstrafrechtlich platzierter Minderjähriger setzt eine Änderung der Verfassung voraus – insbesondere muss der Bund den verfassungsmässigen Auftrag zum Vollzug erhalten. Trotz seiner heutigen Unterstützung im

Bereich Erziehungseinrichtungen, liegt die eigentliche Verantwortung für die Aufgabenerfüllung und -finanzierung verfassungsrechtlich aktuell bei den Kantonen. Was den Wegfall der Bundessubventionen an Erziehungseinrichtungen anbelangt, die nicht direkt den stationären Bereich der Jugendstrafäter betreffen, so ist hierfür keine Verfassungsänderung notwendig, da Art. 123 Abs. 3 BV ohnehin nur eine Kann-Formulierung enthält – die heutigen Bundesbeiträge an Erziehungseinrichtungen sind somit von der Verfassung nicht vorgeschrieben. Neben der erforderlichen Verfassungsänderung sind auch Änderungen des LSMG und der LSMV notwendig.

### **Variante 2: Dezentralisierung**

Die beiden Dezentralisierungsansätze bedingen Änderungen im LSMG und der LSMV. Eine Verfassungsänderung ist für die Abschaffung der heutigen Bundesbeiträge allerdings nicht nötig, da Art. 123 Abs. 3 BV ohnehin nur eine Kann-Formulierung enthält – die aktuellen Subventionen an Erziehungseinrichtungen sind somit von der Verfassung nicht vorgeschrieben. Die an die heute ausbezahlten Bundesbeiträge geknüpften Vorschriften entfallen ebenfalls.

Betreffend Dezentralisierungsvariante 2b muss geprüft werden, ob eine Ergänzung von Art. 123 Abs. 3 BV erforderlich ist, um die Grundlage einer Beteiligung des Bundes am genannten Kompetenzzentrum zu schaffen.

### **Variante 3: Teildezentralisierung / punktuelle Anpassung**

Es sind Anpassungen des LSMG sowie der LSMV (allenfalls der PAVO) notwendig. Verfassungsänderungen sind hingegen nicht nötig: Art. 123 Abs. 3 BV enthält nur eine Kann-Formulierung – die heutigen Bundesbeiträge an Erziehungseinrichtungen sind somit von der Verfassung nicht vorgeschrieben, weshalb sich der Bund ohne Weiteres von heute subventionierten Aufgaben zurückziehen kann. Einer Umwandlung von Baubeiträgen und dauerhaften Betriebsbeiträgen in Anstossfinanzierungen steht verfassungsrechtlich ebenfalls nichts im Wege. Die an die heute ausbezahlten Bundesbeiträge geknüpften Vorschriften entfallen mit dem Rückzug des Bundes.

## **2.2.3. Finanzielle Auswirkungen**

### **Variante 1: Zentralisierung**

Im Bereich der jugendstrafrechtlichen stationären Unterbringung in Erziehungseinrichtungen übernimmt der Bund neu alle Kosten. Andererseits erhalten andere Platzierungen und Einrichtungen keine Subventionen mehr. Die genauen finanziellen Verschiebungen müssten für die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 noch berechnet werden, sollte diese Variante Unterstützung finden. Tendenziell ist von einer Entlastung beim Bund respektive Belastung bei den Kantonen auszugehen, die dann in der Globalbilanz entsprechend ausgeglichen wird.

Kostendämpfungspotential: Ein solches ist schwierig abzuschätzen. Auf jeden Fall wird sich der Bund auch bei einer Zentralisierung eng mit den Kantonen rund um die jugendstrafrechtliche stationäre Unterbringung koordinieren müssen.

## **Variante 2: Dezentralisierung**

Die Dezentralisierung der Baubeiträge an Erziehungseinrichtungen wird die Kantone jährlich um durchschnittlich 8 Millionen Franken belasten (der Bund wird entsprechend entlastet). Die Dezentralisierung der Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen führt zu einer Belastung der Kantone um 82 Millionen Franken pro Jahr (der Bund wird entsprechend entlastet). Die Belastungen der Kantone infolge der Dezentralisierung werden ihnen in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 gutgeschrieben.

Im Falle von Dezentralisierungsvariante 2b hat die Gründung und Führung eines nationalen Kompetenzzentrums mit Bundesbeteiligung neue Kosten für Bund und Kantone zur Folge.

Die beiden Dezentralisierungsvarianten gehen mit einem Kostendämpfungspotential einher: Während beim Bund Aufgaben rund um Bau und Betrieb entfallen, müssen diese zwar teilweise von den kantonalen Ämtern erbracht werden, die Kantone können jedoch den administrativen Aufwand einsparen, den die Zusammenarbeit mit dem Bund bislang verursacht hat (Gesuchseingaben). Allenfalls steigt stattdessen der Bedarf an interkantonalen Absprachen.

Im Falle von Dezentralisierungsvariante 2b dürfte der Bedarf an interkantonalen Absprachen nicht gleichermassen zunehmen.

## **Variante 3: Teildezentralisierung / punktuelle Anpassung**

### Variante 3a: Dezentralisierung Schulheime

Der Rückzug des Bundes von den Schulheimen (Teilentflechtung Erziehungseinrichtungen) führt zu einer Entlastung des Bundes um ca. 10 Millionen Franken jährlich (betrifft 23 Heime mit insgesamt 480 Plätzen). Dies wird in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu Gunsten der Kantone berücksichtigt.

Kostendämpfungspotential: Der administrative Aufwand aufgrund der heutigen Verflechtung entfällt.

### Variante 3b: Anstossfinanzierung statt Bau- und Betriebsbeiträge

Was die Anstossfinanzierungen anbelangt, so wäre noch zu prüfen, wie hoch die künftig befristeten Bundesbeiträge im Einzelfall ausfallen müssten und für welche Art von Initialisierungskosten (Bau, Betrieb) sie ausgerichtet würden. Es ist schwer vorherzusagen, wie hoch die gesamthaften Kosten für Anstossfinanzierungen im Vergleich zu den heutigen Bau- und Betriebsbeiträgen ausfallen werden. Es ist denkbar, dass über die Anstossfinanzierungen – zumindest kurz- mittelfristig – ausreichend zusätzliche Angebote geschaffen werden, dass die wegfallenden Beiträge des Bundes finanziell ausgeglichen werden. Die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 würde sich dann nicht verändern. Bei den Kantonen könnten allenfalls langfristig Mehrkosten anfallen. Mehr- oder Minderausgaben gehen ab Einführung des Systemwechsels je nach Wirkung des neuen Instruments der Anstossfinanzierung zulasten / zugunsten der Kantone oder auch des Bundes.

Es besteht ein Kostendämpfungspotential: Es fällt administrativer Aufwand weg, da keine Baubeiträge und keine dauerhaften Betriebsbeiträge mehr ausgerichtet werden.

Für die Kantone fallen im langfristigen Betrieb dennoch kaum neue Aufgaben an, da sie schon heute die Hauptverantwortung im Bereich Erziehungseinrichtungen tragen.

## 2.2.4. Bewertung

### **Variante 1: Zentralisierung**

Anmerkung: Für Einrichtungen ausserhalb der stationären jugendstrafrechtlichen Unterbringung kommt die Zentralisierungsvariante der Dezentralisierungsvariante 2a gleich (vgl. Stossrichtung Variante 1; siehe daher auch Bewertung zu Variante 2a). Nachfolgend wird die Zentralisierung der stationären jugendstrafrechtlichen Unterbringung bewertet:

In der AG besteht Einigkeit, dass das Subsidiaritätsprinzip bei einer Zentralisierung der stationären jugendstrafrechtlichen Unterbringung nicht eingehalten ist. Dieser Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip wiegt für die Mitglieder der AG sehr schwer. Die Landschaft der Erziehungseinrichtungen ist zudem geprägt von privaten Trägerschaften und gestaltet sich schlicht zu lokal sowie zu heterogen, als dass eine Zentralisierung realistisch sein könnte.

Die Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz hängt davon ab, in welchem Ausmass der Bund nicht nur die volle Finanzierung, sondern auch die volle Steuerung übernehmen kann und wie der Nutzen eingegrenzt wird. Die Schnittstellen zu den kantonalen Aufgabengebieten (ziviler Jugendschutz, aber auch Schulpflicht etc.) sprechen eher für einen kantonalen Nutzen.

Die Effizienz hängt vom Ausmass des künftigen Koordinationsbedarfs zwischen Bund und Kantonen ab. Darüber gehen die Einschätzungen in der AG auseinander. Ebenfalls wird vermutet, dass die Entscheidungswege kantonal tendenziell kürzer wären.

Einzelne AG-Mitglieder sind der Meinung, dass sich die Effektivität beziehungsweise Leistungserfüllung verbessert, wenn der Bund die Steuerung übernimmt. Andere AG-Mitglieder sehen vor allem das Risiko für Fehlanreize.

Es werden Fehlanreize geschaffen, die sich negativ auf die Effektivität auswirken und zu Lastenverschiebungen zwischen den Staatsebenen sowie Mehrkosten führen könnten: Der stationäre jugendstrafrechtliche Bereich (geht bei dieser Variante an den Bund) und der zivile Jugendschutz (geht bei dieser Variante an die Kantone) sind oft sehr eng beieinander. Die enge Zusammenarbeit zwischen dem Jugendschutz und dem Jugendgericht führt heute dazu, dass teilweise sowohl eine zivil- wie auch jugendstrafrechtliche stationäre Massnahme zur Option steht. Bei einer Zentralisierung der jugendstrafrechtlichen Unterbringung könnten Jugendliche vermehrt über die strafrechtliche «Schiene» platziert (und so stigmatisiert) werden, da diese nun vom Bund bezahlt wird. Ein Rückzug der Kantone von stationären jugendstrafrechtlichen Massnahmen könnte zudem dazu führen, dass künftig stationäre Massnahmen gegenüber günstigeren ambulanten Alternativen, die bereits heute vollständig in kantonalen Verantwortung liegen, bevorzugt werden. Ein weiterer Fehlanreiz besteht darin, dass keine gemischten Einrichtungen (strafrechtlich und zivil) mehr bestehen würden – die gemischten Einrichtungen tragen heute zu einer gewissen Flexibilität bei (Effizienz und insbesondere Effektivität). Der aktuell bestehende Fehlanreiz im Bereich Schulheime – vgl. Variante 3a, bei der dieser

Fehlanreiz im Zentrum steht – wird mit der vorliegenden Zentralisierungsvariante ebenfalls beseitigt, da sich der Bund von Einrichtungen ausserhalb der stationären jugendstrafrechtlichen Unterbringung zurückzieht.

Fazit: Die Variante ist mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar. Es entstehen neue Verflechtungen zu angrenzenden Feldern, die in kantonaler Zuständigkeit sind. Ebenfalls entstehen bedeutende Fehlanreize. Insgesamt keine gute Variante. Sie würde zudem die NFA teilweise rückgängig machen.

## **Variante 2: Dezentralisierung**

### Variante 2a: Vollständige Dezentralisierung

Die Abschaffung der Bau- und Betriebsbeiträge wird aus Subsidiaritätsüberlegungen begrüsst. Auch in Anbetracht der fiskalischen Äquivalenz wird ein Rückzug des Bundes tendenziell als Verbesserung wahrgenommen. Eine Abschaffung der Bundesbeiträge erhöht den Handlungsspielraum der Kantone sowie der Leistungserbringenden.

Die Effizienz kann bei einer Abschaffung der Bau- und Betriebsbeiträge aufgrund weniger involvierter Stellen ebenfalls als tendenziell besser eingestuft werden. Dies gilt insbesondere für die Baubeiträge, wo der administrative Aufwand im Verhältnis zur Subvention von einigen Beteiligten als hoch eingeschätzt wird. Darüber hinaus besteht aktuell bei den Baubeiträgen eine Doppelspurigkeit, da die Zweckmässigkeit der Infrastruktur auch im Rahmen der umfangreicheren Betriebsbeiträge bereits geprüft wird.

Die Effektivität könnte bei einem Rückzug des Bundes allenfalls abnehmen, wenn die Kantone trotz Ausgleich der Bundesbeiträge in der neutralen Globalbilanz des Entflechtungsprojekts nicht selbst tätig werden und die Mittel für andere Zwecke einsetzen. Unter der Annahme, dass die Kantone bei Bedarf die interkantonale Koordination intensivieren und zudem – analog den nicht vom Bund subventionierten Erziehungseinrichtungen – willens und in der Lage sind, Einrichtungen in Bau und Betrieb zu unterstützen, bestehen keine Auswirkungen auf die Effektivität.

Einige AG-Mitglieder plädieren wegen Effektivitätsbedenken für die blosser Abschaffung der Baubeiträge, damit die Betriebsbeiträge weiterhin die Qualitätssicherung garantieren können. Die Baubeiträge können aus ihrer Sicht aus Gründen der Effizienz und der Subsidiarität abgeschafft werden, ohne dass damit die Effektivität gefährdet wird. Die Baubeiträge machen im Vergleich zu den Betriebsbeiträgen nur einen geringen Teil, namentlich 10%, der Bundessubventionen aus. Dennoch erfordern sie eigene Prozesse und tragen nur wenig zur Qualitätssicherung bei. Insofern läuft die Harmonisierungswirkung respektive Qualitätssicherung schon heute primär über die Betriebsbeiträge.

Fehlanreize: Die Baubeiträge könnten einen Fehlanreiz auslösen, wonach Immobilien allenfalls eher selbst gebaut statt gemietet werden (make or buy). Dieser Fehlanreiz kann mit einer Abschaffung der Baubeiträge beseitigt werden. Betreffend Betriebsbeiträgen besteht aktuell ein Fehlanreiz im Bereich Schulheime – vgl. Variante 3a, bei der dieser Fehlanreiz im Zentrum steht. Bei einer Abschaffung der Betriebsbeiträge wird dieser Fehlanreiz beseitigt, was zu Einsparungen führen dürfte. Darüber hinaus wird ähnlichen Fehlanreizen rund um Betriebsbeiträge vorgebeugt. Hinzu kommt, dass die Kantone im

Falle einer Dezentralisierung der Bau- und Betriebsbeiträge neu die Vollkosten der Erziehungseinrichtungen selbst tragen, wodurch sie die tatsächlichen Kosten in ihren Angebotsplanungen und Investitionsentscheidungen berücksichtigen.

Fazit: Die Dezentralisierung der Bau- und Betriebsbeiträge schneidet insbesondere im Hinblick auf die Subsidiarität und den Abbau von Fehlanreizen, aber auch im Hinblick auf die fiskalische Äquivalenz und die Effizienz gut ab. Die Abschaffung der Baubeiträge wird in der AG folglich begrüsst. Wegen Bedenken zur Aufrechterhaltung der Qualität wird seitens sektoraler Vertretung in der AG jedoch die Beibehaltung der Betriebsbeiträge gewünscht. Aus einer Entflechtungsperspektive wünschen sich andere AG-Mitglieder die vollständige Dezentralisierung. Letztlich besteht ein Trade-Off zwischen der vom Bund aktuell geförderten Effektivität (einheitliche Mindeststandards, Förderung der Qualität), die mit einer vollständigen Dezentralisierung – je nach künftigem Engagement der Kantone – abnehmen könnte und dem Subsidiaritätsprinzip, das bei einer vollständigen Dezentralisierung gestärkt würde.

#### Variante 2b: Dezentralisierung mit nationalem Kompetenzzentrum

Analog der Variante 2a werden hier die Bau- und Betriebsbeiträge dezentralisiert (vgl. daher auch Ausführungen zu 2a). Die Dezentralisierungsvariante 2b verbindet die Abschaffung der Bau- und Betriebsbeiträge mit einer neuen Verflechtung, namentlich der Gründung eines nationalen Kompetenzzentrums mit Bundesbeteiligung.

Die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz werden in der AG im Vergleich zum Status quo tendenziell als besser eingeschätzt. Im Vergleich zur vollständigen Dezentralisierung ohne Gründung eines Kompetenzzentrums (vgl. Variante 2a) verbessert sich die Subsidiarität aber nicht im selben Ausmass. Dennoch wird hier aus Subsidiaritätsgründen grundsätzlich begrüsst, dass der Bund mit der Abschaffung der Bau- und Betriebsbeiträge nicht mehr mit der Finanzierung und daran geknüpften Vorschriften zu tun hat, sondern im Rahmen des nationalen Kompetenzzentrums im koordinativen Bereich tätig ist, wo die kantonalen Möglichkeiten allenfalls eher an ihre Grenzen stossen. Nichtsdestotrotz stellt sich die Frage, ob die Kantone dieses Bundesengagement wirklich brauchen oder überhaupt wollen.

Betreffend Effizienz sind die AG-Mitglieder grösstenteils der Meinung, dass der administrative Aufwand reduziert werden kann und dass das Kompetenzzentrum zu effizienteren Lösungen beiträgt.

Die Effektivität wird in der AG tendenziell als besser eingestuft. Die koordinierende Beteiligung des Bundes im Rahmen des nationalen Kompetenzzentrums begegnet den aktuell bestehenden Herausforderungen in der überregional-strategischen Steuerung der Erziehungseinrichtungen.

Fehlanreize: Siehe Dezentralisierungsvariante 2a.

Fazit: Die Variante erhält insbesondere aus sektoraler Perspektive viel Zuspruch. Der Status quo (etwa im Bereich Subsidiarität) kann verbessert werden, ohne dass gleich viele Risiken für die Effektivität bestehen wie bei einer Dezentralisierung der Bau- und Betriebsbeiträge ohne Schaffung eines Kompetenzzentrums (vgl. Variante 2a). Vielmehr kann das Kompetenzzentrum auf einer höheren strategischen Ebene koordinative Probleme angehen und die Effektivität wie auch die Effizienz verbessern. Andere Stimmen bevorzugen jedoch aus einer Entflechtungsperspektive die Abschaffung der Bau- und

Betriebsbeiträge ohne Schaffung eines Kompetenzzentrums gemäss der Dezentralisierungsvariante 2a.

### **Variante 3: Teildezentralisierung / punktuelle Anpassung**

#### Variante 3a: Dezentralisierung Schulheime

Das Subsidiaritätsprinzip wird bei einer Dezentralisierung der Schulheime gestärkt. Die Beschulung würde somit auch hier wieder zur alleinigen Aufgabe der Kantone. Tendenziell kann darüber hinaus eine Verbesserung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz festgehalten werden.

Die administrativen Effizienzgewinne bei einem Rückzug des Bundes sind besonders ausgeprägt (aktuell bereits innerkantonal starke Verflechtung inkl. kantonale Sozial- und Bildungsdepartemente, KESB etc.).

Die AG schätzt, dass bei den Schulheimen die Harmonisierungswirkung der Bundesvorgaben im Rahmen der heutigen Subventionen eher von geringer Bedeutung ist. Folglich bestehen bei dieser Teilentflechtung keine negativen Auswirkungen auf die Effektivität.

Mit dieser Teilentflechtung kann ein Fehlanreiz beseitigt werden: Da bei den Schulheimen aufgrund der Qualitätsvorgaben des Bundes ein Fehlanreiz zur übermässigen Leistungserbringung besteht (365 Tage offen, obwohl dies in manchen Fällen keinem Bedarf entspricht und somit unnötige Personalkosten entstehen), kann hier mit einer Dezentralisierung der Schulheime ein Fehlanreiz beseitigt werden. Anmerkung: Dieser Fehlanreiz wird auch mit allen anderen Varianten (1, 2a, 2b, 3b) beseitigt.

Fazit: Insbesondere aus Gründen der Subsidiarität, der Effizienz und wegen der Beseitigung eines Fehlanreizes überzeugt diese Variante die AG mehr als der Status quo.

#### Variante 3b: Anstossfinanzierung statt Bau- und Betriebsbeiträge

Die vorliegende Teilentflechtungsvariante verbindet die Abschaffung der Bau- und Betriebsbeiträge (vgl. Variante 2: Dezentralisierung) mit der Einführung einer ersatzweisen Anstossfinanzierung.

Die Subsidiarität verbessert sich im Vergleich zum Status quo, da sich der Bund von Baubeiträgen und dauerhaften Betriebsbeiträgen zurückzieht. Stattdessen werden neu im Sinne einer strategischen Mitsteuerung Innovationsprojekte, welche die Möglichkeiten der Kantone allenfalls übersteigen, vom Bund anstossfinanziert.

Die fiskalische Äquivalenz wird durch die Abschaffung der Bau- und Betriebsbeiträge zwar verbessert, dürfte aber auch bei einer Anstossfinanzierung nicht vollständig erfüllt sein. Dies unter der Annahme, dass die Kantone die anstossfinanzierten Projekte zu einem grossen Teil mitkonzipieren und umsetzen würden, aber der Bund letztlich einen grossen Teil bezahlt.

Die Effizienz wird in der AG im Vergleich zum Status quo tendenziell als besser erachtet. Der administrative Aufwand nimmt ab, da nur zu Beginn Absprachen erforderlich sind, wenn eine neue Einrichtung geplant und eröffnet wird und nicht mehr permanent wie mit den heutigen Bundessubventionen.

Die Effektivität nimmt wegen der optimierten Planungscoordination (insbesondere bei überregionalen Projekten) und mutmasslich weniger Unterversorgung zu. Die Förderung

von Innovation und Dynamik, die mittels Anstossfinanzierungen erreicht werden kann, ist für einige AG-Mitglieder der grosse Pluspunkt der Variante. Das System der Erziehungseinrichtungen ist eher träge, an der Belastungsgrenze und Innovationen sind sehr von Einzelinitiativen abhängig. Eine Anstossfinanzierung soll vor diesem Hintergrund helfen, den Ausbau der benötigten Plätze auf qualitativ hohem Niveau zu planen, Innovation zu belohnen und vor allem die finanziellen Risiken zu Beginn abzudecken.

Betreffend Fehlanreize ergeben sich positive Aspekte (vgl. Variante 2: Dezentralisierung), aber auch negative Aspekte (neue Fördertöpfe rund um die Anstossfinanzierung, die auch wieder Anreize setzen). Es hängt zudem viel davon ab, wie – respektive wie erfolgreich – die Anstossfinanzierung in der Praxis umgesetzt wird. Gerade bei hohen Subventionssätzen würde eine erhöhte Gefahr für Fehlanreize geschaffen. Aus finanzpolitischer Sicht bestehen deshalb grosse Bedenken, dass aufgrund der Anstossfinanzierungen unzureichend durchdachte Projekte entstehen könnten, die kaum eigenständig funktionieren, wodurch sich der Bund nur mit Schwierigkeiten aus der weiteren Finanzierung zurückziehen können. Aus sektoraler Sicht werden diese Bedenken allerdings nicht geteilt. Aus ihrer Sicht dürften sich die positiven und negativen Aspekte die Waage halten oder sind unter dem Strich gar positive Auswirkungen zu erwarten.

Fazit: Die Variante ist umstritten. Aus sektoraler Sicht hat die Variante aus Effektivitätsgründen (weniger Versorgungslücken etc.) grosse Vorzüge zum Status quo. Aus finanzpolitischer Perspektive wird jedoch kritisch hinterfragt, ob sich die zeitlich begrenzte Anstossfinanzierung wirklich umsetzen lässt und sich der Bund vom weiteren Betrieb zurückziehen können. Aus dieser Perspektive ist die Variante klar abzulehnen. Die sektoralen Vertreter in der AG halten die geäusserten finanzpolitischen Bedenken für übertrieben.

### 3. Würdigung und Empfehlungen

Das heutige System funktioniert grundsätzlich gut. Aus sektoraler Sicht wird die Beteiligung des Bundes mit seinem Einfluss auf die Harmonisierung, die Qualität und die Finanzierbarkeit der Angebote respektive Einrichtungen in den Kantonen positiv beurteilt. Dementsprechend besteht kein dringender Anpassungsbedarf. Die in Kapitel 2 erarbeiteten Varianten sind vor diesem Hintergrund aus sektoraler Sicht als Optionen zu verstehen. Einige davon haben das Potential, das System zu verbessern – allenfalls auch mittels intensivierter, neuer oder alternativer Verflechtungen. Grössere Entflechtungen (ohne Schaffung ersatzweiser Verflechtungen) zur Stärkung des Föderalismus sind ebenfalls denkbar, werden von den sektoralen Vertretern in der AG aber tendenziell kritisch betrachtet. Insbesondere die finanzpolitischen Vertreter sehen aus einer Entflechtungssicht hingegen durchaus Potential, die Rolle der Kantone in der föderalen Aufgabenteilung zu stärken und Doppelspurigkeiten abzubauen. Konkret:

Im Bereich des **Straf- und Massnahmenvollzugs Erwachsene inklusive U-Haft** empfiehlt die AG, die Abschaffung von Massnahmenpaketen mit kleineren baulichen Massnahmen zu vertiefen (vgl. Variante 4). Darüber hinaus empfehlen einzelne AG-Mitglieder

die vertiefte Prüfung eines kantonalen Vollzugs mit Bundesbeteiligung (Variante 1b), einer Dezentralisierung des Straf- und Massnahmenvollzugs (Variante 2) sowie einer Schaffung von Baubeiträgen für die U-Haft (Variante 3).

Im Bereich der **Erziehungseinrichtungen** empfiehlt die AG, die Dezentralisierung der Schulheime zu vertiefen (Variante 3a). Des Weiteren soll die Dezentralisierung der Bau- und Betriebsbeiträge vertieft werden (Variante 2a). Während die Vertiefung der Dezentralisierung der Baubeiträge grundsätzlich begrüsst wird, ist die Dezentralisierung der Betriebsbeiträge und damit die vollständige Dezentralisierung gemäss Variante 2a in der AG jedoch umstritten. Als Alternative zur vollständigen Dezentralisierung wird von einigen Mitgliedern der AG empfohlen, eine fortgesetzte koordinative Mitwirkung des Bundes (vgl. Variante 2b betreffend Gründung eines nationalen Kompetenzzentrums) und die Einführung einer Anstossfinanzierung (Variante 3b) vertieft zu prüfen. Sowohl das Kompetenzzentrum wie auch die Anstossfinanzierung sind umstritten, könnten aber das Potential haben, allfällige Bedenken zur ersatzlosen Abschaffung der Bau- und Betriebsbeiträge zu mindern. Darüber hinaus könnte damit die strategische Angebotssteuerung erleichtert und die Schliessung von Versorgungslücken verbessert werden.

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: BABS, SEPOS, EFV, RKMfZ, KKPKS, FKS, KVMBZ, Finanzvertreter Kt. GR

---

## Aufgabenbereich Bevölkerungsschutz

### 1. Ist-Zustand

Der Bevölkerungsschutz ist ein Instrument der Sicherheitspolitik. Er ist ein Verbundsystem, das aus den fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Zivilschutz und technische Betriebe (Elektrizität, Gasversorgung, Wasserversorgung und -entsorgung, Verkehr, Kommunikationsinfrastruktur) besteht. Dazu kommen Führungs- und Koordinationsorgane des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Von Bevölkerungsschutz wird dann gesprochen, wenn ein Ereignis die Partnerorganisationen gemeinsam betrifft und sie von den Führungsstäben von Kanton, Region oder Gemeinde im Verbund eingesetzt werden. Dabei stützen sie sich auf gemeinsame Einsatzplanungen und umfassende Risikoanalysen.

Der Bevölkerungsschutz bezweckt, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Schadenereignissen von grosser Tragweite, Katastrophen, Notlagen und bewaffneten Konflikten<sup>1</sup> zu schützen. Er trägt zur Begrenzung und Bewältigung von Schadenereignissen bei und trifft entsprechende Massnahmen zur Vorsorge ([Art. 2 BZG](#)).

Die Arbeitsgruppe hat das Aufgabengebiet in folgende (über das Verbundsystem Bevölkerungsschutz hinausgehende) Themenbereiche unterteilt:

1. Zivilschutz: Ausbildung, Einsätze, Material und Personelles
2. Schutzbauten
3. ABC-Bereich
4. Alarmierung und Kommunikationssysteme
5. Führung und Koordination im Ereignisfall

---

<sup>1</sup> Ein bewaffneter Konflikt ist im Völkerrecht eine Auseinandersetzung zwischen dem Militär verschiedener Staaten oder zwischen dem Militär, paramilitärischen Organisationen und/oder Aufständischen innerhalb eines Staates. Der Begriff bewaffneter Konflikt hat den Begriff «Krieg» seit dem Ende des zweiten Weltkrieges (Genfer Konvention 1949) völkerrechtlich fast vollständig abgelöst.

6. Militärverwaltung inklusive Schiesswesen und Wehrpflichtersatz
7. Kritische Infrastrukturen

Nebst dem Bevölkerungsschutz im eigentlichen Sinne wurde somit auch der Themenbereich der Militärverwaltung und die Aufgaben der Kreiskommandos beleuchtet. Dies deshalb, weil die Militärverwaltung bei den Kantonen in aller Regel ein Teilbereich der für den Bevölkerungsschutz, Zivilschutz und Militär verantwortlichen Ämter ist und die Kreiskommandanten an die entsprechenden Amtsleiter rapportieren.

Aufgrund laufender Projekte wurden für die Themen ABC-Bereich, Alarmierung und Kommunikationssysteme, Führung und Koordination im Ereignisfall sowie kritische Infrastrukturen von der Arbeitsgruppe in dieser Projektphase keine Entflechtungsvarianten geprüft (detaillierte Begründung siehe Kapitel 2).

## 1.1. Regelungskompetenz

Gemäss [Art. 57 BV](#) sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung und koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.

Die Regelungskompetenz im Bereich des Zivilschutzes liegt beim Bund ([Art. 61 BV](#)). Das Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ([BZG; SR 520.1](#)) regelt gemäss [Art. 1](#) die Aufgaben und die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Dritten im Bevölkerungsschutz sowie den Zivilschutz als Partnerorganisation im Bevölkerungsschutz (insb. Schutzdienstpflicht, Ausbildung und Schutzbauten). Der Bevölkerungsschutz ist in vielen Bereichen als Verbundaufgabe organisiert: der Bund regelt, die Kantone vollziehen, soweit nichts anderes bestimmt ist.

Neben den Zuständigkeiten für die Aufgabenerfüllung und -finanzierung (vgl. Ausführungen in Kapitel 1.2 und 1.3) legt **der Bund** im BZG insbesondere Folgendes fest:

- **Zivilschutz Ausbildung** ([Art. 22](#) und [48-56 BZG](#)): Der Bund regelt die Voraussetzungen, Dauer und Inhalte der Ausbildung (Grundausbildung, Kaderausbildung, WK) der Schutzdienstpflichtigen. Bei der Kaderausbildung legt der Bund die Zuständigkeiten, den Inhalt und die Zulassungsbedingungen fest
- **Zivilschutz Einsätze** ([Art. 28](#) und [46-47 BZG](#)): Der Bund definiert den Aufgabenbereich für Einsätze des Zivilschutzes. Bei den Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft (EzG) auf nationaler Ebene legt der Bund zudem die Voraussetzungen und das Bewilligungsverfahren fest.
- **Zivilschutz Material** ([Art. 76 BZG](#)): Der Bund legt Art und Umfang des standardisierten Materials des Zivilschutzes fest.
- **Zivilschutz Personelles** ([Art. 29-47 BZG](#)): Der Bund regelt die Schutzdienstpflicht (Personenkreis, Dauer, Rekrutierung, Entlassung und Ausschluss) sowie die Zuständigkeiten und Verfahrenseckwerte beim Aufgebot (Ausbildung, Einsätze) und die Kontrollaufgaben
- **Schutzbauten** ([Art. 60-76 BZG](#)): Der Bund legt die Mindestanforderungen für Schutzbauten fest und regelt die Bedarfsplanung, Erstellung und Ausrüstung von

Schutzanlagen (Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützte Sanitätsstellen & Spitäler). Bei den Schutzräumen regelt der Bund die Rahmenbedingungen für die Steuerung und Kontrolle des Schutzraumbaus, für die Baupflicht und Ersatzbeitragspflicht sowie die Verwendung der verbleibenden Mittel.

- **ABC-Bereich** ([Art. 4](#) und [11-12 BZG](#)): Der Bund regelt den Betrieb und die Aufgaben des Labor Spiez sowie die Unterstützung der Kantone und anderer Staaten im ABC-Bereich durch spezialisierte Einsatzorganisationen und Einsatzmaterial
- **Alarmierung und Kommunikationssysteme** ([Art. 9-10](#) und [18-21 BZG](#)): Der Bund regelt die Zuständigkeiten, Vorgaben und Abläufe betreffend Warnung, Alarmierung und Information im Ereignisfall sowie den Betrieb der entsprechenden Systeme inklusive Betrieb eines Notfallradios und der Nationalen Alarmzentrale. Der Bund regelt zudem die vom Bund, Kantonen und Dritten gemeinsam errichteten Kommunikationssysteme: Mobiles Sicherheitsfunksystem, nationales sicheres Datenverbundsystem, mobiles breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem, nationales Lageverbundsystem
- **Führung und Koordination im Ereignisfall** ([Art. 7 BZG](#)): Der Bund regelt die Zuständigkeiten für die Führung und Koordination bei Katastrophen und Notlagen, für deren Bewältigung er zuständig ist, sowie bei bewaffneten Konflikten, und legt die Aufgaben sowie die Organisation des Bundesstab Bevölkerungsschutz fest.
- **Militärverwaltung, Schiesswesen und Wehrpflichtersatz** ([MG; SR 510.10](#)): Das Militärwesen ist Sache des Bundes. Grundsätzlich regelt der Bund den Bereich der Militärverwaltung in personellen Angelegenheiten (Rekrutierung bis Entlassung, Kontrollwesen; vgl. Zivilschutz Personelles), den Wehrpflichtersatz und das Schiesswesen.
- **Kritische Infrastrukturen** ([Art. 8 BZG](#)): Der Bund erarbeitet Grundlagen zum Schutz kritischer Infrastrukturen, führt das Inventar der Objekte kritischer Infrastrukturen und koordiniert die Planungs- und Schutzmassnahmen der Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen (BKI), insbesondere jener von nationaler Bedeutung. Darüber hinaus regelt der Bund in rund der Hälfte der kritischen Sektoren die Pflichten der BKI in sektoriellen Fachgesetzen (Stromversorgungsgesetz, Fernmeldegesetz usw.).

Die **Kantone** regeln im Bereich des Bevölkerungsschutzes insbesondere die Erfüllung der den Partnerorganisationen und weiteren Stellen zugewiesenen Aufgaben (Ausbildung, Einsatz, Ausrüstung, Führung) sowie den Vollzug der ihnen vom Bund übertragenen Aufgaben (Prozesse, Umsetzungsmassnahmen; z.B. bei Schutzanlagen) und die interkantonale Zusammenarbeit. Im Bereich der kritischen Infrastrukturen sind die Kantone und Gemeinden dafür zuständig, die Resilienz-Vorgaben für die Betreiber der nicht vom Bund geregelten kritischen Sektoren festzulegen (Spitäler, Wasserversorgung etc.). Zudem sind sie für die subsidiäre Unterstützung der Betreiber kritischer Infrastrukturen

mit Mitteln des Bevölkerungsschutzes im Falle von Katastrophen und Notlagen zuständig. Dabei stellen kritische Infrastrukturen eine von mehreren Kategorien von Schutzgütern dar.

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Der Zivilschutz ist das strategische Mittel der Kantone zur Sicherstellung der Durchhaltbarkeit ihrer Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS). Die Organisation des Zivilschutzes richtet sich nach den jeweiligen Gefährdungen sowie den politischen und topografischen Gegebenheiten und Strukturen der Kantone.

In den Kantonen arbeiten die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und der Armee unter der Leitung des Kantonalen Führungsorgans (KFO) zusammen. Das KFO ist zuständig für die Beurteilung der Gefährdungen, die Planung und Vorbereitung sowie den Einsatz der Partnerorganisationen.

Die interkantonale Zusammenarbeit wird auf politisch-strategischer Ebene durch die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) geregelt. Auf operativer Ebene nehmen diese Aufgabe die beiden der RK MZF angegliederten Konferenzen wahr. Es sind dies die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ) sowie die Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS). Auf technisch-taktischer Ebene gibt es zahlreiche weitere Gremien. Verschiedene Plattformen ermöglichen den fachlichen Austausch auf politisch-strategischer, operativer und technisch-taktischer Stufe.

**Zivilschutz - Ausbildung:** Für die Organisation und Durchführung der Grundausbildung und von Teilen der Kaderausbildung sind die Kantone zuständig. Sie betreiben Ausbildungszentren für die Grundausbildung. Der Bund ist neben der Kaderausbildung für gewisse Spezialausbildungen zuständig. Er sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für eine einheitliche Ausbildung sowie die Ausbildung von Lehrpersonal. Die entsprechenden Voraussetzungen und Zuständigkeiten sind in der Verordnung über den Zivilschutz ([ZSV; SR 520.11](#)) im [Anhang 2](#) geregelt. Das BABS betreibt das Eidgenössische Ausbildungszentrum in Schwarzenburg, in welchem auch das nationale Zivilschutz-Ausbildungszentrum integriert ist. Zudem werden an diesem Standort heute auch Kurse des EPA sowie für Polizei und Feuerwehr durchgeführt.

**Zivilschutz - Einsätze:** Für die Planung, das Aufgebot und die Durchführung von Einsätzen bei Katastrophen und Notlagen sind die Kantone zuständig. Sie stellen die Einsatzbereitschaft sicher. Der Bund kann den Zivilschutz für Einsätze bei Notlagen aufbieten, die mehrere Kantone, die ganze Schweiz oder das grenznahe Ausland betreffen, oder bei bewaffneten Konflikten. Die Kantone vollziehen sämtliche Einsätze. Die Zuständigkeiten für die Einsätze des Zivilschutzes im bewaffneten Konflikt werden im Projekt «Bevölkerungsschutz im bewaffneten Konflikt BibK» bis 2029 geklärt werden.

Einsätze zugunsten der Gemeinschaft (EzG) werden im Rahmen von Wiederholungskursen durchgeführt. Sie sind klar abzugrenzen von Einsätzen in Katastrophen und Notlagen. Es ist zu unterscheiden zwischen EzG auf nationaler Ebene und EzG auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene. Bei EzG auf nationaler Ebene prüft und bewilligt das BABS die Gesuche und trägt die Kosten im Rahmen eines Pauschalbeitrages

pro Dienstag. Für die Bewilligung und Finanzierung von EzG auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene sind die Kantone zuständig. Das BABS kontrolliert, ob die kantonalen, regionalen oder kommunalen EzG mit den Aufgaben des Zivilschutzes übereinstimmen.

**Zivilschutz - Material:** Der Bund beschafft das standardisierte Material des Zivilschutzes (ABC-Schutzmaterial und zusätzlich für den Fall eines bewaffneten Konflikts benötigtes Einsatzmaterial), sowie Polycom Geräte für den Zivilschutz. Die Kantone beschaffen die persönliche Ausrüstung der Schutzdienstpflichtigen sowie das Einsatzmaterial für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Die Kantone haben sich in einer Fachgruppe organisiert, in der auch der Bund vertreten ist. Der Bund hat die Ausschreibung für die persönliche Ausrüstung ab 2025 stellvertretend für die Kantone vorgenommen. Die Erteilung des Zuschlags an eine Firma ist erfolgt, was eine Einheitlichkeit bei der Ausrüstung gewährleisten könnte. Die Kantone sind allerdings nicht verpflichtet, die Ausrüstung bei dieser Firma zu beschaffen

**Zivilschutz - Personelles:** Der Bestand der Schutzdienstleistenden beläuft sich schweizweit auf rund 57'000 (Stand Januar 2025). Dabei sind die Rekrutierungszahlen seit Jahren stark rückläufig. So konnten im Jahre 2011 noch 8350 Personen rekrutiert werden. Im Jahre 2024 waren es gerade noch 3401 Personen. Die Rekrutierung für den Zivilschutz erfolgt dabei in zwei Schritten und zwar für Armee und Zivilschutz gemeinsam. 1) Am «Orientierungstag» werden alle stellungspflichtigen Männer und interessierten Frauen im 18. Altersjahr über ihre Möglichkeiten in der Dienstpflicht informiert. Der Orientierungstag wird vom Kanton durchgeführt. 2) Die eigentliche «Rekrutierung» wird vom Bund durchgeführt. Dabei sind Bund und Kantone zuständig für das Aufgebot, die Dienstverschiebungen und Kontrollaufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich (vgl. Ausbildung und Einsätze). Das BABS ist zudem zuständig für die Einhaltung der zeitlichen Obergrenzen für Schutzdienstleistungen und Ausbildungen. Bund und Kantone verwenden für die personelle Administration von AdA und AdZS das System PISA.

**Schutzbauten:** In der Schweiz gibt es rund 370'000 öffentliche und private Schutzräume sowie rund 1700 Schutzanlagen (Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützte Spitäler und Sanitätsstellen). Die Kantone legen den Bedarf an Schutzanlagen nach den Vorgaben des Bundes mind. alle zehn Jahre fest und sind für deren Erstellung, Ausrüstung, Unterhalt und Erneuerung zuständig. Für die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen bestehen spezifische Vorgaben anhand der Zahl notwendiger Patientenliegeplätze. Bei den Schutzräumen sind die Kantone für die Gewährleistung eines ausreichenden Angebots und der Funktionsfähigkeit zuständig.

**ABC-Bereich:** Mit der Strategie ABC-Schutz Schweiz verfügen Bund, Kantone und Dritte über eine gemeinsame Grundlage und Leitlinie für Prävention, Intervention und koordinierte Führung. ABC-Referenzszenarien zeigen auf, wie die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei ABC-Ereignissen erfolgen soll. Der Bund betreibt zum ABC-Schutz das Nationale Emergency Operation Center (NEOC) und das Labor Spiez, unterstützt die Kantone mit spezialisierten Einsatzorganisationen im ABC-Bereich und kann ABC-Einsatzorganisationen mit Einsatzmaterial unterstützen. Die Leistungen und Verfügbarkeiten sind im Rahmen von Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geregelt.

**Alarmierung und Kommunikationssysteme:** Der Bund ist zuständig für die Systeme zur Warnung, Alarmierung und Information der Bevölkerung im Ereignisfall. Der Bund betreibt und entwickelt das Kernsystem Polyalert mit der Sirenenfernsteuerung weiter. Im Bereich Sirenen sorgt der Bund insbesondere für die Beschaffung und Abgabe mobiler Sirenen an die Kantone, prüft kantonale Gesuche für die Neuinstallation oder den Ersatz stationärer Sirenen und finanziert die Investitions- und Betriebsaufwände. Zudem macht der Bund Vorgaben für die Sirenentest und wertet diese aus. Die Kantone sorgen für den Betrieb und Unterhalt der rund 5000 Sirenen und stellen die Zusammenarbeit mit dem Bund die Auslösung der Warnung, Alarmierung und Information der Bevölkerung im Ereignisfall sicher ([Art. 9, 16, 22 Abs. 3, 24 BZG](#)). Bei den gemeinsamen errichteten und betriebenen Kommunikationssystemen ist der Bund für die zentralen Komponenten und das Funktionieren des Gesamtsystems zuständig, die Kantone sind für die dezentralen Komponenten verantwortlich, soweit diese nicht dem Bund oder Dritten zugewiesen sind (für laufende Projekte vgl. Kapitel 1.3 und 2.). Der Bund entscheidet nach Anhörung der Kantone über die Einstellung oder Ablösung der Systeme.

**Führung und Koordination im Ereignisfall:** Der Bund übernimmt die Führung und die Koordination bei Katastrophen und Notlagen für deren Bewältigung er zuständig ist, sowie bei bewaffneten Konflikten ([Art. 7 BZG](#)). Im Einvernehmen mit den betroffenen Kantonen kann der Bund die Koordination und allenfalls Führung bei Ereignissen übernehmen, die mehrere Kantone, die ganze Schweiz oder das grenznahe Ausland betreffen. Die Kantone bilden die Führungsorgane, koordinieren die Vorsorgeplanung und bereiten die Einsätze der Partnerorganisationen sowie alle übrigen Einsätze vor. Bei der Aufgabenerfüllung in einem Bereich mit Bundeszuständigkeit erfolgt der Vollzug im Verbund.

**Militärverwaltung, Schiesswesen und Wehrpflichtersatzabgabe:** Die Kantone nehmen verschiedene Aufgaben im Bereich der Militärverwaltung zumeist stellvertretend für den Bund oder unter dessen Aufsicht wahr. Für die Bearbeitung der Kontrolldaten und für den Verkehr mit den Militärdienstpflichtigen ernennen die Kantone Kreiskommandanten und Kreiskommandantinnen ([Art. 121 MG](#)). Die Kantone sorgen für die Aufnahme der Stellungspflichtigen in die Militärkontrolle und sind für die Durchführung von Orientierungsveranstaltungen zuständig ([Art. 11 MG](#)). Darüber hinaus verantworten sie insbesondere die administrative Entlassung aus der Militärdienstpflicht und die Rückgabe der persönlichen Ausrüstung ([Art. 122 MG](#)). Im Bereich des Schiesswesens ernennen sie kantonale Schiesskommissionen, anerkennen Schiessvereine und entscheiden über den Betrieb von Schiessanlagen ([Art. 125 MG](#)). Zudem sind sie für das Bussen- und Strafwesen betreffend die Erfüllung der Schiesspflicht im Nachschiesskurs zuständig. Bei der Wehrpflichtersatzabgabe sind die Kantone für die Erhebung und die Bestellung einer Rekursinstanz zuständig.

**Kritische Infrastrukturen:** Auf der vom Bundesrat verabschiedeten «Nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen» (SKI) gründet der Prozess zum Schutz kritischer Infrastrukturen. Dieser umfasst mehrere Schritte von der Risikoanalyse bis zur Umsetzung konkreter Massnahmen. Der SKI-Prozess involviert neben den Betreibern kritischer Infrastrukturen (BKI) verschiedene Akteure von Bund und Kantonen. Die BKI sind dafür zuständig, die Resilienz ihrer Systeme und Anlagen gemäss den spezialgesetzlichen Vorgaben zu gewährleisten. Sektorielle Fachämter überprüfen periodisch, ob die Resilienz in den kritischen Sektoren angemessen ist oder verbessert werden muss.

Andere Stellen wie die Polizei, die Feuerwehr oder die Armee werden nur subsidiär und wenn es die Situation erfordert, einbezogen. Die Polizei leistet somit im Rahmen ihres Grundauftrags (Gefahrenabwehr) einen gewissen Beitrag zum Schutz kritischer Infrastrukturen, ohne jedoch einen konkreten objektbezogenen Leistungsauftrag über einen längeren Zeitraum erfüllen zu können. Sie beteiligt sich, zusammen mit der Armee und den übrigen Partnern im Bevölkerungsschutz, an der Erarbeitung vorsorglicher Einsatzpläne zum physischen Schutz kritischer Infrastrukturen.

### 1.3. Finanzierung

Die Ausgaben des Bundes für den Bevölkerungsschutz beliefen sich im Jahr 2023 auf rund 155 Millionen Franken. Die Ausgaben der Kantone betragen knapp 160 Millionen Franken (inkl. Gemeinden rund 300 Millionen Franken). Dabei erhalten die Kantone Bundesbeiträge von rund 20 Millionen Franken für den Betrieb der Sirenen, für Erneuerungs- und Umbauprojekte von Schutzanlagen und für das standardisierte Material des Zivilschutzes.

**Zivilschutz Ausbildung, Einsätze und Material:** Bund und Kantone tragen die Kosten für die Ausbildung, die Einsätze sowie das Einsatzmaterial und die Ausrüstung der Schutzdienstpflichtigen in ihrem Zuständigkeitsbereich ([Art. 91-92 BZG](#)).

**Zivilschutz Personelles:** Der Bund trägt die Kosten für die Rekrutierung und das Personalinformationssystem des Zivilschutzes (PISA ZS). Die Kantone tragen die Kosten für die übrigen administrativen Arbeiten. Sie sind an den Einnahmen der Wehrpflichtersatzabgabe beteiligt (vgl. Militärverwaltung, Wehrpflichtersatz). Für das System DIZIS, welche Teile der Administration übernehmen wird, trägt der Bund die Kosten bis und mit der Rekrutierung, für weitere Module wie Dienstverschiebung, Aufgebot etc. tragen die Kantone die Kosten und definieren, was sie umsetzen wollen. DIZIS ist eng verknüpft mit dem Projekt DIMILAR der Armee.

**Schutzbauten:** Die Kantone finanzieren die öffentlichen Schutzräume sowie den Werterhalt von öffentlichen und privaten Schutzräumen über Ersatzbeiträge. Bei den Schutzanlagen erfolgt die Aufgabenerfüllung im Verbund (Umsetzung durch Kantone; mitfinanziert durch den Bund). Aktuell zahlt der Bund für die betriebsbereiten Schutzanlagen jährlich Pauschalbeiträge von rund 5 Millionen Franken für die Sicherstellung der Betriebsbereitschaft im bewaffneten Konflikt. Zudem zahlt der Bund für die Erstellung und Erneuerung von Schutzanlagen sowie für Kleinkomponenten pro Jahr rund 9 Millionen Franken. In den kommenden Jahren müssen rund 200 Schutzanlagen erneuert werden. Für diese Erneuerungen werden in den nächsten 15 Jahren jährlich rund 6 Millionen Franken zusätzlich benötigt (total also jährlich 15 Millionen Franken).

In den Ersatzbeitragsfonds der Kantone sind aktuell rund 900 Millionen Franken vorhanden, die sie primär für die Finanzierung öffentlicher Schutzräume und den Werterhalt der privaten und öffentlichen Schutzräume verwenden müssen. Die Verwendung der Ersatzbeiträge muss durch die Kantone im Rahmen der Steuerung des Schutzraumbaus individuell geplant werden. Erst wenn die Finanzierung öffentlicher Schutzräume und der Werterhalt der Schutzräume sichergestellt ist, können die Kantone die noch verfügbaren Mittel für andere Zwecke verwenden ([Art. 62 Abs. 3 BZG](#)).

Der Bund trägt die Mehrkosten für die Erstellung und die Erneuerung von Kulturgüterschutzräumen für die kantonalen Archive und die Sammlungen von nationaler Bedeutung sowie für deren Einrichtung.

**ABC-Bereich:** Der Bund bietet im ABC-Bereich subsidiäre Unterstützung und kann spezialisierte Einsatzorganisationen im ABC-Bereich unterstützen. Dafür werden ca. 1,5 Millionen Franken pro Jahr eingesetzt.

**Alarmierung und Kommunikationssysteme:** Der Bund ist für Systeme zur Sicherstellung der Alarmierung (inkl. Sirenen) zuständig und trägt seit 2021 allein die Kosten. Er entschädigt die Kantone für den Betrieb und Unterhalt mit höchstens 600 Franken pro Sirene und Jahr (~3 Millionen Franken). Zudem finanziert er das Alarmierungssystem Polyalert. Die Kommunikationssysteme finanzieren Bund und Kantone gemeinsam (zentrale Komponenten Bund; dezentrale Komponenten Kantone). Die Bundesausgaben für den Werterhalt von Polycom belaufen sich für den Zeitraum 2016-2030 auf rund 500 Millionen Franken. Die Investitionskosten der Kantone beträgt 150 bis 200 Millionen Franken für die Jahre von 2022 bis 2025. Die Betriebskosten ab 2022 sind individuell pro Kanton. Für den Aufbau des nationalen Sicheren Datenverbundsystem (SDVS) belaufen sich die Ausgaben beim Bund für den Zeitraum 2020-2027 auf rund 240 Millionen Franken. Jeder Kanton zahlt für SDVN+ einen Beitrag pro Anschluss und Jahr. Die Kantone tragen die Kosten für die zusätzliche Härtung ihrer SDVN+-Standorte und die Arbeiten ab dem SAP (Service Access Point).

**Militärverwaltung, Schiesswesen und Wehrpflichtersatz:** Personalkosten fallen sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen an. Hinzu kommen Betriebskosten der Systeme (PISA, DIMILAR, WPE). Im Sinne einer Bezugsprovision werden die Kantone an den Einnahmen der Wehrpflichtersatzabgabe beteiligt. Die Kosten von PISA ZS trägt der Bund, für die Bezahlung von DIZIS, (Zivilschutzteil DIMILAR) Phase 1 (bis und mit Dienstmanager) ist der Bund zuständig, für die Phase 2 (weitere Module im Bereich der Kantone) stellt der Bund die Projektleitung und die Integration in DIMILAR sicher, für die Finanzierung sind die Kantone zuständig.

**Kritische Infrastrukturen:** Die Schutzmassnahmen werden von den Betreibern kritischer Infrastrukturen finanziert und in der Regel auf die Kunden überwältzt (z.B. Stromversorgung, Telekommunikation).

## 1.4. Herausforderungen

Die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen im Bevölkerungsschutz trägt dem Föderalismus und dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung. Zudem ist die Finanzierung im Sinne der fiskalischen Äquivalenz entsprechend den Zuständigkeiten geregelt.

Mehrere umfangreiche und kostenintensive Projekte und Systeme werden gemeinsam von Bund und Kantonen geführt beziehungsweise betrieben. Dies führt, insbesondere was die Finanzierung betrifft, regelmässig zu Diskussionen.

Aufgrund der aktuellen Aufgabenteilung bestehen zudem hoher Koordinations- und Kontrollbedarf und eine teilweise geringe Harmonisierung, was eine effiziente Aufgabener-

fällung erschwert. Zudem führen die unterschiedlichen Zuständigkeiten und damit verbundene Finanzierung im bewaffneten Konflikt (Bund) und sonstigen Katastrophen und Notlagen (Kantone) zu Mischverantwortungen und Abgrenzungsproblemen.

Nachfolgend werden die Herausforderungen näher erläutert und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt:

**Zivilschutz -Ausbildung:** Die Bandbreite für die Ausbildung (mind. 10 Tage – max. 19 Tage) oder den Erhalt des Ausbildungsniveaus (Wiederholungskurse mind. 3 – max. 21 Tage) sind zu weit gefasst. Daraus kann sich aufgrund der Ausbildungsdauer ein Unterschied des Ausbildungsstands zwischen den Zivilschutzorganisationen (ZSO) schweizweit ergeben.

**Zivilschutz - Einsätze:** Im Bereich der Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft («EzG») bestehen Herausforderungen. So erfüllen die EzG auf kantonaler Stufe nicht immer die kumulativen [Voraussetzungen](#) bezüglich Subsidiarität (Gesuchsteller kann Aufgaben nicht mit eigenen Mitteln bewältigen), öffentlichem Interesse, Ziel und Zweck des Zivilschutzes sowie der Anwendung des in der Ausbildung erworbenen Wissens und Könnens. Zudem werden teilweise Vorhaben unterstützt, die einen vornehmlich kommerziellen Charakter aufweisen.

**Zivilschutz - Material:** Durch die Delegation der Materialbeschaffung an die Kantone und die fehlenden Regelungen ergibt sich ein höchst unterschiedlicher Grad an materieller Ausrüstung und damit verbunden an materieller Bereitschaft (Interoperabilität) zwischen den Kantonen und teilweise auch innerhalb der Kantone. Neben dem unterschiedlichen Erscheinungsbild ist auch die Interoperabilität zwischen den einzelnen ZSO eingeschränkt. Es resultiert ein ineffizientes Beschaffungswesen und ein ineffizienter Betrieb. Die grosse Anzahl an unterschiedlichen Gerätschaften und Materialien führt zu Ineffizienzen bei der Ausbildung der AdZS, insbesondere bei Wohnortwechsel und Einteilung in eine neue ZSO. Grundsätzlich wäre mit der zentralisierten Ausschreibung die Beschaffung einer einheitlichen Ausrüstung möglich, es besteht aber keine Bezugspflicht für die Kantone.

**Schutzbauten:** In einigen Kantonen werden die finanziellen Mittel des Ersatzbeitragsfonds nicht genügen, um den erforderlichen Werterhalt der Schutzräume in den nächsten Jahren zu finanzieren. Dies auch, weil die Ersatzbeiträge teilweise für weitere Verwendungszwecke eingesetzt wurden. Zwar hat die vorgesehene Erhöhung der Ersatzbeiträge auf 1'400 CHF pro Schutzplatz sowie die Erhebung von Ersatzbeiträgen bei An-/Auf-/Umbauten und Nutzungsänderungen künftig Mehreinnahmen bei den Kantonen zur Folge. Sollten die Gelder der Ersatzbeitragsfonds aber trotzdem nicht ausreichen, müssten die zusätzlich benötigten Mittel über das ordentliche Kantonsbudget gedeckt werden.

**Führung und Koordination im Ereignisfall:** Die Umsetzung von [Art. 7 BZG](#) muss geklärt und präzisiert werden. Insbesondere ist nicht klar, wer ab wann den Lead hat und wer darüber entscheidet (die Verantwortung zuteilt). Zudem ist unklar, was bei Uneinigkeit zwischen den betroffenen Kantonen passiert. Da die Mittel bei den Kantonen angesiedelt sind, stellt sich zudem die Frage wie der Bund eine Führungsrolle übernehmen kann, ohne auf die Mittelverwendung Einfluss nehmen zu können.

**Alarmierung und Kommunikationssysteme:** Die Tatsache, dass die Kantone für die Auslösung der Warnung und Alarmierung der Bevölkerung mittels Sirenen zuständig sind, die Finanzierung der dezentralen Sirenen aber durch den Bund erfolgt, widerspricht aus Sicht gewisser Mitglieder der Arbeitsgruppe der fiskalischen Äquivalenz. Mit der Übernahme der Zuständigkeit und Finanzierung der Sirenen durch den Bund infolge der Gesetzesrevision im Jahr 2021 konnten die erhofften Synergieeffekte zudem bisher nicht umgesetzt werden und es ist davon auszugehen, dass die Kosten höher ausfallen als ursprünglich angenommen. Aktuell werden die Sirenen dezentral von den Kantonen beschafft und vom Bund über eine Pauschale abgegolten, dies führte zu Diskussionen bezüglich der angemessenen Höhe der Pauschalen. Für den Fall eines bewaffneten Konflikts fehlt zudem eine abschliessende Regelung, wer die Alarmierung verfügt.

**Militärverwaltung, Schiesswesen und Wehrpflichtersatzabgabe:** Da Bund und Kantone in vielen Bereichen jeweils beide einen Teil der Aufgabenerfüllung wahrnehmen, ist davon auszugehen, dass hier Potential zur Effizienzsteigerung besteht. Durch die Überlappung in der Aufgabenerfüllung zwischen Bund und Kantonen resultiert ein hoher Koordinations- und Kontrollbedarf, der zusätzliche Kosten verursacht.

Im Bereich Dienstverschiebungsgesuche für die Armee kommt es zudem zu Ungleichbehandlungen, da die verschiedenen kantonalen Militärverwaltungen die Gesuche trotz klaren Weisungen des Bundes nicht gleich handhaben. Die Orientierungstage werden ebenfalls unterschiedlich und den lokalen oder regionalen Gegebenheiten angepasst durchgeführt (Dauer, Art, Teilnehmende). Letzteres wird gemeinhin aber als positiv bewertet. In vielen Bereichen ist der Entscheidungsträger zudem nicht Kostenträger beziehungsweise Nutzniesser (Orientierungstag, Aufgebote Rekrutierung, DVS etc.).

**Kritische Infrastrukturen:** Im Bereich SKI sind die Kompetenzen grundsätzlich klar geregelt, es bestehen nur wenige Abgrenzungsprobleme. Die Prozesse und die Schnittstellen bei der Gefahrenabwehr durch die Polizei und das Aufgebot der Armee über die kantonalen Territorialverbindungsstäbe (KTVS) bei längeren Schutzaufträgen sind definiert und funktionsfähig. Nach einem Ereignis sind die Ermittlungsbefugnisse hingegen nicht immer klar definiert. Bei einem nuklearen Ereignis ist der Bund zuständig ([Art. 23 Abs. 1 Bst. d StPO](#) i.V. mit [Art. 226<sup>bis</sup> StGB](#)), nicht jedoch beispielsweise bei einem grossen Cyberangriff oder einem Angriff auf ein Verteilzentrum einer grossen Supermarktkette. Obwohl die Polizei in einer ersten Phase die unmittelbare Gefahrenabwehr wahrnimmt, besteht nicht immer ein durchlässiges Lagebild zwischen KI und Polizei. Vielfach werden zwar unabhängig Lagebilder erstellt, diese sind wenig vernetzt. Zudem sind die Status der KI wenig bekannt, was die Überwachung erschwert. Mit einer klaren Auftragsschärfung zwischen Bund und Kantonen, insbesondere in den Bereichen polizeiliche Gefahrenabwehr und Ermittlungen, könnten Synergiepotentiale erschlossen werden.

## 2. Mögliche Varianten

Aufgrund laufender Arbeiten in den Bereichen ABC, Alarmierungs- und Kommunikationssysteme, Führung und Koordination im Ereignisfall sowie Kritische Infrastrukturen

hat die Arbeitsgruppe beschlossen, dazu in dieser ersten Projektphase keine Varianten zu prüfen. In den anderen Bereichen wurden verschiedene Entflechtungsvarianten (Zentralisierung/Dezentralisierung) geprüft. Zudem werden auch Möglichkeiten für Teilentflechtungen analysiert.

**Begründung Ausgrenzung Bereich ABC:** Die Auslegeordnung ABC-Schutz wurde abgeschlossen. Sie hat Defizite aufgezeigt. Die Massnahmen zur Defizitbehebung sind weitgehend abgeschlossen. Die heutigen Zuständigkeiten im ABC-Schutz Schweiz sind geklärt und wurden als richtig befunden. Es gibt keinen Anlass, die Zuständigkeiten zu verändern. Der Fokus muss auf die Umsetzung der in der ABC-Auslegeordnung definierten Massnahmen gelegt werden.

**Begründung Ausgrenzung Bereich Alarmierungs- & Kommunikationssysteme:** Hier befinden sich verschiedene Projekte mitten in der Ausarbeitung beziehungsweise in der Umsetzung. Sie folgen aktuell einem strafferen Zeitrahmen als die Entflechtung 27, weshalb eine Variantendiskussion aus Sicht der Arbeitsgruppe in dieser Phase nicht sinnvoll erscheint. Es handelt sich um folgende Projekte:

- Werterhalt Polycom 2030 (WEP2030): in Umsetzung
- Sicheres Datenverbundsystem (SDVS) mit den Teilprojekten «SDVN+», «LVS» und «DZS»: in Realisierung
- Multikanalstrategie: in Vernehmlassung
- Mobiles breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem (MSK): Ersatz Polycom; laufende politische Diskussion

**Begründung Führung und Koordination im Ereignisfall:** Der Bereich hängt davon ab, ob bei der Aufgabenteilung Bund-Kantone im Bevölkerungsschutz Anpassungen vorgenommen werden. Wenn die Aufgabenteilung so belassen wird beziehungsweise sogar die Verantwortung noch klarer respektive umfassender den Kantonen übergeben wird, dann müsste in einer Vertiefungsphase auch der Bedarf / die Ausgestaltung von Art.7 BZG näher geprüft werden.

**Begründung Ausgrenzung Bereich Kritische Infrastrukturen:** Die Zuständigkeiten im SKI-Bereich sind grundsätzlich klar definiert und funktionsfähig. Die noch bestehenden Lücken im Bereich der Lagesysteme und -Darstellungen zwischen BKI, Bund und Kantonen werden im Rahmen des Projekts Lageverbundsystem (LVS) geschlossen beziehungsweise im Rahmen der nationalen SKI-Strategie angegangen.

## 2.1. Zivilschutz

### 2.1.1. Stossrichtung Varianten

#### **Variante «Zentralisierung Zivilschutz»**

Diese Variante schlägt in verschiedenen Bereichen des Zivilschutzes eine Zentralisierung Richtung Bund vor. Die beschriebenen Massnahmen können einzeln oder kombiniert umgesetzt werden. Bei einer vollständigen Zentralisierung würde der Zivilschutz zum Einsatzmittel des Bundes.

- Im Bereich der **Ausbildung** liegt die Verantwortung für die Durchführung und Finanzierung der gesamten Grund-, Zusatz- und Kaderausbildung der Angehörigen des Zivilschutzes (AdZS) neu beim Bund. Die Ausbildung erfolgt nach einheitlichen Standards in Anlehnung an das Ausbildungssystem der Armee.
- Der Bund ist neu für die Bewilligung, Finanzierung und Durchführung sämtlicher **Zivilschutz-Einsätze** zuständig.
- Der Bund beschafft sämtliches **Zivilschutzmaterial** (analog der Armee). Dazu zählen insbesondere die persönliche Ausrüstung, die Spezialausrüstungen (z. B. für Trümmerrettung, Dekontamination, Infrastrukturunterhalt), das ABC-Schutzmaterial (z. B. Schutzmasken, Messgeräte, Schutzanzüge), das Sanitätsmaterial, Notstromaggregate und mobile medizinische Infrastrukturen, Fahrzeuge und technische Einsatzmittel. Die Kantone beziehen vom Bund das einheitliche Material für ihre ZSO. Die Finanzierung erfolgt durch den Bund.
- Der Bund ist zuständig für die **Administrierung** der AdA und der AdZS in allen Bereichen (Mutationen, DVS, etc.).

#### **Variante «Dezentralisierung Zivilschutz»**

Diese Variante schlägt in verschiedenen Bereichen des Zivilschutzes eine konsequentere Dezentralisierung vor. Die beschriebenen Massnahmen können einzeln oder kombiniert umgesetzt werden. Bei einer vollständigen Dezentralisierung würde beim Zivilschutz künftig nicht mehr zwischen (Finanzierungs-)Zuständigkeiten im bewaffneten Konflikt (Bund) und sonstigen Notlagen und Katastrophen (Kantone) unterschieden.

- Im Bereich der **Ausbildung** liegt die Verantwortung für die Durchführung und Finanzierung der gesamten Grund-, Zusatz- und Kaderausbildung der Angehörigen des Zivilschutzes bei den Kantonen. Der Bund führt keine Ausbildungen mehr durch und betreibt auch kein Ausbildungszentrum mehr.
- Die Kantone sind neu vollumfänglich für die **Zivilschutz-Einsätze** auf ihrem Gebiet zuständig. Sie sind für die Planung, die Bewilligung, die Durchführung sowie die Kontrolle zuständig. Der Bund hat keine Aufgaben mehr für nationale Aufgebote bei Katastrophen und Notlagen oder nationale EzG in diesem Bereich. Er trägt auch keine Kosten mehr.
- Die Kantone beschaffen und finanzieren sämtliches Zivilschutzmaterial. Dies beinhaltet ebenfalls das standardisierte Material und das Material für den bewaffneten Konflikt.

Der Bund verfügt gestützt auf [Art. 61 BV](#) nach wie vor über eine Regelungskompetenz im Bereich des Zivilschutzes. In welchem Ausmass der Bund in diesen Bereichen auf Gesetzesstufe Rahmenbedingungen erlässt beziehungsweise Vorschriften macht, wäre bei einer Vertiefung der Variante zu prüfen.

#### **Variante «Teilentflechtungen Zivilschutz»**

Diese Variante schlägt in verschiedenen Teilbereichen ein stärkeres Engagement des Bundes vor. Grundsätzlich bleiben aber Bund und Kantone bei der Aufgabenerfüllung involviert. Die beschriebenen Massnahmen können sowohl einzeln als auch kombiniert umgesetzt werden.

- Im Bereich der **Ausbildung** liegt die Verantwortung für sämtliche Kaderfunktionen neu beim Bund. Die Ausbildung der Kader erfolgt einheitlich durch den Bund und orientiert sich an standardisierten Führungsprozessen. Die Kantone sind weiterhin zuständig für die Ausbildung der Angehörigen des Zivilschutzes (AdZS) in sämtlichen Grundfunktionen. Darüber hinaus gewährleisten sie den Erhalt der Einsatzbereitschaft durch regelmässige Wiederholungskurse sowie die Sicherstellung der materiellen Einsatzfähigkeit. Die Finanzierung erfolgt im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten.
- Der Bund ist neu für die Bewilligung und Finanzierung sämtlicher **Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft (EzG)** zuständig. Die Durchführung der Einsätze liegt weiterhin bei den Kantonen.
- Bund und Kantone betreiben eine zentrale Beschaffungsstelle und beschaffen gemeinsam sämtliches standardisiertes und persönliches **Material** des Zivilschutzes. Dieses Vorgehen könnte in Anlehnung an das Polizeimodell (PTI) ausgestaltet werden. Die Finanzierung der Beschaffungsstelle und des Materials wäre bei einer Vertiefung dieser Variante zu prüfen (gemäss Zuständigkeit oder neuer Finanzierungsschlüssel).

### 2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Bei einer Dezentralisierung des Zivilschutzes wäre eine Anpassung von [Art. 61 BV](#) vertieft zu prüfen. Die übrigen Varianten benötigen keine Verfassungsänderung.

Änderungen bei den Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich Zivilschutz bedingen Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsebenen ([BZG](#), [ZSV](#), [MG](#), [MDV](#)).

### 2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

#### Variante «Zentralisierung Zivilschutz»

- **Ausbildung:** Bei einer Zentralisierung werden die Kantone und ggf. Gemeinden um die finanziellen Mittel, die sie bis anhin für die Grundausbildung und Teile der Kaderausbildung aufgewendet haben, zulasten des Bundes entlastet. Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Durch die Zentralisierung der Ausbildung könnten allenfalls gewisse Effizienzsteigerungen realisiert werden.
- **Einsätze:** Der Bund trägt künftig die Kosten für sämtliche Einsätze. Die Kantone werden um die finanziellen Mittel, die sie bis anhin für Einsätze in ihrer Zuständigkeit eingesetzt haben, entlastet. Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Beim Bund dürfte es aufgrund der zusätzlichen Aufgabe zu einer administrativen Mehrbelastung kommen, wobei Synergien mit der bisherigen Bewilligung nationaler EzG-Gesuche bestehen dürften. Bei den Kantonen kommt es im Gegenzug zu einer administrativen Entlastung.

- **Material:** Die Kantone werden um die finanziellen Mittel, die sie bis anhin für die Materialbeschaffung aufgewendet haben, zulasten des Bundes entlastet. Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Bei der Aufgabenerfüllung dürfte eine Zentralisierung aufgrund der grösseren Beschaffungsmengen und Synergieeffekten bei den personellen Ressourcen zu Effizienzsteigerungen führen. Eine Koordination mit den Beschaffungen der Armee könnte die Effizienz der Beschaffung noch weiter erhöhen. Mit Blick auf die Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes im bewaffneten Konflikt müsste **zusätzliches** Schutzmaterial beschafft werden, welches durch den Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit finanziert werden würde.
- **Administrierung:** Eine Zentralisierung sollte insgesamt zu einer Reduktion von personellen Ressourcen führen, indem eine höhere Anzahl von Stellen bei den Kantonen reduziert würde, als dass neue Stellen beim Bund geschaffen werden müssten.

#### **Variante «Dezentralisierung Zivilschutz»**

- **Ausbildung:** Der Bund wird um die Mittel, die er bis anhin für die Kader- und Zusatzausbildungen sowie seine Ausbildungsinfrastruktur aufgewendet hat, zulasten der Kantone entlastet. Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27.
- **Einsätze:** Der Bund wird um die Kosten für nationale EzG-Einsätze und allfällige nationalen Einsätze bei Katastrophen und Notlagen zu Lasten der Kantone entlastet. Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Zudem kommt es beim Bund zu einer minimalen administrativen Entlastung im Controlling der kantonalen/regionalen/kommunalen EzG-Einsätze.
- **Material:** Der Bund wird um die finanziellen Mittel, die er bis anhin für das standardisierte Material und das Einsatzmaterial für den bewaffneten Konflikt aufgewendet hat, zulasten der Kantone entlastet. Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Da der Bund bei einer vollständigen Dezentralisierung über keine Zuständigkeiten mehr im Zivilschutz verfügen würde, auch nicht für den bewaffneten Konflikt, wäre ein künftiger Zusatzbedarf für die Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes im bewaffneten Konflikt durch die Kantone zu finanzieren.

#### **Variante «Teilentflechtungen Zivilschutz»**

- **Ausbildung:** Die Kantone und ggf. Gemeinden werden um die finanziellen Mittel, die sie bis anhin für die Kaderausbildung aufgewendet haben, zulasten des Bundes entlastet. Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Bei der Aufgabenerfüllung ist nicht mit wesentlichen Effizienzsteigerungen zu rechnen, da beide Staatsebenen in Bereichen der Ausbildung tätig bleiben.
- **EzG-Einsätze:** Der Bund trägt künftig die Kosten für sämtliche EzG-Einsätze. Die Kantone werden um die finanziellen Mittel, die sie bis anhin für kantona-

len/regionalen/kommunalen EzG-Einsätze in ihrer Zuständigkeit eingesetzt haben, entlastet. Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Beim Bund dürfte es aufgrund der zusätzlichen Aufgabe zu einer gewissen administrativen Belastung kommen, wobei Synergien mit der bisherigen Bewilligung nationaler EzG-Gesuche bestehen dürften. Bei den Kantonen kommt es im Gegenzug zu einer administrativen Entlastung.

- **Material:** Die Auswirkungen auf die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 hängen davon ab, wie die Finanzierung des Materials geregelt wird. Eine zentrale Beschaffungsstelle dürfte bei der Aufgabenerfüllung zu einer administrativen Entlastung und Effizienzgewinnen führen.

## 2.1.4. Bewertung

### **Variante «Zentralisierung Zivilschutz»**

Da der Zivilschutz das Einsatzmittel der Kantone darstellt und der Nutzen primär regional anfällt, werden die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz bei einer Zentralisierung grundsätzlich schlechter beurteilt. Allerdings bestehen insbesondere im Hinblick auf Skaleneffekte und Harmonisierungsbedürfnisse im Bereich der Ausbildung und des Materials auch Argumente für eine Aufgabenzuweisung an den Bund. Unter der Annahme, dass der Bund sowohl Entscheid- als auch Kostenträger im Bereich des Zivilschutzes würde und aus übergeordneter Sicht im Bereich der Sicherheit einen Nutzen vom Zivilschutz zieht, fällt die Bewertung der fiskalischen Äquivalenz bei einer Zentralisierung etwas weniger negativ aus.

Aufgrund von Synergien u.a. mit dem Militär und der Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen Bund und Kantonen könnte die Effizienz in der Aufgabenerfüllung bei einer Zentralisierung insbesondere in den Bereichen Material und Administration erhöht werden. Die Effektivität könnte mit einer stärkeren Koordination und Harmonisierung gesteigert werden. Bei den Einsätzen hätte der Bund die Führung über alle strategischen Einsatzmittel (Armee und Zivilschutz). Demgegenüber würde bei einer Zentralisierung aber auch die Nähe zur Aufgabenerfüllung und den regionalen Bedürfnissen abnehmen, was sich insbesondere im Bereich der Einsätze negativ auf die Effizienz und Effektivität auswirken könnte (Know-how, Informationsfluss, Koordination mit BORS...). Eine zentrale Bewilligung von oftmals lokalen Zivilschutzeinsätzen wird aus betriebswirtschaftlicher Sicht als nicht sinnvoll erachtet. Auch bei einer Zentralisierung der Ausbildung würde die Berücksichtigung regionaler Anforderungen erschwert und es könnte zu massiven zusätzlichen Kosten im Bereich der Unterbringung (Investitionskosten und operative Kosten) sowie im Bereich der Schulungsinfrastruktur (Investitions- und operative Kosten) kommen.

#### *Beurteilung:*

*Die Arbeitsgruppe sieht Potenzial für eine Zentralisierung im Bereich des Materials. Insgesamt überzeugt eine Zentralisierung des Zivilschutzes die Arbeitsgruppe aus Gründen der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz aber weniger als der Status Quo.*

### **Variante «Dezentralisierung Zivilschutz»**

Die Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz würden bei einer Dezentralisierung tendenziell verbessert. Die Kantone würden in ihrer Rolle gestärkt und über mehr Entscheidungskompetenzen verfügen. Da auch der Nutzen von nationalen Aufgebotsen in der Regel räumlich eingrenzbare ist, würde bei einer Dezentralisierung eine bessere Übereinstimmung mit der Finanzierung resultieren. Der Wegfall der Mitfinanzierung des Bundes für Material, Ausbildung und Einsätzen zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben beziehungsweise des bewaffneten Konflikts, könnte aber auch für eine Verschlechterung der fiskalischen Äquivalenz sprechen. Da der Zivilschutz bereits heute das Einsatzmittel der Kantone darstellt, wird die Effizienz und Effektivität auch bei einer weitergehenden Dezentralisierung grundsätzlich neutral beurteilt. Allerdings ist fraglich, wie schnell und gut sich die Kantone bei Grossereignissen organisatorisch und finanziell untereinander koordinieren könnten. Zudem könnte die Beschaffung von sämtlichem Material und die Durchführung aller Ausbildungen durch die Kantone gegebenenfalls zu höheren Kosten als im Status Quo führen, da Skaleneffekte wegfallen. Ohne harmonisierende Bundesvorgaben könnten zudem die Disparitäten zwischen den Kantonen zunehmen. Die Bewältigung von Notlagen und Katastrophen sowie Bereitschaft des Zivilschutzes für den bewaffneten Konflikt wäre nicht zwingend in allen Landesteilen auf demselben Niveau gewährleistet.

*Beurteilung:*

*Insgesamt überzeugt diese Variante die Arbeitsgruppe weniger als der Status Quo. Sie könnte aus einer Entflechtungsperspektive aber dennoch vertieft geprüft werden.*

#### **Variante «Teilentflechtungen Zivilschutz»**

Die Übernahme von zusätzlichen Aufgaben durch den Bund führt tendenziell zu einer Schwächung der Subsidiarität. Diese könnte sich aber insofern begründen lassen, als dass sie die Nutzung von Skaleneffekten ermöglicht und zu einer Harmonisierung beiträgt. Namentlich im Bereich des Materials könnte die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung dadurch verbessert werden. Im Bereich der Kaderausbildung und der EzG wäre bei einer Zentralisierung hingegen mit höheren Kosten und Ineffizienzen zu rechnen. Der Bund würde bei den EzG nicht über die lokalen Kenntnisse verfügen und auch bei den Kaderausbildungen würde die Berücksichtigung regionaler Anforderungen erschwert. Die Übereinstimmung von Entscheidungs- und Kostenträger bleibt bei den Teilentflechtungen erfüllt. Abhängig davon, wie der Nutzen der Kaderausbildung zugeordnet wird, fällt die Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz leicht besser oder schlechter aus. Bei den Einsätzen zugunsten der Gemeinschaft fällt der Nutzen primär regional an, weshalb die fiskalische Äquivalenz klar geschwächt würde. Bei der Materialbeschaffung sieht die Variante keine Änderung bei der Finanzierungszuständigkeit vor, entsprechend wird die fiskalische Äquivalenz neutral bewertet.

*Beurteilung:*

*Im Bereich Material bestehen gewisse Bedenken hinsichtlich der Umsetzung (Aufbau neue Struktur), andere Arbeitsgruppenmitglieder sehen hingegen Potenzial für eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo. Eine Teilentflechtung bei den EzG erachtet die Arbeitsgruppe hinsichtlich aller Bewertungskriterien als nicht angemessen und betriebswirtschaftlich wenig sinnvoll. Auch eine Zentralisierung der Kaderausbildung schneidet*

*im Rahmen des heutigen Dienstpflichtmodells schlechter ab als der Status Quo. Die unter Kapitel 1.4 beschriebene Problematik könnten durch enger gefasste Rahmenbedingungen und Vorgaben angegangen werden. Allerdings wäre der Bereich der Ausbildung bei einer Einführung der Sicherheitsdienstpflicht, bei der ein Ausbau des Umfangs und der Anforderungen der Ausbildung vorgesehen ist, aus Sicht der Arbeitsgruppe anders zu beurteilen.*

## 2.2. Schutzbauten

### 2.2.1. Stossrichtung Varianten

#### **Variante «Zentralisierung Schutzräume»**

Der Bund übernimmt zusätzlich zu den Schutzanlagen die Verantwortung für die Schutzräume. Dies würde bedeuten, dass der Bund verantwortlich wäre für die Steuerung des gesamten Schutzraumbaus (inkl. Bau öffentlicher Schutzräume), den Werterhalt der Schutzräume, die Verwaltung der Ersatzbeitragsfonds sowie die periodische Schutzraumkontrolle der 370'000 Schutzräume und die Zuweisungsplanung.

#### **Variante «Dezentralisierung Schutzanlagen»**

Die Kantone übernehmen neben dem Vollzug neu die gesamte Verantwortung für die Schutzräume und die Schutzanlagen. Die Kantone wären dadurch auch für die Technologie und gesamte Finanzierung zuständig. Dabei wäre zu klären, ob der Bund weiterhin Minimalvorgaben erlässt oder sich die Kantone beispielsweise im Rahmen von Konkordaten auf gewisse Richtlinien einigen.

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Die beschriebenen Massnahmen erfordern keine Verfassungsänderung.

Bei Änderungen der Zuständigkeiten im Bereich der Schutzbauten wären aber Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe nötig ([BZG Art. 60-76](#), [ZSV Art. 70-108](#)). Ebenfalls wären Anpassungen betreffend Schutzbauten und insbesondere betreffend den Ersatzbeitragsfonds auf kantonaler und kommunaler Stufe nötig.

Bei einer Zentralisierung müsste zudem der automatische Datenaustausch zwischen Bund und sämtlichen Gemeinden (Einwohnerkontrolle) ermöglicht und rechtlich geregelt werden, damit der Bund die Zuweisungsplanung vornehmen kann.

### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

#### **Variante «Zentralisierung Schutzräume»**

Dem Bund würden die Ersatzbeiträge der Kantone (zurzeit rund 900 Millionen Franken) im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 übertragen. Es gilt jedoch zu beachten, dass sich ein Teil der Ersatzbeiträge im Vermögen der Gemeinden

befindet. Für die Aufgabenerfüllung durch den Bund wäre ein grosser Ressourcenausbau beim Bund nötig (Personal – respektive extern mandatierte Firmen oder Kontrolleure - für die periodische Schutzraumkontrolle der rund 370'000 Schutzräume mind. alle 10 Jahre, Baugesuche, Administration etc.). Bei den Kantonen wäre hingegen ein Abbau von Personal (oder extern Mandatierten) möglich, der den Aufbau beim Bund überwiegen dürfte.

#### **Variante «Dezentralisierung Schutzanlagen»**

Für die Umsetzung der Variante müssten die Kantone Forschung, Regulierung und Finanzierung für das gesamte Schutzbautensystem übernehmen. Die Kantone würden um die bisherigen Bundesausgaben von rund 15 Millionen Franken für die Erneuerungen und rund 5 Millionen Franken für die Sicherstellung der Betriebsbereitschaft von Schutzanlagen belastet. Der Ausgleich der Kostenverschiebung erfolgt über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27. Für die Aufgabenerfüllung müssten die Kantone Stellen für den Bau und die Erneuerung der Schutzanlagen etc. aufbauen. Der Wiederbeschaffungswert der Prüf- und Testanlagen des BABS zugunsten des Schutzbautenprogramms beträgt ca. 30 Millionen Franken.

### 2.2.4. Bewertung

#### **Variante «Zentralisierung Schutzräume»**

Die Subsidiarität wird bei dieser Variante negativ beurteilt, weil die Kantone bereits heute finanziell und organisatorisch in der Lage sind, die Verantwortung für die Schutzräume zu tragen. Auch im Hinblick auf die fiskalische Äquivalenz schneidet die Variante schlechter ab, da der Bund neu die Entscheide und Kosten tragen würde, der Nutzen aber primär lokal/regional anfällt. Eine Zentralisierung könnte zwar die Nutzung von Synergien ermöglichen; da für die Bedarfsermittlung und die Planung aber lokales Wissen und eine Abstimmung zwischen Bund und Kantonen nötig ist, besteht auch eine grössere Gefahr für Ineffizienzen. Die fehlende Nähe zur Aufgabe könnte sich zudem negativ auf die Effektivität auswirken. Demgegenüber könnte eine Zentralisierung zu einer stärkeren Harmonisierung beitragen und sicherstellen, dass landesweit ein gleichmässiger Schutz garantiert ist.

*Beurteilung:*

*Insgesamt überzeugt diese Variante die Arbeitsgruppe weniger als der Status Quo, da sie zu neuen Abhängigkeiten zwischen den Staatsebenen führt.*

#### **Variante «Dezentralisierung Schutzanlagen»**

Eine Dezentralisierung dürfte tendenziell zu einer Stärkung der Subsidiarität führen. Die Arbeitsgruppe traut den Kantonen nicht nur den Vollzug, sondern die gesamte Verantwortung für die Schutzanlagen zu. Für eine Stärkung der fiskalischen Äquivalenz spricht, dass der Bedarfsentscheid, die Kosten und der Nutzen bei den Kantonen liegen würden. Allerdings werden die Schutzanlagen auch für den bewaffneten Konflikt eingesetzt, was aus Sicht der fiskalischen Äquivalenz eine Mitfinanzierung durch den Bund rechtfertigen kann. Die Auswirkungen auf die Effizienz und Effektivität sind unklar und hängen davon ab, ob und wie sich die Kantone koordinieren, um eine Harmonisierung

und Qualitätssicherung beim Schutzangebot sicherzustellen und die nötige technologische Forschung zu betreiben.

*Beurteilung:*

*Aufgrund der Unsicherheiten sowie den Bedenken bezüglich der fiskalischen Äquivalenz überzeugt diese Variante die Arbeitsgruppe weniger als der Status Quo.*

## 2.3. Militärverwaltung

### 2.3.1. Stossrichtung Varianten

#### **Variante «Zentralisierung Militärverwaltung»**

Der Bund übernimmt neu sämtliche Aufgaben, die bis anhin im Rahmen der kantonalen Mitverantwortung für die Armee durch die Kantone sichergestellt werden mussten. Dies betrifft folgende Verantwortungsbereiche:

- Militärische Kontrollführung (u.a. Ersterfassung, Dienstverschiebungsgesuche)
- Orientierungstage
- Rekrutierung
- Ausserdienstliche Schiesspflicht
- Schiessanlagen
- Militärstrafrecht
- Mobilmachungsaufgaben
- Wehrpflichtersatzabgabe

Zudem wäre die künftige Funktion der Kreiskommandanten (u.a. politische Netzwerkaufgaben, Kontakt mit Truppen und Bevölkerung) beziehungsweise deren Bedarf bei einer Vertiefung dieser Variante vertieft zu prüfen.

### 2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Die beschriebenen Massnahmen erfordern keine Verfassungsänderung.

Die Änderungen im Bereich der Militärverwaltung würden Gesetzesanpassungen erfordern ([MG](#), [WPEG](#)) sowie nachgelagert Anpassungen auf Verordnungsstufe.

### 2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

#### **Variante «Zentralisierung Militärverwaltung»**

Der Umgang mit der Beteiligung der Kantone an den Wehrpflichtersatz-Einnahmen (Bezugsprovision von 20%) beziehungsweise die Berücksichtigung in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 müsste bei einer Zentralisierung vertieft geprüft werden. Da die Bezugsprovision den aktuellen Aufwand der Kantone tendenziell übersteigen dürfte, würden die Kantone bei einer Aufgabenverschiebung inklusive vollständiger Aufhebung des Kantonsanteils an der Wehrpflichtersatzabgabe finanziell belastet.

Eine Zentralisierung der Aufgaben bei der Militärverwaltung sollte zu einer Reduktion von personellen Ressourcen führen. Dies, weil eine höhere Anzahl von Stellen bei den Kantonen reduziert würde, als dass neue Stellen beim Bund geschaffen werden müssten. Der Einsatz moderner und vor allem einheitlicher Informationssysteme (IT) könnte zu einer stärkeren Automatisierung führen und die Kosten einer solchen Systemharmonisierung sollten tiefer ausfallen als die heutige Systemlandschaft mit verschiedensten Schnittstellen zwischen den Staatsstufen. Andererseits müssten auch neue Schnittstellen betreffend Datenzugang (insbesondere im Bereich WPE, Steuerdaten bei den Kantonen) geschaffen werden, wodurch sich zumindest initial Investitionskosten ergeben würden.

### 2.3.4. Bewertung

#### **Variante «Zentralisierung Militärverwaltung»**

Die Beurteilung der Subsidiarität geht in der Arbeitsgruppe auseinander. Gewisse sehen die Zentralisierung der Militärverwaltung als konsequente Umsetzung der Bundeszuständigkeit bei der Armee, andere sehen darin eine Schwächung der kantonalen Vollzugstätigkeit. Eine Zentralisierung lässt sich insofern begründen, als dass sie die Nutzung von Skaleneffekten ermöglicht und Doppelspurigkeiten verhindert. Die fiskalische Äquivalenz wird aus Sicht der Arbeitsgruppe verbessert, da das Militärwesen in Bundeszuständigkeit liegt. Der Bund würde somit die Entscheide, den Nutzen und die Kosten in diesen Bereichen direkt tragen und die aktuelle Finanzierungsverflechtung mit dem Kantonsanteil an der Wehrpflichtersatzabgabe könnte aufgehoben werden. Die Effizienz wird mit dem Wegfall von Schnittstellen, dem Abbau von Doppelspurigkeiten sowie der Reduktion des Koordinationsbedarfes erhöht. Zudem dürfte die Zentralisierung zu einer Harmonisierung und so zu einer Qualitätssteigerung führen. Demgegenüber geht bei einer Zentralisierung auch die Bürgernähe verloren, was aus Sicht gewisser Mitglieder zu längeren Entscheidungswegen sowie einem Verlust an Know-how und Akzeptanz führen und die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung negativ beeinflussen könnte.

#### *Beurteilung:*

*Aufgrund der erwarteten Effizienzsteigerungen überzeugt diese Variante die Arbeitsgruppe in den Bereichen Kontrollwesen und Wehrpflichtersatz mehr als der Status Quo. Im Bereich des Schiesswesens, der Rekrutierung und weiterer Aufgaben der Kreiskommandanten gehen die Einschätzungen auseinander. Während einige Mitglieder auch in*

*diesen Bereichen Vorteile einer Zentralisierung sehen, überwiegen für andere Mitglieder die Nachteile. Angesichts der geopolitischen Lage gewichten gewisse Mitglieder eine lokale Verankerung der Armee in den Kantonen als besonders hoch. Die Beurteilung der Vor- und Nachteile einer Zentralisierung der Orientierungstage hängt in der Arbeitsgruppe zudem auch von der Einführung eines obligatorischen Orientierungstages für Frauen ab, da diese einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf den Umfang hätte.*

### 3. Würdigung und Empfehlungen

Die Arbeitsgruppe sieht in verschiedenen Bereichen einen Mehrwert für die Vertiefung einzelner Varianten in einer zweiten Phase des Projekts Entflechtung 27.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt im Bereich der **Materialbeschaffung** Möglichkeiten für eine stärkere **Zentralisierung** vertieft zu prüfen, einerseits durch eine vollständige Zuständigkeit des Bundes für das Material des Zivilschutzes oder andererseits durch die Schaffung eines gemeinsamen Beschaffungsorganes von Bund und Kantonen.

Daneben empfiehlt die Arbeitsgruppe auch eine vertiefte Prüfung einer **Zentralisierung der Militärverwaltung**. Dies beinhaltet die Prüfung der Bereiche Kontrollwesen, Wehrpflichtersatz, Schiesswesen, Mobilmachung sowie Rekrutierung und Orientierungstage. Zudem soll auch geprüft werden, ob und in welcher Form es die **Funktion der Kreis-kommandanten** in den Kantonen weiterhin noch braucht, beziehungsweise, wie sich eine Abschaffung auswirken würde.

Schliesslich erachtet die Arbeitsgruppe auch die Vertiefung einer stärkeren **Dezentralisierung des Zivilschutzes**, bei der die Verantwortung für den Zivilschutz vollständig (d.h. auch im Fall des bewaffneten Konflikts) bei den Kantonen liegen würde, als weiter prüfenswert. Dabei wären allerdings auch die parallellaufenden Arbeiten und Diskussionen in Zusammenhang mit der Sicherheitsdienstpflicht zu berücksichtigen.

Die Empfehlung der Arbeitsgruppe zu einer Vertiefung dieser Bereiche ist nicht gleichzusetzen mit einer Empfehlung zur Umsetzung der Varianten. Vielmehr geht es der Arbeitsgruppe darum, dass die Ausgestaltungsmöglichkeiten und Auswirkungen vertieft analysiert werden und eine fundierte Entscheidungsgrundlage geschaffen wird.

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: fedpol, BAZG, SEM, SEPOS, V, EFV, KKPKS

---

## Aufgabenbereich Polizei und Botschaftsschutz

### 1. Ist-Zustand

Der Aufgabenbereich Polizei kann in folgende Teilbereiche<sup>1</sup> unterteilt werden:

1. Staatsschutz
2. Sicherheits-, kriminal- und gerichtspolizeiliche Aufgaben, Strafverfolgung und Rechtshilfe
3. Datenbanken und Betrieb von Informationssystemen und IKT-Anwendungen zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben
4. Unterstützung durch die Armee bei polizeilichen Aufgaben
5. Sicherheitsaufgaben im grenzpolizeilichen Bereich
6. Sicherheit in öffentlichen Transportunternehmen
7. Sicherheit in der Luftfahrt

Der Kurzbericht beschränkt sich auf die ersten fünf Themenbereiche.

#### 1.1. Regelungskompetenz

Bund und Kantone sorgen gemäss [Art. 57 BV](#) im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung und koordinieren ihre Anstrengungen. Wie die Lehre aber immer wieder feststellt, gibt Art. 57 BV einen Handlungsauftrag, ohne jedoch eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen herzustellen. Nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der integralen Kompetenzverteilung

---

<sup>1</sup> Die Teilbereiche basieren grösstenteils auf der Kategorisierung des [Berichts Malama](#) aus dem Jahr 2012. Viele Ausführungen des Berichts sind noch immer aktuell und bieten einen guten Überblick zur Kompetenzordnung Bund-Kantone im Bereich der inneren Sicherheit.

lung verfügen die Kantone auf ihrem Territorium über die Polizeihochheit und entsprechende Rechtsetzungskompetenz. Der Bund ist nur in denjenigen Bereichen zuständig, die ihm von der Bundesverfassung implizit oder explizit zugewiesen werden:

- Staatsschutz: Bundeszuständigkeit ([NDG](#); [SR 121](#)), soweit der Staatsschutz internationale und gesamtschweizerische Bedeutung hat und über das Gebiet einzelner Kantone hinausreicht (inhärente Kompetenz, nicht ausdrücklich in BV genannt). In der Lehre ist jedoch umstritten, ob die Bundeskompetenz ausschliesslich ist oder ob die Kantone auch die Kompetenz haben, eigenständige, kantonale Nachrichtendienste aufrechtzuerhalten.
- Sicherheitspolizeiliche Aufgaben: Primär kantonale Zuständigkeit (Polizeihochheit der Kantone, verankert in den kantonalen Polizeigesetzen); sektorielle Zuständigkeiten Bund betreffend Massnahmen zum eigenen Schutz und Schutz seiner Institutionen und Organe ([BWIS](#); [SR 120](#)).
- Strafverfolgung und kriminal- und gerichtspolizeiliche Aufgaben: Gesetzgebung Straf- und Strafprozessrecht in Bundeszuständigkeit (Art. 123 BV), Verfolgung und Beurteilung von Straftaten primär in kantonaler Zuständigkeit (Art. 191b BV; [Art. 22 StPO](#)). Art. 23 und 24 StPO regeln Bundeszuständigkeit nach Art des Deliktes.
- Polizeiliche Informationssysteme: Teilweise kantonale Zuständigkeit, teilweise Bundeszuständigkeit mit entsprechender Regelung auf Gesetzesstufe ([BPI](#); [SR 361](#))
- Armee: Bundeszuständigkeit; Unterstützung von zivilen Organisationen möglich ([Art. 48d und 67ff. MG](#))
- Zoll- und Grenzbereich: Die Zollaufgaben unterliegen der Bundeskompetenz. Kantonale Zuständigkeit im Migrations- und Sicherheitsbereich (inkl. Grenzkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen an Schweizer Flughäfen); vereinzelte originäre und/oder delegierte Aufgaben beim Bund ([Art. 95 und 97 ZG](#); [Art. 9 AIG](#)).

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Die Struktur der Polizeilandschaft der Schweiz ist föderalistisch geprägt. Neben den 26 kantonalen Polizeikorps gibt es in verschiedenen Kantonen auch Gemeinde- und Stadtpolizeien. Angesichts der zunehmenden kantons- und landesübergreifenden Herausforderungen haben sich die Kantone in vier regionale Konkordate zusammengeschlossen (ausser TI und ZH), um die polizeiliche Zusammenarbeit und die gegenseitige Hilfe zu fördern. Darüber hinaus haben alle Kantone die Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL) unterzeichnet. Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) setzt sich für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sowie mit dem Bund ein, die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) bildet das zentrale Gremium auf politischer Ebene.

Auf Stufe Bund bekämpft fedpol in der Schweiz und international Terrorismus und Gewaltextremismus sowie organisierte und schwerste Kriminalität sowie Wirtschaftskriminalität. Darüber hinaus nimmt fedpol die Rolle als nationale Plattform in Sachen Information, Koordination und Analyse für kantonale und internationale Partner im polizeilichen Bereich ein. Hierzu entwickelt, betreibt und vernetzt fedpol Informationssysteme für Fahndung, Ermittlung und biometrische Identifikation und stellt sie den Strafverfolgungs-, Sicherheits- und Migrationsbehörden des Bundes und der Kantone zur Verfügung. Im Bereich der internationalen Polizeikooperation ist fedpol die Anlaufstelle für die globale multilaterale Zusammenarbeit via INTERPOL, die bilateralen Polizeikooperationsabkommen mit einzelnen Staaten und die europäische multilaterale Zusammenarbeit via Europol. Es unterstützt die Kontaktaufnahme zwischen den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Kantone untereinander und mit denjenigen des Auslandes.

Die Aufgabenerfüllung und Aufgabenteilung für die einzelnen Teilbereiche werden nachfolgend erläutert:

Die Leistungen im Aufgabengebiet *Staatsschutz* werden entsprechend den geltenden gesetzlichen Vorschriften des NDG erbracht. Dem Bund kommt hier eine koordinierende Leitungs- und Dienstleistungskompetenz zu (technische Mittel, Schutz- und Beobachtungsmassnahmen, Ausbildungsangebote). Die Tätigkeiten der Kantone umfassen Vollzugsaufgaben für den Bund und die autonome Informationsbeschaffung auf der Grundlage des Nachrichtendienstgesetzes. Sie handeln einerseits im direkten Auftrag des NDB, haben aber auch die Aufgabe, auf ihrem Territorium selbständig für den NDB dienliche Informationen zu beschaffen.

Die Kantone verfügen im Bereich der *sicherheitspolizeilichen Aufgaben* auf ihrem Gebiet über eine umfassende Zuständigkeit. Ausgenommen sind wenige, sehr spezifische Bereiche, die dem Bund übertragen sind. Der Bund hat beispielsweise Vorgaben zum Schutz von Personen (Mitglieder der Bundesversammlung, Mitglieder des Bundesrates sowie Bundeskanzler; Richterinnen und Richter der eidg. Gerichte; besonders gefährdete Bundesangestellte sowie Personen mit diplomatischem/konsularischem Status und andere völkerrechtlich geschützte Personen) und Gebäuden (Gebäude der zentralen Bundesverwaltung, mit Ausnahme der ausschliesslich durch das VBS genutzten Gebäude; Gebäude der organisatorisch verselbständigten Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit der dezentralen Bundesverwaltung, mit Ausnahme der Gebäude des ETH-Bereichs; Bundesratssitze; Sitz des Bundeskanzlers; gewisse Privatdomizile von Schutzpersonen sowie Botschaften) erlassen (Art. 22ff. BWIS), wobei sich die Pflicht zum Schutz von diplomatischen/konsularischen Gebäuden aus dem Völkerrecht ergibt. Gemäss Art. 4 BWIS leisten die Kantone dem Bund dabei Amts- und Vollzugshilfe.

Im Bereich der *kriminal- und gerichtspolizeilichen Aufgaben* sind ebenfalls die Kantone für die Verfolgung einer grossen Mehrheit von Straftaten zuständig (Art. 22 StPO). fedpol wiederum bekämpft die Schwerstkriminalität in Bundeskompetenz in der Schweiz und international und hat dort einen entsprechenden Führungsanspruch. Dazu gehören Deliktsfelder wie Terrorismus, Staatsschutzkriminalität, organisierte Kriminalität oder Wirtschaftskriminalität (Art. 23 und 24 StPO). Dabei führt fedpol einerseits Vorabklärungen bei konkreten Straftaten durch und entwickelt Strategien und Massnahmen zur

Früherkennung von Straftaten beziehungsweise zur Informationsgewinnung und -verwertung in Zusammenhang mit der organisierten und grenzüberschreitend tätigen Kriminalität. Fedpol betreibt zu diesem Zweck polizeiliche Zentralstellen und ist für die Weitergabe von sicherheitsrelevanten Informationen an Behörden von Bund und Kantonen sowie des Auslandes zuständig. Andererseits amtiert fedpol auch als Gerichtspolizei des Bundes unter Leitung der Bundesanwaltschaft und ergreift Massnahmen zur Verfolgung und Aufklärung von Straftaten in seinem Zuständigkeitsbereich (Beweismittelbeschaffung, Fahndung, Vorführung, Durchsuchung, vorläufige Festnahme usw.). Dabei kann die Bundesanwaltschaft Ermittlungen von Bundesstrafsachen nach Art. 23 StPO auch an die kantonalen Behörden delegieren (Art. 25 StPO). Mit der Delegation wird kantonale Gerichtsbarkeit begründet, das heisst die Strafverfolgungszuständigkeit (Untersuchung und Beurteilung) geht an die kantonalen Strafbehörden über, wodurch dann der Arbeitsaufwand bei den Kantonen liegt. Gleichzeitig können die Kantone aber auch den Erlös aus dem Vollzug von Geldstrafen und Bussen behalten.

Weiter koordiniert und bewältigt fedpol gemeinsam mit den Kantonen polizeiliche Krisen im In- und Ausland wie Entführungen, Geiselnahmen, Erpressungen oder Terroranschläge, sofern Mitarbeitende, Magistratspersonen oder Einrichtung und Gebäude des Bundes betroffen sind.

Gestützt auf das Bundesgesetz über die *polizeilichen Informationssysteme* des Bundes (Art. 9-14 BPI) betreibt das fedpol einen polizeilichen Informationssystem-Verbund. Das automatisierte Polizeifahndungssystem, der nationale Teil des Schengener Informationssystems sowie der nationale Polizeiindex werden in Zusammenarbeit mit beziehungsweise unter Mitwirkung der Kantone betrieben (Art. 15-17 BPI). Daneben entwickelt, betreibt und vernetzt fedpol diverse weitere Informationssysteme für Fahndung, Ermittlung und biometrische Identifikation, welche den Strafverfolgungs-, Sicherheits- und Migrationsbehörden des Bundes und der Kantone (in der Regel unentgeltlich) zur Verfügung gestellt werden. Gewisse Anwendungen, die für die kantonalen Polizeibehörden eine grosse Relevanz haben, werden auch durch andere Bundesbehörden betrieben, beispielsweise durch das SEM im Ausländer- und Asylbereich (ZEMIS, Visa-Systeme). 22 Kantone und der Bund haben mit der Polizeitechnik und -informatik Schweiz ([PTI-Vereinbarung](#)) zudem eine öffentlich-rechtliche Körperschaft geschaffen mit dem Ziel, eine Harmonisierung und gemeinsamen Bereitstellung von Lösungen der Polizeitechnik und -informatik zu erreichen.

Die *Unterstützung der Armee bei polizeilichen Aufgaben* umfasst den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden (Art. 67ff. MG). Darunter fallen Einsätze wie die Unterstützung beim WEF oder weiteren Grossveranstaltungen. Angehörige der Armee können auch im Rahmen des Kompetenzerhalts den zivilen Behörden zur Verfügung gestellt werden, zum Beispiel im Bereich Botschaftsschutz (Art. 61 Abs. 3 MG). Diese Unterstützungsleistungen erfolgen im Ausbildungsdienst. Der Bundesrat ist primär für die Genehmigung eines Einsatzes zuständig, jedoch ist in einigen Fällen zusätzlich noch die Zustimmung der Bundesversammlung erforderlich (Art. 70 MG). Die Armee kann auch im Rahmen von Art. 1 Abs. 5 MG (Spontanhilfe) Unterstützung leisten.

*Grenzpolizeiliche Aufgaben durch den Zoll:* Die Schweiz ist Teil des Schengen-Raums, womit es an den Schengen-Binnengrenzen keine Grenzkontrollen mehr gibt. Da die Schweiz jedoch nicht in der Zollunion ist, finden an den Binnengrenzen nach wie vor

Zollkontrollen statt. Grenzkontrollen (im Sinne von systematischen Personenkontrollen) gibt es nur an den Schengen-Aussengrenzen. Dies betrifft Flughäfen und Flugplätze. Obwohl die Bundesverfassung dem Bund (BAZG) nur wenige Kompetenzen im *sicherheitspolizeilichen Bereich* zuweist und die Kantone für die Grenzkontrolle zuständig sind (Art. 9 Abs. 1 AIG), hat der Bundesgesetzgeber dem BAZG im Laufe der Zeit dennoch Kompetenzen in diesem Bereich übertragen (Art. 96 ZG). Ausserdem ermöglichen Art. 97 ZG sowie Art. 9 AIG den Kantonen, Sicherheitsaufgaben an das BAZG zu delegieren. Auf der [Delegationsmatrix](#) des BAZG ist ersichtlich, welcher Kanton welche Aufgaben an das BAZG delegiert hat (betrifft aktuell 19 Kantone). Im Weiteren erledigt das BAZG seine originären Aufgaben (Kontrolle des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs) gemäss Bundesgesetzgebung.

### 1.3. Finanzierung

Die summierten Ausgaben aller Kantone für die Polizei beliefen sich im Jahr 2023 auf mehr als drei Milliarden Franken (inkl. Gemeinden auf rund vier Milliarden Franken). Demgegenüber beliefen sich die Ausgaben des Bundes für den Polizeibereich auf rund 850 Millionen Franken. Letzteres beinhaltet Ausgaben des BAZG für Sicherheit und Migration von rund 400 Millionen Franken sowie Ausgaben für Polizei- und Nachrichtendienste von rund 450 Millionen Franken. Darunter fallen diverse Abgeltungen an die Kantone:

- Leistungen im Bereich der *Schutzaufgaben* (nach Art. 28 BWIS und [Art. 46ff. VSB](#)). Kantone und Städte werden für Sicherheits- und Schutzaufgaben entschädigt, wenn diese im Auftrag des Bundes regelmässig wiederkehrend oder dauernd erbracht werden und mehr als 5% der jährlichen Lohnkosten des betroffenen Polizeikorps oder mehr als eine Million Franken ausmachen. Zusätzlich zur Abgeltung dauernder Schutzaufgaben werden Aufwendungen der Kantone und Städte für ausserordentliche Ereignisse entrichtet. Im Jahr 2025 wurden beim Bund Abgeltungen von 21,2 Millionen Franken für dauernde Aufgaben budgetiert sowie zusätzlich 2,6 Millionen Franken für das WEF. Für den Botschaftsschutz entrichtet der Bund den Kantonen und Städten 80% der Pauschalbeträge für Polizeiassistenten (150'000.-) und private Sicherheitskräfte (80'000.-). Die fürs Jahr 2025 budgetierten Abgeltungen betragen 42,6 Millionen Franken.
- Abgeltungen an die *kantonalen Nachrichtendienste* (nach Art. 85 NDG) im Umfang von 18 Millionen Franken. Die pauschale Abgeltung bemisst sich an der Zahl der überwiegend für Bundesaufgaben tätigen kantonalen Angestellten. Der Entschädigungssatz beträgt 100'000 Franken pro Mitarbeitende.
- Beitrag von einer Million Franken an das *Schweizerische Polizeiinstitut Neuenburg*, welches die Aus- und Weiterbildung von Polizistinnen und Polizisten gewährleistet.
- Der Gegenwert der von fedpol den Kantonen unentgeltlich zur Verfügung gestellten Dienstleistungen und Betriebskosten von polizeilichen Informationssystemen bewegt sich in einem Umfang von rund 46 Millionen Franken.

- **Grenzbereich:** Die Leistungen des BAZG für die Kantone bei den Aussengrenzkontrollen erfolgten bis anhin ohne Verrechnung an die Kantone. Das Thema der Entschädigung der Kontrollen der Schengen-Aussengrenzen durch das BAZG (u.a. an den Landesflughäfen Genf und Basel) soll im Rahmen des Entlastungspakets 2027 des Bundes bereinigt werden.

Die Abteilungen des Bundes decken aber nicht in jedem Fall die gesamten Kosten der Kantone in den genannten Bereichen, womit die Kantone die Differenz finanzieren (vgl. Ausführungen in nachfolgendem Kapitel 1.4).

## 1.4. Herausforderungen

Die strikte Trennung von *innerer und äusserer Sicherheit*, wie sie sich in der verfassungsrechtlichen Ordnung widerspiegelt, erscheint zunehmend als überholt. Die fortschreitende Digitalisierung und die damit verbundene Cyberkriminalität, aber auch Phänomene wie Menschenhandel und Menschen schmuggel oder grenzüberschreitende organisierte Kriminalität stellen die herkömmliche Unterteilung in innere und äussere Sicherheit in Frage. Kriminelle agieren mit immer neuen Methoden und Technologien, über Staatsgrenzen hinweg und auch im virtuellen Raum oder mit Hilfe von digitalen Mitteln.<sup>2</sup> Die Lage und die Art, wie Delikte begangen werden, verändert sich dadurch stetig. Die Schweiz ist mit ihrem Wohlstand, ihrer geographischen Lage innerhalb von Westeuropa und ihrer politischen Stabilität für Organisierte Kriminalität besonders attraktiv. Organisierte Kriminalität sowie Terrorismus und Gewaltextremismus lassen sich nur mit intensiver nationaler und internationaler Zusammenarbeit und gegenseitigem Informationsaustausch bekämpfen. Zudem ist die Abgrenzung zwischen politisch motivierten und kriminellen Motiven häufiger nicht mehr trennscharf; dies betrifft unter anderem Schnittstellen zwischen Strafverfolgung und Nachrichtendienst (inkl. Spionageabwehr). Zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung müssen die Kompetenzbereiche und -abgrenzungen beziehungsweise Befugnisse zwischen Bund und Kantonen klarer geregelt, die Strukturen und den Ressourceneinsatz vertieft geprüft werden. Daneben führen auch unterschiedliche Beurteilungen von Bund und Kantonen bezüglich der Notwendigkeit und der Höhe von Abgeltungen für erbrachte Leistungen der kantonalen Behörden regelmässig zu Diskussionen (Stichwort: Vollzugsföderalismus). Die Schweiz ist, verglichen mit anderen Ländern, aber nach wie vor ein relativ sicheres Land trotz unterdurchschnittlichen Ressourcen<sup>3</sup> im Bereich Sicherheit, was auf eine effiziente Aufgabenerfüllung hindeutet.

Nachfolgend werden die Herausforderungen in den einzelnen Themenbereichen näher erläutert. Im Bereich der Bundesstrafjustiz bestehen die beschriebenen Probleme vor allem aus Sicht der Kantone. Die Sektoralvertreter des Bundes teilen diese Einschätzung und den davon abgeleiteten Handlungsbedarf nicht (vgl. Kapitel 2.1).

Im Bereich des *Staatsschutzes* werden Schwierigkeiten bezüglich der Rollenverteilung, der Prioritätensetzung sowie einer unzureichenden Abstimmung zwischen dem NDB

<sup>2</sup> Strategie Invia fedpol 2024-2027 greifbar unter <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/ueberuns/invia-fedpol-2024-2027.pdf.download.pdf/invia-fedpol-2024-2027-d.pdf>

<sup>3</sup> Siehe beispielsweise Eurostat-Vergleich zu [Polizeidichte](#) (Figure 2) oder zu [Ausgaben für Polizei in % des BIP](#).

und den kantonalen Nachrichtendiensten (KND) verortet. Dies führt zu Wissenslücken sowie zu Doppelspurigkeiten bei Reportingaufgaben. Obwohl die inhärenten Kompetenzen des Bundes im Bereich Staatsschutz unbestritten sind, wird von einigen Seiten eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung in diesem Bereich gefordert, insbesondere um den Auftrag des Nachrichtendienstes des Bundes besser zu definieren und um dessen Tätigkeiten besser von sicherheitspolizeilichen Massnahmen der Kantone abzugrenzen ([BBI 2012 4459](#), S. 4581). Derzeit wird in den Kantonen die Erfüllung der Aufgaben durch den NDB als unzureichend angesehen. Die Kantone übernehmen in der Praxis zahlreiche Aufgaben im Bereich des Staatsschutzes, die der Bund nicht übernehmen kann oder will (beispielsweise das Phänomen der Staatsverweigerer). Zudem kritisieren die Kantone, dass der Entschädigungssatz für Mitarbeitende der KND seit mehreren Jahren nicht angepasst wurde und die Kantonspolizeien Leistungen für den Bund erbringen, die nicht kostendeckend abgegolten werden beziehungsweise in gewissen Kantonen nur die Hälfte der Personalkosten decken. Dazu laufen Arbeiten auf Bundesebene.

Die Schnittstellen im Bereich der *sicherheits-, kriminal und gerichtspolizeilichen Aufgaben und Strafverfolgung* zwischen Bund und Kantonen führen teilweise zu Abgrenzungsproblemen und Unklarheiten in der Rollenverteilung. Dies kann insbesondere bei Fällen mit einer internationalen oder interkantonalen Dimension zu einem erhöhten Ressourcenaufwand führen (etwa bei Gerichtsstandsverfahren). Wenn Aufgaben vom Bund an die Kantone delegiert werden (beispielsweise im Bereich des Vorläuferstoffgesetzes), können divergierende Lagebeurteilungen und daraus abgeleitete unterschiedliche Einschätzungen der Ermittlungsnotwendigkeit Konfliktpotenzial bergen. Weitere Herausforderungen sind Ressourcenmangel sowie Abgeltungsfragen. Gerade bei Bagatell- oder Massendelikten wie Sicherheit im Transportwesen, Sprengungen von Robidogs und Briefkästen oder Gleitschirmunfällen, aber auch bei anderen Deliktsfeldern, stellt sich die Frage der Opportunität der Bundesgerichtsbarkeit. Hier ist eine Überprüfung von Zuständigkeiten und die Eruiierung von Entflechtungspotenzial angezeigt. Dieses Thema wurde im Zuge der Erfüllung des Postulats 19.3570 Jositsch<sup>4</sup> angegangen. Es ist aktuell noch unklar, ob die geschilderten Probleme mit den Umsetzungsarbeiten gelöst werden. Die Vernehmlassung wird voraussichtlich im Sommer 2026 eröffnet.

Insbesondere die Problematik der unentschädigten Ermittlungsleistungen, die die Kantonspolizeien für die Bundesanwaltschaft (BA) erbringen, muss aus Sicht der Kantone angegangen werden. Denn, obwohl der Bund (BA, fedpol) für die strafrechtliche Verfolgung der in Art. 24 StPO aufgeführten Verbrechen und Vergehen zuständig ist, werden die Verfahren in der Praxis aus Sicht der Kantonsvertreter häufig durch die Kantone durchgeführt. Es besteht allerdings keine Übersicht dazu. Aus Sicht des Bundes erfolgen derartige Delegationen in der Praxis nur selten (vgl. [Bericht des Bundesrats von 2023](#), insbesondere Ziff. 7.3.3.2). Zudem wurde die früher bestehende Abgeltung aufgrund der geringen Beträge und zur Reduktion des administrativen Aufwandes mit der Einführung des StBOG ([SR 173.71](#)) abgeschafft. Im Gegenzug wurden die Kantone im Rahmen des Vollzugs von Entscheiden der Strafbehörden des Bundes neu berechtigt, den Erlös aus dem Vollzug von Geldstrafen und Bussen zu behalten.

---

<sup>4</sup> [Bericht](#) in Erfüllung des Postulats 19.3570

Erhebliche Probleme bestehen gemäss der Einschätzung der Kantone auch im Bereich der *Aus- und Weiterbildung*. So bilden die Bundesorgane der inneren Sicherheit (mit Ausnahme des BAZG und der Armee) ihr Personal nicht selbst aus (Grundausbildung), sondern rekrutieren es mehrheitlich bei den Kantonspolizeien, wobei sie Lohnbedingungen bieten, mit denen diese nicht konkurrieren können. fedpol steht via KKPKS mit den Kantonen in Kontakt, um eine geeignete Beteiligung seitens fedpol an der Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten zu prüfen. Mittelfristig ist aus Sicht fedpol zudem zu evaluieren, wie die gegenseitige Durchlässigkeit gestärkt werden könnte mit dem Zweck, das gegenseitige Verständnis und den Wissenstransfer zu fördern. Damit wird nicht nur die Effizienz und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen optimiert, sondern es könnten auch Ressourcen gebündelt und Synergien genutzt werden, was letztlich der inneren Sicherheit der Schweiz als Ganzes zugutekommt. Auch im Bereich der Grenzkontrollen gibt es Synergie- und Verbesserungspotenzial, bilden doch heute alle Grenzkontrollbehörden (sechs kantonale Polizeikorps und eine Bundesbehörde [BAZG]) ihr Personal eigenständig aus, wobei lediglich die Ausbildungen der Kantonspolizei Zürich und des BAZG den Mindeststandards der EU genügen.<sup>5</sup>

Eine Herausforderung in Zusammenhang mit den *Datenbanken, Informationssystemen und IKT-Anwendungen zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben* stellen der interkantonale Datenaustausch sowie auch jener zwischen Bund und Kantonen dar. Optimierungsbedarf besteht ebenfalls im Bereich der Digitalisierung sowie der Effizienz bei IT-Systemen; aktuell werden Synergien nicht ausreichend genutzt und es kommt zu Mehrspurigkeiten – auch im Bereich der Aussengrenzkontrolle. In diesem Bereich soll die nationale Abfrageplattform (POLAP) Abhilfe schaffen. Verflechtungen und Klärungsbedarf bestehen aus Sicht der Kantone zudem bei der Rollenverteilung zwischen den Bundesbehörden und der PTI bei der Bereitstellung von IT-Mitteln.

Da die Kantonspolizeien bewusst nicht über grosse mobilisierbare Reserven oder technische Mittel verfügen, deren Einsatz zu selten ist, um deren Anschaffung zu rechtfertigen, sind sie bei Grossereignissen und Belastungsspitzen auf die *Unterstützung durch die Armee* angewiesen. Der Zugang zu den Armeeleistungen erfolgt subsidiär und unentgeltlich, kann jedoch durch diverse Bestimmungen mit langen und komplexen Entscheidungswegen erschwert werden.

Wo sich Synergien erzielen lassen, können die Kantone Kompetenzen unentgeltlich an den Bund (BAZG) delegieren. Die aktuell selbständige Erledigung des BAZG von Feststellungen im *Migrationsbereich an den Binnengrenzen* wird vom BAZG und der KKPKS als effizient beurteilt. Die Delegation bedingt jedoch umfassende Synergieanalysen sowie den Abschluss von detaillierten Verwaltungsvereinbarungen mit den einzelnen Kantonen, was – insbesondere im Hinblick auf zukünftige Herausforderungen und zahlreiche Schengen-Weiterentwicklungen – aus einer verwaltungsökonomischen Perspektive nicht ideal ist. Darüber hinaus sollten nicht-synergetische Aufgaben von den Kantonen finanziert werden.

---

<sup>5</sup> Eine Partizipation der mit der Grenzkontrolle betrauten Korps an der von der Kapo ZH angebotenen Ausbildung ist möglich. Bis anhin bestand bei den anderen Korps kein Interesse und es existiert keine Verpflichtung zur Partizipation.

Im Bereich der *Aussengrenzen* wurde festgestellt, dass die fragmentierte Zuständigkeitsordnung auch im Hinblick auf zukünftige Schengen-Weiterentwicklungen eine Herausforderung darstellt und Verbesserungspotential besteht. Daher haben das EJPD und die KKJPD im Jahr 2020 gemeinsam das Projekt reFRONT<sup>6</sup> lanciert, mit welchem die Zusammenarbeit in spezifischen Bereichen im Zusammenhang mit der Schengen-Aussengrenze überprüft werden sollte. Von den vom Bundesrat zur Umsetzung in Auftrag gegebenen Empfehlungen wurden beziehungsweise nur ganz wenige und diese auch nur teilweise umgesetzt. Der Bundesrat sowie die KKJPD haben im November 2025 den Abschluss des Projektes zur Kenntnis genommen. Da damit die ursprünglich anvisierte Harmonisierung oder Vereinheitlichung in spezifischen Bereichen nur marginal erreicht werden konnte, bleibt das Verbesserungspotenzial unverändert bestehen.

## 2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat Varianten in den Bereichen Polizei und Strafverfolgung (*sicherheits-, kriminal- und gerichtspolizeiliche Aufgaben*) sowie bei den *grenzpolizeilichen Aufgaben* geprüft. Es wurden sowohl Anpassungen im Bereich der Aufgabenerfüllung als auch der Aufgabenfinanzierung analysiert. In einigen Fällen ist auch eine Kombination von Varianten möglich.

### **Varianten Polizei und Strafverfolgung:**

- Dezentralisierung: Kantonspolizeien als Ermittlungsbehörden für Bundesanwaltschaft.
- Funktionale Neuordnung Kompetenzen im Bereich der sicherheits-, kriminal und gerichtspolizeilichen Aufgaben.
- Finanzielle Entflechtung im Bereich der Abgeltungen für die dauernden und ausserordentlichen Schutzaufgaben, des Botschaftsschutzes, der kantonalen Nachrichtendienste.

### **Varianten Grenzbereich / grenzpolizeiliche Aufgaben:**

- Teilzentralisierung Binnengrenzen: Geteilte Zuständigkeiten im Bereich der grenzpolizeilichen Aufgaben, das heisst sowohl kantonale Zuständigkeit im Kantonsgebiet und zusätzliche Bundeskompetenz an der Grenze/Grenzraum
- Änderung Status quo im Bereich der Binnengrenzen durch Standarddelegationen bei den Verwaltungsvereinbarungen (Harmonisierung), weitreichendere Aufgabenübertragungen müssten von den Kantonen bezahlt werden.
- Zentralisierung Aussengrenzen: Verschiebung der Kompetenz für Aussengrenzkontrollen zum Bund (Vereinheitlichung)
- Teilzentralisierung Aussengrenze: Geteilte Zuständigkeiten Bund - Kantone im Bereich der Aussengrenzen
- Änderung Status quo im Bereich der Aussengrenzen durch Harmonisierung

---

<sup>6</sup> Abschlussbericht [reFRONT](#)

Die Varianten greifen teilweise ähnliche Diskussionen auf, die auch in anderen Projekten angegangen wurden und werden (beispielsweise das bereits erwähnte Projekt reFRONT oder die Umsetzung des Postulatsberichts 19.3570 Jositsch). Die nachfolgend skizzierten Varianten nehmen auf diese Arbeiten Bezug. Daneben hat die Arbeitsgruppe beschlossen, in den Themenbereichen polizeiliche Informationssysteme und Datenaustausch sowie Unterstützung der Armee bei polizeilichen Aufgaben aufgrund folgender Begründung keine Varianten zu prüfen:

Im Bereich des **polizeilichen Datenaustausches** wird im Frühjahr 2026 die Vernehmlassung für eine Regelung der Materie auf Bundesebene eröffnet. Diese sieht die Schaffung einer Verfassungsgrundlage zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes in diesem Bereich (Ergänzung Art. 57 BV) sowie die Regelung des Betriebes einer nationalen polizeilichen Abfrageplattform auf Gesetzesstufe (BPI) vor. Parallel dazu wird auf interkantonalen Ebene die Regelung des Datenaustausches mittels eines Konkordats weiterverfolgt. Die Thematik ist damit bereits intensiv und konkret in Bearbeitung.

Die **Unterstützung durch die Armee** bei polizeilichen Aufgaben soll im Rahmen der Erarbeitung der Sicherheitspolitischen Strategie 2026 unter der Leitung des SEPOS geprüft werden. Um die Planungsqualität zu erhöhen und die Entscheidungsprozesse zu verkürzen, wären prozedurale und gesetzliche Anpassungen erforderlich. In zwei Bereichen sind Verbesserungen denkbar: Einerseits ist zu prüfen, ob das Antragsverfahren auf Seiten der zivilen Behörden vereinfacht werden kann. Andererseits wäre zu prüfen, ob die rechtlichen Grundlagen dahingehend anzupassen sind, um die Entscheidungsprozess zu vereinfachen.

## 2.1. Polizei und Strafverfolgung: Dezentralisierung Ermittlungsleistungen

### 2.1.1. Stossrichtung

Die Dezentralisierung führt zu einer Verlagerung der Ermittlungsaufgaben. Die Bundesanwaltschaft beauftragt die örtlich zuständigen Kantonspolizeien direkt – und nicht mehr die Bundeskriminalpolizei - mit den erforderlichen Ermittlungsleistungen. Dies umfasst auch Tatbestände in Bundeskompetenz (etwa Staatsschutzkriminalität). Die Kantonspolizeien setzen die Verfahren operativ um. Die Bundeskriminalpolizei behält Koordinationsaufgaben bei komplexen interkantonalen und internationalen Fällen und erfüllt unterstützende Aufgaben (IT-Forensik, Analyse).

Analog dazu delegiert der Bund den Kantonen die Ermittlungsleistungen in den Bereichen Spielbanken, Flugunfälle und ähnlichen Bereichen. Die Untersuchungsbehörden wie die Eidgenössische Spielbankenkommission haben dann wie die Bundeskriminalpolizei nur noch eine koordinierende Funktion. Die Kantonspolizeien setzen die gerichtspolizeilichen Verfahren operativ um.

Voraussetzung für das Funktionieren eines solchen Delegationssystems ist eine effiziente und verstärkte Koordination durch den Bund, insbesondere hinsichtlich Ermittlungsunterstützung und der Bereitstellung der erforderlichen Informationssysteme und spezia-

lisierte Leistungen. Das heisst, fedpol nimmt bei der Koordination der Verfahren, der Lageverfolgung, des Informationsaustausches mit dem Ausland und den internationalen Kontakten weiterhin Aufgaben wahr ([ZentG; SR 360](#)). Die Rolle von fedpol bei Vorermittlungen ist in Art. 2a Bst. f ZentG geregelt und müsste bei einer Vertiefung dieser Variante geklärt werden. Da die Zuständigkeit für die Strafverfolgung gemäss StPO von der Art der Straftat abhängt, lässt sich oft erst spät feststellen, ob die Straftaten in die Zuständigkeit des Bundes fallen oder nicht. Ist dies nicht der Fall, wäre der Bund beziehungsweise die Bundeskriminalpolizei streng genommen verfassungsrechtlich nicht befugt, Vorermittlungen durchzuführen. Wenn die Ermittler künftig den Kantonspolizeien angegliedert sind, bleiben der Bundeskriminalpolizei zudem nur noch wenige Mittel für die Durchführung von Vorermittlungen.

In der vorliegenden Variante ist vorgesehen, dass der Bund die Kantonspolizeien für die delegierten Aufgaben nach einer Methode entschädigt, welche dem heute im Bereich des Staatsschutzes geltenden System entspricht: Nach einem Verteilschlüssel, der die Bevölkerung, die Grösse des Finanzplatzes und andere Faktoren berücksichtigt, die sich auf die Kriminalitätslage auswirken, wird jeder Kantonspolizei eine bestimmte Anzahl Ermittler zugeteilt. Beim Verteilschlüssel ist darüber hinaus zu bedenken, dass vermutlich in erster Linie die Kantonspolizeien der Standortkantone der Bundesanwaltschaft (BE, ZH, VD, TI) mit delegierten Aufgaben betraut werden. Die Kantonspolizeien stehen der Bundesanwaltschaft für Verfahren im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit zur Verfügung, wobei die Priorisierung der Verfahren im Einzelfall durch die zuständige Kantonspolizei erfolgt und die Delegation der Bundesanwaltschaft nicht per se eine höhere Priorität zugerechnet würde. Werden sie für diese Verfahren nicht benötigt, stehen die Ermittlerinnen und Ermittler der Kantonspolizei und der kantonalen Staatsanwaltschaft zur Verfügung. Die Abgeltungen sind in Bezug auf die Leistungen für den Bund kostendeckend auszugestalten und sollen sich nach dem Lohnniveau der jeweiligen Kantonspolizeien richten, dabei wäre auch der Gegenwert der von fedpol den Kantonen unentgeltlich zur Verfügung gestellten Dienstleistungen und Betriebskosten von polizeilichen Informationssystemen zu berücksichtigen.

Die vorliegende Dezentralisierungs-Variante ist auch ohne Abgeltung der Kantone durch den Bund umsetzbar, wobei die Belastung der Kantone diesfalls über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 ausgeglichen würde.

## 2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Eine Umsetzung dieser Variante würde grundlegende Änderungen sowohl im Bundes- wie auch im kantonalen Recht erfordern und hätte zudem Auswirkungen auf die Ausrichtung der Bundesstrafjustiz und der Gerichtsorganisation. Der Anpassungsbedarf wäre im Detail zu prüfen.

Unter anderem müssen das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG) und vor allem die dazugehörige Verordnung vom 30. November 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei ([SR 360.1](#)) angepasst werden.

Sollte fedpol weiterhin Vorermittlungen durchführen, wäre die Schaffung einer expliziten verfassungsrechtlichen Grundlage wünschenswert, wie schon im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 empfohlen ([BBI 2012 4459](#), S. 4571-4572).

### 2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Für die Kantone dürfte die Übernahme dieser Ermittlungsleistungen aufgrund der Abgeltungen keine finanziellen Folgen haben. Das System könnte sogar zu einer finanziellen Entlastung der Kantone führen, da die kantonalen Polizeibehörden bereits heute Ermittlungen für die Bundesanwaltschaft durchführen, allerdings ohne dafür entschädigt zu werden. Da die Löhne bei fedpol höher sind als diejenigen der Mitarbeitenden der Kantonspolizeien wären beim Bund bei einem solchen Delegationssystem Einsparungen denkbar. Allerdings dürfte der Bund seine Ermittlungsleistungen nicht vollständig zugunsten der Kantone abbauen können. Zudem könnte bei der Bundesanwaltschaft ein höherer Koordinationsaufwand resultieren. Insgesamt ist somit mit einer Mehrbelastung beim Bund zu rechnen.

### 2.1.4. Bewertung

Die Kantonsvertreter sehen bei dieser Variante eine Verbesserung der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Aus ihrer Sicht sind die Kantone in der Lage, diese Ermittlungsleistungen durchzuführen beziehungsweise tun dies bereits heute teilweise und würden mit dieser Variante finanziell entsprechend dafür abgegolten. Aus Sicht der Sektoralvertreter des Bundes übersteigt es hingegen die Kraft gewisser Kantone, schwere Verbrechensformen (organisierten Kriminalität, Terrorismus, Cybercrime) zu bekämpfen und aufzuklären. Zudem erachten sie es als problematisch, wenn die Abgeltungen aufgrund fehlender Auslastung auch Aufgaben im originären kantonalen Zuständigkeitsbereich finanzieren würden.

Bei der Beurteilung der Effektivität und Effizienz gehen die Einschätzungen innerhalb der Arbeitsgruppe stark auseinander.

Aus Sicht der Kantonsvertreter dürften klare Zuständigkeitsregelungen betreffend die Durchführung der Ermittlungen die Effizienz der Aufgabenerfüllung erhöhen, da Zuständigkeitsfragen zwischen Bund und Kantonen wegfallen würden. Zudem könnten Synergien mit den originären Aufgaben der Kantonspolizeien genutzt werden. Auch die Spannungen zwischen den Erfordernissen der Ermittlungen und dem primären Auftrag der Polizei, der Gefahrenabwehr, könnten leichter bewältigt werden, da die Kantonspolizeien die Verfahren offiziell leiten würden. Dass die Ermittlungen sich der Politisierung auf Bundesebene entziehen würde, hätte nach Einschätzung der Kantonsvertreter ebenfalls eine positive Auswirkung auf die Aufgabenerfüllung. Von den Sektoralvertretern des Bundes wird hingegen verneint, dass eine solche Politisierung im heutigen System stattfindet. Schliesslich hätte die Variante aus Sicht der Kantonsvertreter den Vorteil, die derzeitige Situation zu regulieren und zu formalisieren, in der die Bundesanwaltschaft regelmässig direkt (grössere) Kantonspolizeien mit Ermittlungen beauftragt, ohne

Entschädigung und ohne dass dies Teil ihres Aufgabenbereichs ist. Aus Sicht der Sektoralvertreter des Bundes erfolgt dies aber nicht dermassen häufig und insbesondere grössere Verfahren mit hohem Ressourcenbedarf werden heute kaum den Kantonen delegiert.

Aus Sicht der Sektoralvertreter des Bundes würde die Effizienz und Wirksamkeit bei der Bekämpfung der Schwerstkriminalität, die zunehmend arbeitsteilig, grenzüberschreitend und im digitalen Raum operiert, bei einer Dezentralisierung der Ermittlungsleistungen hingegen stark abnehmen. So dürften sich bei grenzüberschreitenden Fällen neue Zuständigkeitsfragen zwischen den Kantonen ergeben, was zu einer Verzögerung bei der Eröffnung und Führung von Strafverfahren führen könnte. Da kriminelle Organisationen selten an einem einzigen Ort tätig sind, wären auch bei laufenden Ermittlungen Unstimmigkeiten wegen den Zuständigkeiten möglich. Im Weiteren würden die neuen Schnittstellen in der Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft als Auftraggeberin und den 26 Kantonspolizeien aus sektoraler Sicht des Bundes zu einem höheren Koordinationsaufwand und zusätzlichen Verflechtungen führen. Auch bestünde das Risiko, dass Redundanzen zwischen den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen geschaffen werden, wobei davon auszugehen ist, dass es aufgrund der geografischen Verteilung der Fälle periodisch zu Über- und Unterkapazitäten in den Kantonen kommen könnte. Aus Sicht der Kantonsvertreter sind diese Bedenken zur geografischen Verteilung aber unbegründet, da sich die Situation gegenüber den heutigen Zweigstellen der BKP nicht wesentlich verändern würde. Insgesamt dürfte es bei einer Dezentralisierung schwieriger werden, sich einen Überblick über die gesamtschweizerische und internationale Lage zu verschaffen und eine gemeinsame Strategie zur Verbrechensbekämpfung oder Prioritäten festzulegen. Das Wissen kann aus Sicht der Sektoralvertreter des Bundes viel effektiver aufgebaut und eingesetzt werden, wenn es zentral angesiedelt ist und die Wege zwischen den zuständigen Staatsanwälten und den Ermittlern, sowie mit den unterstützenden Spezialisten (polizeiliche Analytiker, IT-Experten, etc.) in den einzelnen Fachgebieten (z.B. organisierte Kriminalität, Terrorismus, Finanzkriminalität oder Cybercrime) kurz sind. Es besteht das Risiko, dass es aufgrund von Ressourcenmangel und informationeller Zersplitterung zu Lücken in der Verbrechensbekämpfung kommt. So hielt der Bundesrat beispielsweise bereits 1994 in seiner Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches<sup>7</sup> fest, dass die kantonale Zuständigkeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität nicht mehr zeitgemäss ist und dass es eine zentrale Bundesstelle braucht, um die komplexen Ermittlungen effizient zu koordinieren und das erforderliche Fachwissen dauerhaft sicherzustellen. Die erfolgte Zentralisierung der Strafverfolgung auf Stufe Bund über Zentralstellen, ausgehend vom Beginn der Bekämpfung der internationalen Drogenkriminalität aus einer faktischen Notwendigkeit heraus, würde aus Sicht der Sektoralvertreter des Bundes mit dieser Variante rückgängig gemacht.

Die Variante Dezentralisierung wird von den Arbeitsgruppen-Mitgliedern sehr unterschiedlich bewertet. Fedpol schlägt deshalb vor, diese Variante in vorliegender Form nicht im Rahmen des Projektes 27 weiterzuverfolgen. Vielmehr sollen fedpol und die KKPKS die Diskussion bzgl. der Aufgabenteilung zwischen fedpol beziehungsweise der

---

<sup>7</sup> BBl 1994 I 1145, greifbar unter <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10052939&action=open>

BKP und den Kantonen gemeinsam ausserhalb des Projektes Entflechtung 27 mit einem strafferen Zeitrahmen weiterführen. Dies resultiert auch aus der Ressourcenüberprüfung fedpol, welche die EFK<sup>8</sup> durchgeführt hat. Daraus hat fedpol die Empfehlung, bis Ende 2026 den Auftrag fedpol (BKP) im föderalen Kontext zu überprüfen. Der Leistungskatalog der Bundeskriminalpolizei sei mit den Verbundpartnern so abzustimmen und anzupassen, dass die Voraussetzungen für eine effiziente und effektive Ermittlungsarbeit gewährleistet sind. Unter den dargelegten Voraussetzungen erklärt sich die KKPKS einverstanden, mit fedpol im ersten Quartal 2026 gemeinsam den Leistungskatalog der BKP zu prüfen und das weitere Vorgehen diskutieren. Dabei könnte aus Sicht der Kantone auch die Möglichkeit geprüft werden, bei Ermittlungen als «gemischte Teams Bund-Kantone» zusammenzuarbeiten. Solche koordinierten Ermittlungen finden in der Praxis der Kriminalpolizeien teilweise bereits statt, könnten aber noch stärker institutionalisiert beziehungsweise unterstützt und vorangetrieben werden.

## 2.2. Polizei und Strafverfolgung: Funktionale Neuordnung der Kompetenzen

### 2.2.1. Stossrichtung

Im Bereich der *kriminal- und gerichtspolizeilichen Aufgaben* wird bereits in einem laufenden Projekt eine Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen erarbeitet. Dies erfolgt im Rahmen der Umsetzung der Motionen [21.3970](#) und [21.3972](#) («Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht»), welche die Reform der Rechtsgrundlagen unter anderem unter der Berücksichtigung des Berichts in Erfüllung des Postulates [19.3570](#) Jositsch fordern. In diesem Bericht anerkannte der Bundesrat die Notwendigkeit einer umfassenden materiellen Prüfung der Zuständigkeitsregelung beziehungsweise der Bundesgerichtsbarkeit nach Art. 23 Abs. 1 der StPO, wobei das Kriterium der Staatsschutzrelevanz massgebend für die Frage einer Übertragung an den Bund sein sollte. Anpassungsbedarf verortete der Bundesrat konkret in zwei Bereichen: Bei Straftaten gegen die öffentliche Gewalt (Bst. h) und beim Amtsmissbrauch (Bst. j).

Demgegenüber könnte dem Bund die ausschliessliche Kompetenz zur Verfolgung gewisser Straftaten übertragen werden, deren Schwere oder überregionaler beziehungsweise internationaler Charakter eine exklusive Bundesgerichtsbarkeit rechtfertigen. Darunter fallen beispielsweise Delikte im Bereich der organisierten Kriminalität, des Betäubungsmittelhandels sowie der Cyberkriminalität. Auch eine Zuordnung der Zuständigkeit nach Schweregrad ist denkbar (beispielsweise anhand eines Deliktatalogs).

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Die Einschränkung der Bundesgerichtsbarkeit gemäss Art. 23 Abs. 1 StPO erfordert eine Anpassung dieses Artikels sowie weitere Gesetzesanpassungen. Im Rahmen der Umsetzung der Motionen [21.3970](#) und [21.3972](#) «Reform der Bundesanwaltschaft und

<sup>8</sup> [EFK, Prüfung der Ressourcensituation, Bundesamt für Polizei, 21.07.2025.](#)

ihrer Aufsicht» wird der Bundesrat eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage erarbeiten.

Zudem sind weitere Gesetzesanpassungen für eine exklusive Bundesgerichtsbarkeit im Bereich besonders schwerer Straftaten respektive Straftaten mit überregionalem oder internationalem Charakter (StPO sowie ZentG) erforderlich.<sup>9</sup>

### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Eine Einschränkung der Bundeszuständigkeit bei Delikten nach Art. 23 Abs. 1 StPO auf Delikte mit Staatsschutzbezug dürfte dazu führen, dass die Verfahren effizienter geführt werden. Bei der Bundeskriminalpolizei sowie bei der Bundesanwaltschaft wäre mit einer Entlastung zu rechnen. Demgegenüber wäre bei den Kantonen mit einer Mehrbelastung zu rechnen.

Eine exklusive Bundeskompetenz bei schweren Straftaten würde für den Bund zusätzliche Kosten für Ausbildung, Personal und technische Mittel mit sich bringen, während seitens der Kantone mit einer Entlastung zu rechnen ist. Das Ausmass der finanziellen Auswirkungen hängt massgeblich von der Art der Umsetzung der Variante ab.

### 2.2.4. Bewertung

Eine funktionale Neuordnung der Kompetenzen würde die Subsidiarität stärken. Die Kompetenz der Aufgabenerfüllung würde u.a. gemäss den Erkenntnissen des Postulats Jositsch derjenigen Staatsebene zugeordnet, welche diese effektiver und effizienter erfüllen kann. Aufgrund der klaren Zuständigkeitsregelung dürften Ineffizienzen abnehmen und die fiskalische Äquivalenz gestärkt werden.

Die Arbeitsgruppe kommt in einer Gesamtbeurteilung zum Schluss, dass diese Variante eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellt. Dennoch muss die funktionale Neuordnung der Kompetenzen sorgfältig durchdacht werden: Je nach konkreter Umsetzung stehen die Kantonsvertreter einer allfälligen Zuweisung der Zuständigkeiten auf der Grundlage von Deliktlisten / Straftatenkatalogen kritisch gegenüber, da die Grenzen in der Praxis nicht trennscharf und mit Unsicherheiten verbunden sind. Zudem könnte die geeignete Zuständigkeit auch vom Schweregrad einer Straftat abhängen. Dies könnte bei der Umsetzung zu Kompetenz- und Zuständigkeitskonflikten führen und die Effizienz beeinträchtigen.

Mit den laufenden Arbeiten in Zusammenhang mit dem Postulat Jositsch wird eine funktionale Neuordnung der Kompetenzen bereits angegangen. Mit der Entflechtung 27 sollen keine Redundanzen dazu geschaffen werden. Darüber hinaus werden die Diskussionen zwischen dem fedpol und der KKPKS auch im Rahmen der unter 2.1.4. erwähnten Prüfung des Leistungskatalogs der BKP weitergeführt.

---

<sup>9</sup> Weitere Ausführungen dazu finden sich im [Bericht Malama](#)

## 2.3. Polizei und Strafverfolgung: Finanzielle Entflechtung

### 2.3.1. Stossrichtung

Finanzielle Verflechtungen im Polizeibereich bestehen aktuell primär im Bereich der Abgeltungen des Bundes an Kantone für die dauernden und ausserordentlichen Schutzaufgaben, für den Botschaftsschutz und im Bereich der kantonalen Nachrichtendienste. Die Variante finanzielle Entflechtung führt dazu, dass auf die aktuellen Abgeltungen (Schutzaufgaben, Botschaftsschutz und Nachrichtendienste) verzichtet wird. Bei einer Vertiefung dieser Variante wäre zu prüfen, inwiefern der Bund den Kantonen im Gegenzug bei der Erfüllung ihrer Schutzaufträge mehr Gestaltungsspielraum überlassen kann oder sie stärker in seine Lagebeurteilung und Entscheide einbeziehen kann.

Der Wegfall der Abgeltungen wird in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 kompensiert.

### 2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Die Variante erfordert Anpassungen auf Gesetzes- sowie Verordnungsstufe (Art. 28 BWIS; SR 120 / Art. 46ff. VSB; SR 120.72 / Art. 85 NDG; SR 121).

### 2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Durch den Ausgleich im Rahmen der Globalbilanz kommt es in der Summe zu keiner Be- oder Entlastung einer Staatsebene. Der Verzicht auf die Abgeltungen dürfte zu einer leichten administrativen Entlastung führen. So können personelle Ressourcen für die Ausarbeitung der Leistungsvereinbarungen und für das Controlling (Nachweis der Ausgaben) bei Bund und Kantonen wegfallen.

### 2.3.4. Bewertung

Durch eine Reduktion des administrativen Aufwands sowie den Wegfall der Diskussionen um Modalitäten und Abgeltungsumfang wird diese Variante betreffend Effizienz positiv bewertet. Hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz dürfte eine finanzielle Entflechtung zu einer Verschlechterung führen, wenn der Bund weiterhin Vorgaben über die Umsetzung der Aufgaben macht, ohne den Kantonen gewisse Steuerungsmöglichkeiten beim Mitteleinsatz zu belassen, oder wenn künftig neue beziehungsweise nicht in der Globalbilanz berücksichtigte Aufgaben / Belastungsspitzen anfallen. Unter der Annahme, dass die Kantone (u.a. bei Gipfeltreffen oder Veranstaltungen wie dem WEF, aber auch beim Botschaftsschutz) von materiellen und immateriellen Vorteilen (mehr Hotelübernachtungen, Reputation, usw.) profitieren, könnte die fiskalische Äquivalenz durch eine bessere Übereinstimmung zwischen Nutzen und Kostenträger bei einem Verzicht auf Abgeltungen verbessert werden. In Bezug auf die Effektivität bestehen bei

den Sektoralvertretungen des Bundes Bedenken, dass die Kantone künftig trotz Ausgleich in der Globalbilanz weniger Mittel für diese Aufgaben einsetzen würden. Dies könnte zur Folge haben, dass der Bund bei gewissen zwingend zu erbringenden Leistungen anstelle der Kantone einspringen müsste.

Die Kantonsvertretern haben insbesondere Bedenken bezüglich der mittel- bis längerfristigen Entwicklung der Kosten. Der aktuelle Abgeltungsmechanismus ermöglicht die Berücksichtigung eines künftigen Kostenanstiegs. Sowohl die Kantons- als auch Sektoralvertreter des Bundes ziehen den Status quo vor. Sie erachten die Einsparungen bei den Verwaltungsaufgaben durch eine Entflechtung als marginal.

Aus einer Entflechtungsperspektive sehen die finanzpolitischen Vertreter im Bereich der polizeilichen Schutzaufgaben Potenzial für eine Vertiefung dieser Variante.

## 2.4. Bereich Binnengrenzen: Teilzentralisierung

### 2.4.1. Stossrichtung

Bei dieser Variante gilt eine geteilte Zuständigkeit im ausländerrechtlichen Bereich an den Schengen-Binnengrenzen zwischen den Kantonen und dem BAZG. Dies führt zu administrativen Erleichterungen, indem bei Standardfällen künftig auch gleich die Erledigung durch das BAZG erfolgt. Dabei ist zu definieren, welche Erledigungsarbeiten konkret unter die geteilte Zuständigkeit fallen sollen. Primär drängen sich Arbeiten auf, die Synergien zu den bestehenden Aufgaben des BAZG aufweisen, namentlich die Anzeigerstattung sowie rasch zu vollziehende ausländerrechtliche Massnahmen ohne Ermittlungstätigkeiten. Das BAZG trägt die Kosten für die Erledigungen im neu definierten Zuständigkeitsbereich selbst. Die Kantone bleiben an der Grenze und auf ihrem gesamten Kantonsgebiet für den Vollzug der ausländerrechtlichen Massnahmen sowie für die Strafverfolgung zuständig und tragen dort die entsprechenden Kosten.

### 2.4.2. Rechtsetzungsbedarf

Für eine geteilte Zuständigkeit zwischen den Kantonen und dem BAZG betreffend die Kompetenzen der selbständigen Erledigung sind Anpassungen auf Gesetzes- (AIG und allenfalls BAZG-VG) und Verordnungsstufe (Ausführungsverordnungen) notwendig. Es wäre zudem zu prüfen, ob die neue Zuständigkeitsregelung auch auf Verfassungsstufe festzulegen wäre und inwiefern kantonale Gesetze angepasst werden müssen.

### 2.4.3. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen dieser Variante sind davon abhängig, wie die aktuellen Aufgaben sowie allfällige neue ausländerrechtliche Massnahmen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden. Es ist denkbar, dass für die Kantone durch eine solche Kompetenzteilung Einsparungen resultieren, weil das BAZG, welches an der Grenze tätig ist, zwangsläufig mehr solcher Aufgriffe generiert als die Polizeikörper im Inland. Dies kommt dann zum Tragen, wenn aufgrund der Weiterentwicklungen des Schengen-Aquis

neue, komplexe Aufgaben (beispielsweise Screening) dazukommen. Es wird allerdings zu prüfen sein, wie diese Kompetenzteilung in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 berücksichtigt wird. Aufgrund der Kompetenzteilung bei der Erledigung von ausländerrechtlichen Massnahmen werden die Verwaltungsvereinbarungen schlanker und bei Neuerungen im ausländerrechtlichen Bereich wäre eine schweizweit gleiche Umsetzung schneller zu realisieren, was zu einer administrativen Entlastung führen sollte.

#### 2.4.4. Bewertung

Mit Blick auf die Subsidiarität stellt die vorliegende Variante eine Verbesserung dar. Der Bund erhält neu eine gesetzlich verankerte Zuständigkeit für Aufgaben, welche bisher an ihn delegiert wurden. Mit der geteilten Kompetenzaufteilung würde Kongruenz zwischen der gesetzlichen beziehungsweise verfassungsmässigen Zuständigkeit und der praktischen Umsetzung geschaffen. Im Vergleich zum Status quo würde dem Kriterium der fiskalischen Äquivalenz tendenziell besser Rechnung getragen. Die Kosten werden jeweils von derjenigen Staatsebene getragen, welche die Aufgabe übernimmt und den Mitteleinsatz bestimmt. Ob aus den Aufgaben im Grenzbereich ein regionaler oder landesweiter Nutzen resultiert, ist Auslegungssache. Die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung dürften sich verbessern, wenn die Aufgaben jeweils von derjenigen Staatsebene übernommen werden, für welche diese den geringeren Zusatzaufwand bedeutet. Jedoch birgt die geteilte Zuständigkeit die Gefahr, Fehlanreize zu schaffen und Lastenabwälzungen zwischen den Staatsebenen zu begünstigen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn die Kantone die neue Zuständigkeit des Bundes in erster Linie dazu nutzen würden, ihre eigenen Ressourcen im Vergleich zu heute abzubauen beziehungsweise die Kompetenzteilung einzig deshalb akzeptieren, um ihrerseits Geld einzusparen.

Für die Arbeitsgruppe stellt diese Variante gegenüber dem Status quo eine Verbesserung dar. Die Erfahrung zeigt, dass zwischen den Kantonspolizeien und dem BAZG wirksame Synergien möglich sind, da jedes auf seinen jeweiligen Kompetenzbereich spezialisiert ist. Zudem könnte die Variante die Übernahme von Schengen-Weiterentwicklungen erleichtern. Sollte die Variante weiterverfolgt werden, wäre im Zuge der weiteren Arbeiten das Risiko der Fehlanreize zu adressieren.

### 2.5. Bereich Binnengrenzen: Änderung Status quo – stärkere Harmonisierung

#### 2.5.1. Stossrichtung

Bei den Sicherheitsaufgaben im grenzpolizeilichen Bereich sind Optimierungen in der Umsetzung denkbar. Diese haben aber keine direkten Auswirkungen auf die Aufgabenteilung. Durch eine Standarddelegation bestimmter grenzpolizeilicher Aufgaben im ausländerrechtlichen Bereich soll eine Harmonisierung der Verwaltungsvereinbarung er-

reicht werden. Bereits heute delegieren fast alle Grenzkantone die Wegweisungskompetenz dem BAZG offiziell oder bei einem erhöhten Migrationsaufkommen ad hoc. Dennoch müssen die einzelnen Tatbestände, die Aufgaben und die zu erledigenden Massnahmen mit jedem einzelnen Kanton separat vereinbart werden. Im Rahmen der Überarbeitung der Verwaltungsvereinbarung (Übergangsbestimmungen neues Zollgesetz) kann hier mittels Standarddelegation auf das Verfassen einzelner Anhänge pro Kanton verzichtet werden.

### 2.5.2. Rechtsetzungsbedarf

Ob für die Standarddelegation bestimmter grenzpolizeilicher Aufgaben im ausländerrechtlichen Bereich Rechtsanpassungen nötig sind, muss noch geklärt werden. Gegebenenfalls müsste Art. 10 des neuen BAZG-VG, wonach die Kantone bei der Delegation frei sind, angepasst werden. Allenfalls könnte aber auch eine übergeordnete Vereinbarung mit der KKPKS oder KKJPD genügen.

### 2.5.3. Finanzielle Auswirkungen

Die administrative Entlastung durch die Harmonisierung der Verwaltungsvereinbarungen fällt eher gering aus. Änderungen im ausländerrechtlichen Bereich müssen zwar nicht mehr mit allen Kantonen einzeln nachgetragen werden, sondern können via die übergeordnete Vereinbarung erfolgen. Die anderen Bereiche müssen aber weiterhin mit allen Kantonen geregelt werden und auch Details wie Kostendepositas pro Kanton müssen weiterhin in kantonalen Leitfäden geregelt werden.

### 2.5.4. Bewertung

Die Variante wird betreffend Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz neutral beurteilt, weil sich in der Summe weder an der Aufgabenteilung noch an der Finanzierung Änderungen ergeben. Die administrative Erleichterung dürfte sich leicht positiv auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung auswirken. Die Effizienzgewinne fallen jedoch tiefer aus wie in der Variante 2.4 «Teilzentralisierung Binnengrenzen». Ungeklärt blieben bei dieser Variante der Umgang mit neuen Aufgaben, welche sich insbesondere durch die stetigen Schengen-Weiterentwicklungen ergeben, weil in jedem Einzelfall bei jedem Kanton geklärt werden müsste, wer macht was sowie spezifische Abgeltungsfragen einzeln vereinbart werden müssten.

Die Arbeitsgruppe sieht in dieser Variante in der Summe mehr Vorteile gegenüber dem Status quo, welche sich im Wesentlichen durch die administrative Erleichterung ergeben. Die Vorteile überwiegen nach Einschätzung der Sektoralvertreter des Bundes jedoch nicht diejenigen, welche sich aus einer Umsetzung der Variante «Teilzentralisierung Binnengrenzen» ergeben würden.

## 2.6. Bereich Aussengrenzen: Zentralisierung

### 2.6.1. Stossrichtung

Die Grenzkontrollen an den Aussengrenzen (Flughäfen) werden in die Kompetenz des Bundes verschoben. Diese Variante (Vereinheitlichung) wurde bereits im Abschlussbericht des Projekts reFRONT favorisiert, in der Umsetzung jedoch verworfen. Die ursprünglich anvisierte Vereinheitlichung in den spezifischen Bereichen konnte somit nur marginal erreicht werden. Das Verbesserungspotenzial bleibt daher unverändert bestehen.

### 2.6.2. Rechtsetzungsbedarf

Bei dieser Variante wären zwingend das AIG, das ZG sowie die Ausführungsverordnungen anzupassen. Welche Gesetze wie angepasst werden müssten, ist auch davon abhängig, welcher Bundesbehörde (BAZG oder SEM oder einer neu zu schaffenden Behörde im EJPD) die Zuständigkeit für die Personenkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen zugeordnet würde. Es ist ebenfalls zu prüfen, inwiefern kantonale Gesetze angepasst werden müssen.

Ob darüber hinaus auch eine Anpassung der Bundesverfassung nötig ist, wäre bei einer Weiterverfolgung der Variante vertieft zu analysieren. Wenn die Grenzkontrolle nicht nur als Migrations- sondern auch als sicherheitspolizeilich motivierte Kontrolle verstanden wird, wäre eine Bundeskompetenz allenfalls in der Bundesverfassung zu verankern.

### 2.6.3. Finanzielle Auswirkungen

Im Bereich der Aussengrenzkontrolle würde eine Zentralisierung beim Bund für diesen erhebliche Mehrkosten zur Folge haben, die in der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu Gunsten des Bundes zu berücksichtigen wären. Dank Synergiegewinnen ist insgesamt mit einer Reduktion der Kosten zu rechnen.

### 2.6.4. Bewertung

Die starke Fragmentierung in den Kantonen sowie die unterschiedliche Ressourcenausstattung wirken sich insbesondere bei kleineren Korps auf die Qualität der Ausbildung (wofür die Schweiz wiederholt kritisiert wurde) und damit mittelbar auf die Qualität der Aufgabenerfüllung aus. Aufgrund stetiger (Schengen-)Weiterentwicklungen werden die Grenzkontrollen zunehmend komplexer, was die Problematik in Zukunft akzentuieren dürfte. Die Variante wird aufgrund der Harmonisierung hinsichtlich des Effizienz- und Effektivitätskriteriums tendenziell als Verbesserung gegenüber dem Status quo eingeschätzt. Allerdings dürften sich die Auswirkungen auf die Effektivität der Aufgabenerfüllung aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen der Kantone stark zwischen die-

sen unterscheiden. Dasselbe gilt hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips. Aus einer übergeordneten Perspektive dürfte die Subsidiarität jedoch gestärkt werden, da die Aufgabe zumindest in Teilen die Möglichkeiten und Kapazitäten gewisser Kantone zunehmend übersteigen dürfte und die Notwendigkeit einer Schengen-weit einheitlichen Umsetzung keinen Spielraum für regional unterschiedliche Umsetzungslösungen lässt. Die fiskalische Äquivalenz würde insofern gestärkt, als die Aufgaben von derselben Staatsebene ausgeführt würden, von der auch die Vorgaben über die Ausführung gemacht werden. Da die Variante weder neue Fehlanreize schaffen noch bestehende abbauen würde, wird sie diesbezüglich als neutral eingeordnet.

Die Kantonsvertreter sehen bei den Aussengrenzen keinen Handlungsbedarf. Die grundsätzliche Qualität der Aufgabenerfüllung an der Aussengrenze wurde anlässlich der Schengen-Evaluierungen bei den besuchten Grenzkontrollbehörden (Kapo ZH und GE sowie BAZG) nicht bemängelt. Die Sektoralvertreter des Bundes sehen in dieser Variante hingegen Vorteile gegenüber dem Status quo. Die genannten Schengen-Evaluierungen widerspiegeln aus ihrer Sicht ein unzureichendes Bild, da nur die grossen Korps in ihrer Aufgabenerfüllung evaluiert wurden. Diese Korps verfügen auch über Ausbildungen, die den geforderten Standards entsprechen. Die kleinen Korps wurden nicht evaluiert.

## 2.7. Bereich Aussengrenzen: Teilzentralisierung

### 2.7.1. Stossrichtung

Die Kompetenz für die Grenzkontrollen an den Aussengrenzen wird durch eine neu geschaffene gesetzliche Verankerung auf den Bund ausgeweitet. Es gilt somit eine geteilte Zuständigkeit Bund und Kantone für dieses Aufgabengebiet. Die Entscheidung, durch welche Staatsebene die Zuständigkeit in der Praxis wahrgenommen wird, könnte entweder den Kantonen obliegen oder gestützt auf ein definiertes Kriterienraster erfolgen. Diese Möglichkeiten wären bei einer Weiterverfolgung der Variante vertieft zu prüfen.

### 2.7.2. Rechtsetzungsbedarf

Analog zu der Variante Zentralisierung im Bereich der Aussengrenzen wären das AIG, das ZG sowie die Ausführungsverordnungen anzupassen. Es ist ebenfalls zu prüfen, inwiefern kantonale Gesetze sowie die Bundesverfassung angepasst werden müssen.

### 2.7.3. Finanzielle Auswirkungen

Es ist damit zu rechnen, dass insbesondere in Kantonen mit kleineren Aussengrenzen die Grenzkontrollen vom Bund wahrgenommen würden. Die Kostenverschiebung wäre zu quantifizieren und im Rahmen der neutralen Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 zu berücksichtigen. Ob Synergiegewinne erzielt werden können, hängt von der genauen Ausgestaltung ab. Im Vordergrund stehen Qualitätsüberlegungen.

Bei denjenigen Kantonen, die die Aufgabe weiterhin selber wahrnehmen, kommt es zu keiner Kostenverschiebung im Rahmen der Globalbilanz.

#### 2.7.4. Bewertung

Die Umsetzung dieser Variante dürfte etwas abgeschwächt dieselben Auswirkungen wie die Variante «Zentralisierung» im Bereich der Aussengrenzen zur Folge haben. Hinsichtlich des Subsidiaritätskriteriums ist diese Variante zu bevorzugen, weil weiterhin eine kantonale Zuständigkeit verankert ist und diese auch wahrgenommen werden kann.

Die Sektoralvertreter des Bundes sehen in dieser Variante Vorteile gegenüber dem Status quo. Wie bereits unter 2.7.4 ausgeführt sehen die Kantonsvertreter hier keinen Handlungsbedarf.

### 2.8. Bereich Aussengrenzen: Änderung Status quo – stärkere Harmonisierung

#### 2.8.1. Stossrichtung

Bei den Sicherheitsaufgaben im Bereich der Aussengrenzkontrollen (Flughäfen) sind Optimierungen in der Umsetzung denkbar, welche aber keine direkten Auswirkungen auf die Aufgabenteilung haben. Ein neu geschaffenes Organ koordiniert ähnlich der heutigen Steuergruppe Grenze alle Akteure, welche an den Aussengrenzen Kontrolltätigkeiten wahrnehmen mit den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen. Diese Koordination bezieht sich im Wesentlichen auf Handlungsfelder wie Risikoanalyse, Aus- und Weiterbildung, Prozesse, Technik und Infrastruktur sowie Policy und Governance. Dadurch können Harmonisierungen erreicht und Doppelspurigkeiten beseitigt werden. Die skizzierte Stossrichtung entspricht der Variante «Harmonisierung» aus dem Abschlussbericht reFRONT.

#### 2.8.2. Rechtsetzungsbedarf

Die Erfahrungen mit der bestehenden Steuergruppen Grenze haben gezeigt, dass eine umsetzbare und wirksame Koordination ohne Rechtgrundlage nicht zu erreichen ist. Daher wären Anpassungen der bestehenden Rechtsgrundlagen erforderlich, um eine höhere Verbindlichkeit herzustellen.

#### 2.8.3. Finanzielle Auswirkungen

Für die Schaffung und Finanzierung des Koordinationsorgans müssten seitens Bund und / oder Kantone finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Durch die Harmonisierung von Support- und Kernprozessen könnten hingegen wieder Kosten eingespart werden.

## 2.8.4. Bewertung

Die Harmonisierung der Kern- und Supportprozesse für die Aussengrenzkontrollen würde zu einer einheitlicheren und somit effizienteren und teils auch effektiveren Umsetzung der Schengen-Anforderungen führen. Da die Variante keine eigentliche Entflechtung darstellt, sind die Auswirkungen auf die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz eher gering.

Die Sektoralvertreter des Bundes favorisieren diese Variante gegenüber dem Status quo, wohingegen die Kantonsvertreter keinen Optimierungsbedarf orten. Die Schengen-Evaluation habe gezeigt, dass die Aufgaben im Wesentlichen gut bewältigt werden.

## 3. Würdigung und Empfehlungen

### Bereich Polizei und Strafverfolgung

Im Bereich Polizei und Strafverfolgung findet die Variante **funktionale Neuordnung** innerhalb der Arbeitsgruppe Zustimmung. Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass diese Variante eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellt. Die Folgearbeiten in Umsetzung der Erkenntnisse aus dem Postulat Jositsch sind bereits weit fortgeschritten. Die Stossrichtung dieser laufenden Arbeiten deckt sich im Grundsatz mit der Variante funktionale Neuordnung.

Die Thematik der **Ermittlungsleistungen** soll aufgrund des Handlungsbedarfes in Zusammenhang mit der EFK-Empfehlung und der Ressourcensituation fedpol ausserhalb der Entflechtung 27 mit einem strafferen Zeitrahmen bis Ende 2026 überprüft werden.

Aus einer Entflechtungsperspektive empfehlen die finanzpolitischen Vertreter, die Variante der **finanziellen Entflechtung** für den Bereich der **polizeilichen Schutzaufgaben** in einer zweiten Phase des Projekts weiterzuverfolgen und zu vertiefen. Die Kantonsvertreter und die Sektoralvertreter des Bundes sprechen sich für die Beibehaltung des Status quo aus. Eine Entflechtung birgt aus ihrer Sicht die Gefahr, dass Zahlungsspitzen oder ein höherer Bedarf in Zukunft auf die Kantone abgewälzt werden könnten. Zudem könnte sich eine Aufhebung der Abgeltungen negativ auf die Aufgabenerfüllung auswirken, falls die Kantone trotz Ausgleich über die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 künftig weniger eigene Ressourcen einsetzen würden. Die finanzielle Entflechtung im Bereich der kantonalen Nachrichtendienste wird von keinem Mitglied der Arbeitsgruppe zur Vertiefung in der zweiten Phase empfohlen.

### Bereich Grenze / grenzpolizeiliche Aufgaben

Im Bereich der **Binnengrenzen** ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass beide vorgeschlagenen Varianten dem Status quo vorzuziehen sind und sowohl die **Teilzentralisierung** als auch die **Harmonisierung** in einer zweiten Phase vertieft werden könnten.

Die Bundesvertreter orten ebenfalls Handlungsbedarf im Bereich der **Aussengrenzen** und empfehlen die Vertiefung der Variante **Zentralisierung oder Teilzentralisierung**.

Die Kantonsvertreter sehen keinen Handlungsbedarf und sprechen sich für die Beibehaltung des **Status quo** aus.