

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: BWO, EFV, Fachvertreter Kt. ZH

---

## Aufgabenbereich Wohnbauförderung

### 1. Ist-Zustand

Der überprüfte Themenbereich erstreckt sich auf die Wohn**bauförderung** im Unterschied zur breiter angelegten Wohn**raum**förderung bzw. der generellen Wohnung**politik**.

Nicht Teil der vorliegenden Überprüfung sind daher steuerliche Massnahmen in der Wohneigentumsförderung. Dazu gehören auf Bundesebene die steuerliche Privilegierung der Vorbezüge von Altersguthaben aus der 2. Säule resp. der Säule 3a.

Nicht berücksichtigt sind zudem Wohnkostenzuschüsse, die im Rahmen der Ergänzungsleistungen (EL) (durch Bund und Kantone) oder der Sozialhilfe (durch die Kantone und teilweise die Gemeinden) ausgerichtet werden. Gemäss einer Studie, die das Beratungsbüro Ecoplan 2020 im Auftrag des BWO durchgeführt hatte, haben Bund und Kantone im Jahr 2018 EL-Beiträge von rund 665 Millionen Franken für das selbstbestimmte Wohnen ausgegeben (inklusive Sozialhilfe betragen die Kosten 1,77 Milliarden Franken). Der Anteil des Bundes (5/8 davon) beträgt 415 Millionen Franken. Aufgrund der Entwicklung der gesamten EL-Kosten dürften die Ausgaben des Bundes seit 2018 deutlich angestiegen sein.

Ebenfalls nicht berücksichtigt werden die generellen Rahmenbedingungen für den Wohnungsmarkt. Dazu gehören beispielsweise das Mietrecht oder kantonale Wohnschutzbestimmungen (bspw. BS, GE, VD) sowie weitere Regelungsbereiche wie die Raumplanung oder der Lärmschutz, welche ebenfalls einen bedeutenden Einfluss auf das Wohnraumangebot haben.

All diese Bereiche können zwar Massnahmen der Wohn**raum**förderung umfassen, solche Massnahmen zielen aber nicht direkt auf die Wohn**bauförderung** ab. Auch liegen diese Bereiche nicht in der Zuständigkeit des BWO resp. der kantonalen Ämter der Wohnbauförderung.

## 1.1. Regelungskompetenz

### 1. Rahmenbedingungen

In der Schweiz ist die Wohnraumversorgung grundsätzlich privatwirtschaftlich organisiert. Das *Angebot* wird beeinflusst durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung sowie durch generelle rechtliche Rahmenbedingungen (Raumplanung, Bauvorschriften, Mietrecht etc.), wobei die Kompetenz für deren Regelung teils beim Bund, teils bei den Kantonen liegt. Die *Nachfrage* nach Wohnungen wird unter anderem durch die Bevölkerungsentwicklung, die Haushaltsgrößen, die konjunkturelle Lage und die Einkommensentwicklung bestimmt. Verschiedene Indikatoren wie zum Beispiel die Leerwohnungsziffer oder die Preisentwicklung widerspiegeln die Situation und die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt. Über weite Strecken des 20. Jahrhunderts war die Schweiz und speziell die städtischen Zentren von Wohnungsmangel betroffen. Auch derzeit vermag die Wohnungsproduktion mit der robusten Nachfrage nach Wohnraum nicht mithalten. Allerdings ist ein funktionierender Wohnungsmarkt Voraussetzung für eine gute Wohnungsversorgung, aber auch für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung und die Mobilität der Arbeitskräfte. In einem angespannten Wohnungsmarkt haben vor allem finanzschwache Haushalte Schwierigkeiten, eine bezahlbare Wohnung zu finden.

Deshalb sorgen Bund, Kantone und Gemeinden marktergänzend mit ihren Massnahmen im Bereich der Wohnbauförderung dafür, dass guter und erschwinglicher Wohnraum für die ganze Bevölkerung zur Verfügung steht. Eine wichtige Rolle spielt dabei der gemeinnützige Wohnungsbau. Eine eigentliche Angebotssteuerung ist mit der Wohnbauförderung allerdings nicht verbunden.

### 2. Tätigkeit des Bundes: Verfassungsgrundlage

Art. 108 Abs. 1 BV gibt dem Bund den allgemeinen Auftrag zur Wohnraum- und Wohneigentumsförderung («Der Bund fördert...»). Gemäss den einschlägigen Verfassungskommentaren hat diese Förderkompetenz umfassenden Charakter und verdrängt kantonale Kompetenzen nicht. Es handelt sich um eine parallele Kompetenz, was bedeutet, dass Fördermassnahmen des Bundes und der Kantone gleichzeitig zur Anwendung kommen resp. kumuliert werden können.

### 3. Konkretisierung im WFG und Fokus auf den gemeinnützigen Wohnungsbau

Der Verfassungsauftrag des Bundes wird im Wohnraumförderungsgesetz (WFG; SR 842) konkretisiert und umfasst drei Elemente: preisgünstige Mietwohnungen, preisgünstiges selbstbewohntes Wohneigentum und die Unterstützung der Aktivitäten des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Die ersten zwei Elemente (gemeinhin als direkte Förderung bezeichnet) wurden bei der Inkraftsetzung des WFG 2004 aus finanziellen Gründen sistiert. Deshalb fokussiert sich die Wohnraumförderung des Bundes auf die sogenannte indirekte Förderung zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

Dabei kommen zwei Instrumente zur Anwendung: Erstens speist der Bund einen Fonds de Roulement, der von den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus treuhänderisch verwaltet wird. Aus diesem Fonds werden gemeinnützigen Wohnbauträgern zinsgünstige und rückzahlbare Darlehen für den Bau, die Erneuerung und den

Kauf von preisgünstigen Mietobjekten gewährt. Zweitens verbürgt der Bund Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW). Mit diesen auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Mitteln gewährt die EGW ihren Mitgliedern (=gemeinnützigen Wohnbauträgern) Darlehen zur langfristigen Finanzierung ihrer Liegenschaften. In kleinem Umfang leistet der Bund zudem Rückbürgschaften für Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft (HBG).

Weiter führt das BWO ein Forschungsprogramm, das dazu dienen soll, die Markttransparenz zu erhöhen sowie Grundlagen für eine Verbesserung des Wohnraumangebots und des Wohnumfelds zu erarbeiten.

Der Vollzug der derzeitigen Wohnraumförderung des Bundes ist – soweit er nicht durch das BWO selbst erfolgt – den Dachorganisationen (für den Fonds de Roulement) resp. der EGW übertragen. Die Kantone haben beim Vollzug des WFG nahezu keine Aufgaben.

#### **4. Altrechtliche Förderungsinstrumente**

Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen bestehen hingegen in sogenannten altrechtlichen Verpflichtungen, wobei diese bis 2032 zum grössten Teil auslaufen. So unterstehen Ende 2024 noch 3727 Wohnungen der WEG-Förderung, wobei dies nur noch ein Bruchteil der unter diesem Gesetz geförderten Wohnungen ausmacht (rund 107 000). Bei den als à fonds perdu-Beiträgen ausgestalteten Zusatzverbilligungen haben sich die jährlichen Zahlungen von 149 Millionen Franken (2001) auf inzwischen noch 1,9 Millionen Franken reduziert. Die Kantone übernehmen dabei gewisse Vollzugsaufgaben u.a. bei der Überprüfung auf Berechtigung für Zusatzverbilligungen oder der Höhe der Mietzinse. Zwischen dem Bund und dem Kanton Zürich besteht beispielsweise eine Leistungsvereinbarung von 1991 mit Ergänzungen von 1992 und 1995. Dieser unterstehen aber nur noch sieben Objekte, von denen das Letzte 2029 abläuft.

Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen gab es zudem im Zusammenhang mit «Wohnbausanierungen Berggebiet» (WS). Diese als Verbundaufgabe konzipierte Unterstützung ging mit dem Inkrafttreten des NFA 2008 in die alleinige Kompetenz der Kantone über. Im Kanton Zürich bestehen beispielsweise noch vier Subventionsverhältnisse in sogenannten Berggebieten.

#### **5. Wohnbauförderung in den Kantonen**

Kantone, in denen der Wohnungsmarkt besonders angespannt ist, oder die in diesem Bereich besondere Herausforderungen zu bewältigen haben, können die Wohnraumförderung des Bundes mit eigenen Fördermassnahmen ergänzen. Sie können dazu Gesetzesgrundlagen erlassen, die ihren spezifischen Bedürfnissen entsprechen.

Neun von 26 Kantonen verfügen über eine Gesetzesgrundlage und darauf abgestützt Massnahmen zur Wohnbau- und teilweise auch zur Eigentumsförderung. Eine substantielle kantonale Wohnbauförderung besteht namentlich in den Kantonen GE, VD, ZG und ZH. Fördergesetze haben aber auch die Kantone BL, BS, NE, NW und VS. Im Kanton GR wird mit einem neuen Gesetz über die Förderung von Wohnraum (GFW) insbesondere die Bundesförderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ergänzt (Inkrafttreten auf den 1. Januar 2026).

So fördert beispielsweise der Kanton Zürich die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen durch die Gewährung von zinslosen Darlehen. Dafür steht ein Rahmenkredit von 180 Millionen Franken zur Verfügung. Der Zinsverzicht führt zu einer Verbilligung der Wohnungen. Die Darlehen sind zeitlich befristet und nach festem Plan zu amortisieren.

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Der Verfassungs- und Gesetzesauftrag definiert die Wohnbauförderung als eine Bundesaufgabe. Damit wird gewissermassen für eine Grundversorgung von preisgünstigem Wohnraum in allen Landesteilen gesorgt. Damit werden ein landesweit gleichmässiger Nutzen geschaffen und alle Landesteile gleich behandelt.

Bei der Wohnraumförderung in Form der indirekten Hilfe zugunsten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Wohn**bauf**örderung) liegen Finanzierung und Vollzug beim Bund – soweit dieser die Vollzugsaufgaben nicht an die Dachorganisationen und Emissionszentralen delegiert (vgl. Art. 47 WFG). Mit den Kantonen bestehen dabei praktisch keine Verflechtungen.

Gemeinnützige Wohnbauträger, die überregional tätig sind, haben dadurch landesweit die gleichen Voraussetzungen. Die eingesetzten Förderinstrumente (Fonds de Roulement und Bürgschaften) lassen sich auf nationaler Ebene effizient betreiben. Auch das Risikomanagement lässt sich auf Bundesebene effektiver umsetzen; seit Inkrafttreten des WFG im Jahr 2003 musste bspw. noch keine Bürgschaft honoriert werden.

Der Bund ist aufgefordert, den Vollzug mit der Tätigkeit von Kantonen und Gemeinden zu koordinieren und zu harmonisieren (vgl. Art. 46 Abs. 3 WFG). Dies gestaltet sich normalerweise reibungslos. Im Zusammenhang mit der geplanten WFG-Revision, die u.a. die Zuständigkeit des Bundes für Mietzinskontrollen bei geförderten Wohnungen klären soll, stellt sich die Frage, auf welcher Basis diese Kontrollen in Kantonen durchgeführt werden sollen, die eine eigene Mietzinskontrolle kennen. Der Bundesrat schlägt vor, dass der Bund die Mietzinskontrolle unter bestimmten Voraussetzungen delegieren kann.

Der Auftrag zur Wohnraumförderung figuriert auch in zahlreichen Kantonsverfassungen, vielfach konkretisiert als Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und des selbstgenutzten Wohneigentums. Ein gutes Drittel der Kantone setzt bei der Wohnraumförderung hauptsächlich auf Finanzierungsinstrumente, meist in Form von Objekthilfe, zuweilen auch in Form von Subjekthilfe. Teilweise fördern Kantone auch den Zugang zu Wohneigentum oder fokussieren ihre Instrumente auf bestimmte Regionen (bspw. Berggemeinden im Kanton VS). Der Kanton GR stützt sich mit der neuen Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf die bestehenden Vollzugsprozesse der Dachorganisationen ab.

### 1.3. Finanzierung

Auf Bundesseite sind die wichtigsten Kostenblöcke pro Jahr rund 26 Millionen Franken für die Einlagen in den Fonds de Roulement und 10 Millionen Franken für den Funktionsaufwand des BWO (Zahlen jeweils Staatsrechnung 2024).

Die Ausgaben der Kantone für den sozialen Wohnungsbau belaufen sich gemäss Finanzstatistik 2023 auf rund 100 Millionen, unter Berücksichtigung der Gemeindeausgaben auf rund 350 Millionen Franken. Im Kanton Zürich steht beispielsweise ein Rahmenkredit von 180 Millionen Franken zur Verfügung. Aus diesem sind im Moment jährliche Ausgaben von rund 14,5 Millionen Franken budgetiert. Demgegenüber stehen jährliche Rückflüsse von 5 bis 9 Millionen Franken. Mit der Zeit sollten sich die Rückflüsse an die Ausgaben angleichen.

### 1.4. Herausforderungen

Die Wohnbauförderung des Bundes gemäss WFG weist praktisch keine Verflechtungen mit den Kantonen auf. Bei den altrechtlichen Förderinstrumenten (WEG, WS und weitere) war die Verflechtung deutlich enger; diese sind inzwischen nahezu bedeutungslos oder wurden mit der NFA in die Zuständigkeit der Kantone übertragen. Aufgrund der parallelen Kompetenzen können die Kantone bedürfnisgerecht ergänzende Instrumente entwickeln.

Die derzeitige Aufgabenteilung in der Organisation der Wohnbauförderung hat sich bewährt und stellt aus Sicht der Arbeitsgruppe in der Aufgabenerfüllung keine Probleme. Die parallelen Kompetenzen stellen für die Kantone keine Verdoppelung oder Behinderung in ihren Aktivitäten dar. Vielmehr wird die Bundesförderung geschätzt und als positiv erachtet.

Für die Kantone sind die Dienstleistungen des BWO – namentlich in den Bereichen Wohnforschung, Analyse des Wohnungsmarktes und Wissensaustausch – wichtig. Die Finanzierungsinstrumente auf Bundesebene stellen für sie eine wertvolle Ergänzung zu eigenen Förderinstrumenten (Fonds de Roulement und Bürgschaften) dar oder schaffen eine Grundabdeckung in der Wohnraumförderung.

Neben der Wohnbauförderung tragen auch andere Faktoren dazu bei, dass die Bevölkerung ausreichend mit Wohnraum versorgt wird. Festzustellen ist, dass die zunehmenden Ungleichgewichte auf dem Markt für Wohnraum – insbesondere dem Markt für Mietwohnungen – regional sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Die Ursachen für die Ungleichgewichte liegen auch nicht nur in bundesweit wirkenden Faktoren, sondern teils in kantonalen/regionalen Regelungen und Besonderheiten. Besonders wichtig sind dabei die raumplanerischen Rahmenbedingungen u.a. im Bereich der Siedlungsentwicklung nach innen. In diesen Fragen könnten eine engere Zusammenarbeit und Koordination zwischen Wohnungspolitik und Raumplanung über die verschiedenen Staatsebenen hinweg zur Lösung der derzeitigen Herausforderungen beitragen.

## 2. Mögliche Varianten

Gegenüber der heutigen Situation – eine Wohnraumförderung des Bundes, die den gemeinnützigen Wohnbauträgern aus allen Landesteilen offensteht und ergänzend dazu einzelne kantonale Fördersysteme, die auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten sind – lassen sich drei Varianten skizzieren:

- Variante 1: Konzentration der Wohnraumförderung beim Bund und Verzicht auf kantonale Förderung
- Variante 2: Konzentration der Wohnraumförderung bei den Kantonen und Verzicht auf die Bundesförderung
- Variante 3: Bund übernimmt Objektförderung, während Kantone, wo nötig, Subjektförderung betreiben

Weitere Varianten, bspw. punktuelle Anpassungen oder Aufgabenverschiebungen innerhalb der bisherigen Aufgabenteilung, wurden nicht geprüft. Dafür liegen keine Ansatzpunkte vor. Zudem bestehen – wie unter 1.2 und 1.4 erläutert – praktisch keine Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen.

### 2.1. Variante 1: Konzentration der Wohnraumförderung beim Bund und Verzicht auf kantonale Förderung

#### 2.1.1. Stossrichtung

Mit dieser Variante würde die Wohnraumförderung eine ausschliessliche Bundesaufgabe, während die Kantone auf Aktivitäten in der Wohnraumförderung verzichten würden. Da die Kantone, die eine Wohnraumförderung kennen, zum Teil auch Wohneigentumsförderung oder andere Förderaktivitäten im Bereich des Wohnens betreiben, müsste der Bund seine Wohnraumförderung breiter aufstellen und mit mehr finanziellen Mitteln ausstatten. Nur so liesse sich das heutige Niveau der Wohnraumförderung beibehalten.

Weiter würde sich die Frage stellen, ob der Bund die Aktivitäten der Städte und Gemeinden ebenfalls abdecken sollte. Namentlich die grösseren Städte haben eigene Fördersysteme, die ihrerseits die Förderung von Bund und Kantonen ergänzen.

#### 2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Das WFG müsste voraussichtlich angepasst und erweitert werden. Art. 108 BV gibt dem Bund bereits einen allgemeinen Förderauftrag («Der Bund fördert den Wohnungsbau [...]»), allenfalls wäre eine Anpassung in folgendem Sinn zu prüfen: «Die Förderung des Wohnungsbaus [...] ist Sache des Bundes.»

Mehrere Kantone verfügen heute über Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen im Bereich der Wohnraumförderung. Diese wären aufzuheben. Zu klären wäre ausserdem, inwiefern kantonale (und kommunale) Volksinitiativen im Bereich der Wohnraumförderung noch zulässig wären.

### 2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Eine Abschätzung der Belastungs- und Entlastungswirkungen fällt schwer. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die heute eingesetzten Mittel und Instrumente beim Bund konzentriert würden. Unter dieser Annahme wären die Gesamtkosten mutmasslich ähnlich hoch wie beim Status quo. Die Kantone würden entlastet (ähnliches würde für die Gemeinden gelten) und beim Bund würden mehr oder weniger im gleichen Umfang die Kosten zunehmen. Die Kostenverschiebung würde im Rahmen des Projekts über die Globalbilanz ausgeglichen.

### 2.1.4. Bewertung

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass mit dieser Variante die Subsidiarität im Vergleich zum Status quo geschwächt würde, da es die Kraft der Kantone nicht übersteigt, eine spezifische Wohnraumförderung zu betreiben. Hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz ist ebenfalls eine Verschlechterung zu erwarten, da der Nutzen der Wohnraumförderung auch lokal anfällt, die kantonale Ebene bei dieser Variante aber nicht mehr mitbestimmen und mitfinanzieren würde.

Die Arbeitsgruppe vertritt die Position, dass eine gewisse Effizienzsteigerung in der Anwendung der Instrumente, wenn sie aus einer Hand angeboten würden (Stichwort Skaleneffekte), erfolgen könnte. Wie hoch dieser Effizienzgewinn ausfallen dürfte, lässt sich nicht quantifizieren. Hinsichtlich der Effektivität wird eine Verschlechterung erwartet, da der Bund nicht über die gleiche Nähe zu den Betroffenen verfügt und die lokalen Verhältnisse folglich weniger gut kennt. Dies würde eine ebenso zielgerichtete Förderung, wie sie aktuell durch die Kantone erfolgt, erschweren. Es wäre denkbar, dass es vor diesem Hintergrund in Kantonen, die heute keine Förderung betreiben, zu mehr Wohnraumförderung kommen könnte als bisher. Betreffend Fehlanreize wird die Variante als neutral bewertet.

Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass diese Variante weniger überzeugt als der Status quo.

## 2.2. Variante 2: Konzentration der Wohnraumförderung bei den Kantonen und Verzicht auf die Bundesförderung

### 2.2.1. Stossrichtung

Mit dieser Variante würde die Wohnraumförderung vollumfänglich in die Zuständigkeit der Kantone (sowie Städte und Gemeinden) übergehen. Die Wohnraumförderung des

Bundes würde beendet; auch die übrigen Aktivitäten (bspw. Forschung) des Bundesamtes für Wohnungswesen würden eingestellt.

Um die Wohnraumförderung namentlich des gemeinnützigen Wohnungsbaus fortzusetzen, müssten die Kantone verpflichtet werden, eine eigene Wohnraumförderung einzuführen (auch diejenigen, die dies heute nicht tun). Um die bisherigen Förderinstrumente – Fonds de Roulement und Bürgschaften – weiterzuführen, müssten die Kantone vermutlich eine interkantonale Organisation für deren Betrieb schaffen. Ausserdem wäre zu prüfen, ob sich die Bürgschaftsverpflichtungen vom Bund auf die Kantone übertragen liessen.

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Auf Bundesebene müssten Art. 108 BV sowie das WFG und die dazugehörigen Verordnungen aufgehoben werden. Im Gegenzug müssten die Kantone entsprechende Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen schaffen oder die bereits bestehenden anpassen.

### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Auch bei dieser Variante fällt die Abschätzung der Belastungs- und Entlastungswirkungen schwer. Eine dezentrale Lösung dürfte tendenziell zu höheren Kosten führen, es sei denn, die Kantone würden dafür regionale Verbände schaffen.

Der Bund könnte seine Kosten (gemäss Staatsrechnung 2024 37 Millionen Franken) senken, für die Kantone würden die Kosten mindestens so stark steigen. Die Kostenverschiebung würde im Rahmen des Projekts über die Globalbilanz ausgeglichen. In Bezug auf die Wirkung profitiert die Wohnraumförderung vom Engagement der Vergangenheit (bspw. beim Fonds de Roulement). Wenn die Kantone dieses Instrument von Grund auf neu aufbauen müssten, wären die Kosten ungleich höher.

### 2.2.4. Bewertung

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass mit dieser Variante die Subsidiarität im Vergleich zum Status quo gestärkt werden könnte. Jedoch stellt sich die Frage, ob kleinere Kantone in der Lage wären, eine Grundabdeckung an preisgünstigem Wohnraum sicherzustellen.

Hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz wird die Variante als neutral bis schlechter bewertet, da die Wohnbauförderung nicht nur lokal, sondern auch gesamtschweizerisch einen Nutzen entfaltet, der Bund aber bei dieser Variante nicht mehr mitbestimmen und mitfinanzieren würde.

Um die gleiche Effizienz und Effektivität wie bisher zu erhalten, müssten die Kantone aus Sicht der Arbeitsgruppe ihre Förderpraxis sehr eng aufeinander abstimmen resp. gewisse Kantone müssten eine aufbauen. Zudem müsste Expertise, insbesondere in den kleineren Kantonen neu aufgebaut werden. Für die interkantonale Koordination

müsste voraussichtlich ein Konkordat ausgehandelt werden, was mit Aufwand verbunden wäre. Des Weiteren würden bei dieser Variante die Finanzierungsinstrumente des Bundes, wie der Fonds de Roulement oder Bürgschaften, wegfallen. Dies wäre insbesondere für kleinere Kantone schwierig zu kompensieren, da sie nicht die gleichen Bedingungen für die Beschaffung von Finanzmitteln auf dem Finanzmarkt haben. Dabei stellt sich die Frage, wie mit den bereits eingegangenen Verpflichtungen des Bundes im Rahmen seiner Finanzhilfen zur Wohnbauförderung umgegangen würde. Die Auswirkungen bezüglich fiskalischer Äquivalenz und Vollzugsföderalismus wären wohl grundsätzlich neutral; allerdings würden sich komplexe Fragen stellen, wie die Verantwortung für die bisher eingesetzten Instrumente (Fonds de Roulement und Bürgschaften) vom Bund auf die Kantone übertragen werden könnte. Wenn dies nicht möglich wäre, müsste der Bund diese Instrumente (aufgrund der langen Laufzeiten der bereits vergebenen Darlehen) trotz Ausstieg aus der Wohnraumförderung noch 20-25 Jahre weiterführen. Die Kosteneinsparungen würden sich dadurch reduzieren. Gleichzeitig könnte durch eine dezentrale Aufgabenerfüllung, die Förderpraxis noch besser auf die lokalen Verhältnisse angepasst werden.

Insgesamt bewertet die Arbeitsgruppe diese Variante im Vergleich zum Status quo als schlechter.

## 2.3. Variante 3: Bund übernimmt Objektförderung, während Kantone, wo nötig, Subjektförderung betreiben

### 2.3.1. Stossrichtung

Der Bund fördert die Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum (Objekthilfe), während die Kantone dafür sorgen, dass sich alle Einwohnerinnen und Einwohner eine Wohnung leisten können (Subjekthilfe).

### 2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Die kantonalen Bestimmungen müssten dahingehend angepasst werden, dass die Kantone nur noch Subjektförderung betreiben können. Die Auswirkungen auf andere gesetzliche Grundlagen hinsichtlich kantonalen Sozialleistungen müssten vertieft überprüft werden. Sofern Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen nicht von der Subjektförderung ausgeschlossen würden, ergäbe sich zudem Abstimmungsbedarf im Bereich der Ergänzungsleistungen zur Existenzsicherung.

### 2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgaben beim Bund für die Wohnraumförderung dürften in etwa gleich hoch bleiben, allenfalls leicht ansteigen, je nach Nutzung oder Ausweitung des Angebots.

Bei der Subjekthilfe handelt es sich um à-fonds-perdu-Beiträge, die sich dynamisch entwickeln können. So hat sich zwischen 2012 und 2022 der Anteil der Haushalte, die mehr

als 35 % ihres Einkommens für die Mietkosten aufwenden müssen, von 9,4 auf 13,4 % erhöht (+40 %). In absoluten Zahlen hat sich die Zahl dieser Haushalte um 69 % erhöht.

Bei der Objektförderung handelt es sich in der Regel um rückzahlbare Darlehen oder Bürgschaften. Das eingesetzte Geld fliesst wieder zurück und die damit erstellten preisgünstigen Wohnungen sind limitiert. Es werden also nicht für alle potenziell anspruchsberechtigten Personen entsprechende Wohnungen bereitgestellt. Die über Objekthilfe generierten Wohnungen stellen ein ergänzendes Angebot zur privatwirtschaftlich organisierten Wohnungsproduktion dar.

Würden die Kantone die Objektförderung aufgeben und sich auf die Subjektförderung konzentrieren, müssten für die Auszahlung der Wohnkostenbeiträge neue kantonale bzw. kommunale Fachstellen aufgebaut werden. Die Aufgabe der Objekthilfe liesse sich nur mittel- bis langfristig vollziehen, weil es sich meist um langfristige Verpflichtungen handelt. Allenfalls wäre hier zu prüfen, ob diese Aufgaben dem Bund übertragen werden könnten.

#### 2.3.4. Bewertung

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass mit dieser Variante die Subsidiarität verschlechtert würde. Auch wenn damit operative Verflechtungen vermieden werden könnten, ist es aus ihrer Sicht kaum vertretbar, dass die Kantone keine eigene Objektförderung mehr machen könnten, zumal dies ihre Kraft nicht übersteigt. Hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz ergäbe sich tendenziell ebenfalls eine Verschlechterung, da das Verhältnis zwischen Kosten-, Entscheidungstragenden einerseits und Nutzniessenden andererseits im Vergleich zum Status quo geschwächt würde.

Hinsichtlich der Effizienz und der Effektivität ergibt sich aus Sicht der Arbeitsgruppe ein gemischtes Bild. Theoretisch würde diese Variante es den Kantonen erlauben, die Subjekthilfe besser mit den restlichen Sozialhilfeleistungen abzustimmen. Jedoch ginge damit die Förderungskompetenz teilweise (je nach Kanton) zu den Gemeinden über, während die Objektförderung durch den Bund erbracht wird. In den betreffenden Kantonen müssten die Gemeinden in einem unverhältnismässigen Ausmass personelle Ressourcen aufbauen. Zudem ist die Subjektförderung sowohl administrativ als auch finanziell bedeutend aufwändiger als die Objektförderung, was die Aufgabenerfüllung für die Kantone wesentlich teurer machen würde. Die finanziellen Auswirkungen auf den Bund hängen von der genauen Ausgestaltung der Variante ab resp., ob er seine Aktivitäten in der Objektförderung aufgrund des Rückzuges der Kantone ausbauen würde. Weiter weist die Arbeitsgruppe darauf hin, dass die Objekthilfe durch die Anwendung von Kostenlimiten eine dämpfende Wirkung auf Wohnbaukosten und Mieten hat. Deshalb sollte auf einen Ausbau der Subjekthilfe zu Lasten der Objekthilfe verzichtet werden.

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass diese Variante, insbesondere für die Kantone, wesentlich schlechter ist als der Status quo.

### 3. Würdigung und Empfehlungen

Die Arbeitsgruppe kommt zur Überzeugung, dass der Status quo allen drei geprüften Varianten vorzuziehen ist. Eine Zentralisierung der Wohnbauförderung beim Bund liesse sich insbesondere mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip nicht rechtfertigen. Bei einer vollständigen Dezentralisierung würden der Fonds de Roulement und die Bürgschaften des Bundes wegfallen und die Kantone müssten eigene Förderinstrumente aufbauen, was insbesondere kleinere Kantone vor Schwierigkeiten stellen würde. Zudem würde die fiskalische Äquivalenz in beiden Varianten gegenüber dem Status quo geschwächt, weil der Nutzen sowohl bundesweit wie auch kantonal anfällt. Auch Variante 3, bei welcher der Bund Objekt- und die Kantone Subjektförderung betreiben, schneidet nach Auffassung der Arbeitsgruppe klar schlechter ab. Dies insbesondere, weil eine reine Subjektförderung für die Kantone deutlich teurer und aufwändiger ausfallen würde (schätzungsweise 20-30-facher finanzieller Aufwand) und die kostendämpfende Wirkung der Objektförderung wegfallen würde (keine Kostenlimiten). Der Status quo birgt zwar die Gefahr von gewissen Doppelspurigkeiten. Weil die Kantone aber ihr Förderinstrumentarium auf die Objektförderung des Bundes abstimmen, halten sich diese in der Praxis in engen Grenzen. In Bezug auf Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und Wirksamkeit wird der Status quo einstimmig als vorteilhafter als die übrigen Varianten beurteilt.

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: Swisstopo, BFE, EFV, Fachvertreter Kt. BS, TG, GR, ZH, BL

---

## Aufgabenbereich Geobasisdaten

### Einleitung

Der Aufgabenbereich wird in drei Teilbereiche mit spezifischen Charakteristika gegliedert:

- **Geobasisdaten des Bundesrechts in Zuständigkeit der Kantone,**
- **Verbundaufgaben Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster,**
- **Geologischer Untergrund.**

Zu den **Geobasisdaten des Bundesrechts** sind hinsichtlich ihrer Harmonisierung, Bereitstellung und Nutzung Regelungen gesamthaft im Geoinformationsgesetz (GeolG, SR 510.62) festgelegt. Die Inhalte, die fachlichen Zuständigkeiten und die Erhebung dieser Geobasisdaten ist in den jeweiligen Fachgesetzen geregelt. Themenweise wird die **Zuständigkeit** für die Ausführung an eine Fachstelle des Bundes oder an die **Kantone** delegiert.

Die **Amtliche Vermessung und der ÖREB-Kataster** stellen eigentliche Verbundaufgaben dar. Die rechtlichen Bestimmungen sind auf Stufe Bund im GeolG und den zugehörigen Ausführungsverordnungen des Bundesrats sowie des Bundesamts für Landestopografie swisstopo umfassend geregelt. Die Durchführung wird nicht durch weitere Fachgesetze bestimmt und vollständig im Verbund des Bundes mit den Kantonen geleistet.

**Der geologische Untergrund** ist aufgrund subsidiärer Kompetenzen der Kantone und des Bundes rechtlich nicht einheitlich geregelt, was aktuell zu Rechtsunsicherheit führt.

## Geobasisdaten des Bundesrechts in Zuständigkeit der Kantone

# 1. Ist-Zustand

Im engeren Sinne umfassen Geobasisdaten nach der Geoinformationsverordnung (GeoIV) Anhang 1. Geodaten, die in Rechtserlassen des Bundes gefordert werden, deren Umsetzung und Erfassung aber durch die Kantone oder Gemeinden realisiert werden. Betroffen sind die digitale Erfassung, Harmonisierung und Bereitstellung der rund 80 Geobasisdatensätze nach Bundesrecht in der Zuständigkeit der Kantone. Das Geoinformationsgesetz bildet betreffend dieser Geobasisdaten ein Rahmengesetz. Es adressiert Datensätze mit Raumbezug, die in einem Fachgesetz des Bundes geregelt werden und durch die Kantone zu erfassen sind (z.B. Nutzungsplanung, belastete Standorte, Schutzgebiete). Für diese Geobasisdatensätze gelten zwecks einfacher und digitaler Nutzung Vorgaben für die Erfassung, Datenmodellierung, Publikation, Dokumentation und Bereitstellung.

## 1.1. Regelungskompetenz

Das Bundesamt für Landestopografie macht übergreifende Vorgaben für Dokumentation, Modellierung, Datenaustausch, Abruf- im Zugriffsverfahren und Standardisierung. Das Bundesamt für Landestopografie betreibt sachbereichsübergreifende Geodienste gemäss GeoIV Art. 36 (z.B. vernetzter Suchdienst für die Geometadaten aller Geobasisdaten).

Die gemäss Fachgesetzen des Bundes zuständigen Bundesstellen machen Vorgaben für den zu harmonisierenden Dateninhalt, welche die Kantone oder Gemeinden einzuhalten haben. Sie setzen dafür sogenannte «Fachinformationsgemeinschaften», gebildet aus Fach-, Geoinformations- und Modellierungsspezialistinnen und -spezialisten von allen föderalen Stufen ein, die Vorgaben für minimale Daten- und Darstellungsmodelle erarbeiten.

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Die Fachbereiche der Kantone erfassen die Daten und müssen sie gemäss den Vorgaben zur Verfügung stellen. Die kantonalen Geoinformationsfachstellen koordinieren die Datenbereitstellung im Kanton und mit den Gemeinden. Die Datenhoheit bleibt bei den Kantonen. Die Kantone haben eine Aggregationsinfrastruktur zur Sammlung und Bereitstellung der Geobasisdaten nach Bundesrecht in der Zuständigkeit der Kantone aufgebaut.

Der Bund ist zuständig für die sachübergreifenden Geodienste gemäss GeoIG Art. 13 und GeoIV Art. 36, insbesondere für den vernetzten Zugang zu den Geobasisdaten und Geodienste (inklusive Metadaten).

## 1.3. Finanzierung

Die Erfassung, Nachführung und Verwaltung von Geobasisdaten erfolgt überwiegend dezentral durch die Kantone und Gemeinden, was eine einheitliche Kostenabschätzung erschwert. Die Kosten entstehen im Rahmen der Umsetzung verschiedener Bundesfachgesetze, z. B. in der Raumplanung oder im Umweltschutz. Das GeolG verursacht zusätzliche Ausgaben für die schweizweite Harmonisierung und Bereitstellung der Daten. Diese betreffen unter anderem die Datenstruktur und teilweise auch Inhalte und können zusätzliche Anforderungen an die Datenerfassung durch Fachbehörden mit sich bringen. Die damit verbundenen Kosten tragen in der Regel die kantonalen Geoinformationsstellen.

## 1.4. Herausforderungen

Die koordinierte Erfassung und Bereitstellung von harmonisierten Geobasisdaten ist Basis für Entscheidungsfindungen in unterschiedlichsten Aufgabenfeldern auf allen föderalen Stufen und nicht beschränkt auf die Aufgaben der öffentlichen Hand (z.B.: Mobilität, Bauen, Infrastruktur, Energie).

**Problemfeld 1:** Der Nutzen harmonisierter Geobasisdaten entsteht in erster Linie auf Bundesebene, während der Aufwand und die Kosten vor allem bei Kantonen und Gemeinden anfallen. Dieses Ungleichgewicht bremst die koordinierte Erfassung und Bereitstellung der Daten.

**Problemfeld 2:** Einige grundlegende Geobasisdaten der Schweiz genügen den Anforderungen einer digitalen Gesellschaft nicht, z.B. betreffend *once-only*, Flächendeckung, Aktualität, Genauigkeit, Zugänglichkeit.

## 2. Mögliche Varianten

Zur Entflechtung der Verbundaufgaben im Bereich der Geoinformation (Geobasisdaten nach Bundesrecht in Zuständigkeit der Kantone) hat die Arbeitsgruppe drei Varianten diskutiert, aber aus nachfolgenden Gründen nicht vertieft geprüft:

1. **Zentralisierung:** Der Bund würde nicht mehr nur die Daten in seiner Zuständigkeit erfassen (Anhang 1, GeolG), pflegen und bereitstellen, sondern auch diejenigen deren Zuständigkeit er bisher mittels verschiedener Fachgesetzgebungen an die Kantone delegiert hat. Dies würde die Datenbewirtschaftung stark vereinfachen. Aus Gründen der Subsidiarität wurde diese Variante nicht weiterverfolgt: Zur Umsetzung müssten alle bundesrechtlichen, kantonalen und auch kommunalen Fachgesetze angepasst werden; der Bund müsste in zahlreiche kantonale Fachbereiche eingreifen. Aus Sicht der Arbeitsgruppe müsste eine Vereinheitlichung aus den Fachbereichen und nicht von den Geobasisdaten her initiiert werden.

2. **Kantonalisierung:** Der Bund würde nur noch die Geobasisdaten nach Bundesrecht in Zuständigkeit der Kantone auflisten, während die Kantone diese konkretisieren (Qualität, Datenmodell, Verfügbarkeit etc.), publizieren und kontrollieren würden. Aus Gründen der Subsidiarität und der Effizienz wurde diese Variante nicht weiterverfolgt: Zur Umsetzung müssten die Kantone sich selbst koordinieren und die harmonisierenden Arbeiten übernehmen und finanzieren. Dafür müsste eine neue Organisationsform geschaffen werden, z.B. ein Konkordat. Zudem müssten sich die Kantone weiterhin stark mit den Fachbehörden des Bundes koordinieren, da diese für die Fachgesetzgebung zuständig bleiben würden. Aus Sicht der Arbeitsgruppe würde eine Kantonalisierung erheblichen Aufwand generieren, ohne effektiven Zusatznutzen im Vergleich zum Status quo zu erzielen.
3. **Verzicht auf Harmonisierung:** Das GeolG würde dahingehend revidiert, dass es keine landesweiten gültigen Harmonisierungsvorgaben für Geobasisdaten des Bundesrechts in kantonaler Zuständigkeit mehr vorgäbe. Diese Variante wurde aus Gründen der Effektivität und Effizienz nicht weiterverfolgt: Ohne Harmonisierungsvorgaben entsprächen die Geobasisdaten den Anforderungen der Digitalisierung und einer Wissensgesellschaft nicht mehr. Zahlreiche raumwirksame politische Massnahmen erfordern für ihre Überwachung harmonisierte Geodaten für die gesamte Schweiz (z.B. Kataster und Raumplanung, Klimaanalysen, Mobilitätskonzepte, Katastrophenschutz, Energieplanung). Zudem müsste eine allfällige Bereinigung durch die Endnutzenden selbst erfolgen, was weder wirtschaftlich noch effizient wäre.

Die Fachvertretungen in der Arbeitsgruppe regen stattdessen an, ein **nationales Impulsprogramm** beziehungsweise einen Aktionsplan zur Priorisierung der benötigten grundlegenden Geobasisdaten – insbesondere der Themenbereiche in Zuständigkeit der Kantone, welche noch nicht harmonisiert umgesetzt wurden – aufzubauen. Die Herausforderung, dass Geobasisdaten lückenlos, konsistent, aktuell und nachhaltig verfügbar sind, könnte mit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sichergestellt werden. Eine gezielte Stärkung und Beschleunigung mit zusätzlichen Investitionen und einer effizienten Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen wäre aus Sicht der Fachvertretungen in der Arbeitsgruppe der optimale Weg. Auf den Geobasisdaten aufbauende, grundlegende Georeferenzdaten würden mit erhöhten Qualitätsanforderungen in so genannte Georegister aufgenommen. Hierzu sind bereits umfangreiche Vorarbeiten getätigt worden und die notwendigen rechtlichen Grundlagen befinden sich in Erarbeitung. Dabei ist für diese Daten vorgesehen, die Zuständigkeiten klarer zu regeln, bestehende Überlappungen zu eliminieren und eine Aufgabenentflechtung vorzunehmen.

### 3. Würdigung und Empfehlungen

Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass keine der beschriebenen Entflechtungsvarianten (Zentralisierung, Kantonalisierung, Verzicht auf Harmonisierung) Vorteile gegenüber dem Status quo aufweisen würde. Vielmehr wären Abstriche in Bezug auf die Subsidiarität und/oder Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung zu erwarten. Die

Fachvertretungen in der Arbeitsgruppe empfehlen stattdessen die Umsetzung eines nationalen Impulsprogramms zur Harmonisierung der Geobasisdaten und zur gemeinsamen Bewirtschaftung grundlegender Georeferenzdaten. Damit würde keine Entflechtung resp. Neuordnung der bestehenden Aufgabe erfolgen. Daher müsste das Vorhaben ausserhalb des Entflechtungsprojekts 27 an die Hand genommen werden.

# Verbundaufgaben amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster

## 1. Ist-Zustand

Gemäss Art. 75a BV ist die Landesvermessung Sache des Bundes. Im GeolG hat er Vorschriften über die amtliche Vermessung (Art. 29—33 GeolG) sowie über die Harmonisierung amtlicher Informationen, welche Grund und Boden betreffen, erlassen (ÖREB-Kataster, Art. 16—18 GeolG).

### 1.1. Regelungskompetenz

Der Bund erarbeitet die Vorgaben für die amtliche Vermessung und den ÖREB-Kataster gemeinsam mit den Kantonen. Nach Anhörung der Kantone erlässt der Bund die Vorgaben im GeolG. Die Kantone verfügen für die Umsetzung der amtlichen Vermessung und die Katasterführung über ein gewisses Mass an Regelungskompetenz, da sich die bundesrechtlichen Vorgaben in mehreren Punkten auf Mindestvorgaben beschränken. Zudem hat der Bund keine Regelungskompetenz bezüglich der Tarifierung und dem Datenzugang.<sup>1</sup>

### 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Bei den Geobasisdaten existieren zwischen Bund und Kantonen aktuell zwei Verbundaufgaben:

1. Die **amtliche Vermessung (AV)** stellt die Verfügbarkeit der eigentümerverbindlichen Georeferenzdaten und der beschreibenden Informationen der Grundstücke der gesamten Schweiz sicher; sie beinhaltet insbesondere die Vermarkung und Vermessung der Grundstücks-, Gemeinde-, Bezirks- und Kantonsgrenzen und die Bereitstellung des Plans für das Grundbuch (Art. 29 Abs. 1 und 2 GeolG). Der Bund ist für die strategische Ausrichtung, die Oberleitung sowie die Oberaufsicht der amtlichen Vermessung zuständig (Art. 34 Abs. 1 Bst. c und d GeolG). Er regelt die Grundzüge der amtlichen Vermessung, legt die mittel- und langfristige Planung fest und erlässt Vorschriften über die Grundzüge des Genehmigungsverfahrens der kantonalen Stellen (Art. 29 Abs. 3, Art. 31 Abs. 1, Art. 32 Abs. 1 GeolG) sowie die Grundzüge des Beglaubigungsverfahrens (Art. 33 Abs. 3 GeolG). Die Kantone sind zuständig für die Durchführung der amtlichen Vermessung (Art. 34 Abs. 2 Bst. a GeolG).

---

<sup>1</sup> Seite 45, Bericht EFK 19449 vom 12.10.2021.

2. Im **ÖREB-Kataster** sind diejenigen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) erfasst, die nach den Vorschriften des Zivilgesetzbuches (ZGB) nicht im Grundbuch angemerket werden (Art. 16 Abs. 1 GeolG). Der Bundesrat legt fest, welche Geobasisdaten des Bundesrechts Gegenstand des Katasters sind (Abs. 2). Er legt zudem die Mindestanforderungen an den Kataster fest, der elektronisch zugänglich ist (Abs. 4 und 5). Die Kantone sind zuständig für die Führung des Katasters (Art. 34 Abs. 2 Bst. b GeolG).

### 1.3. Finanzierung

1. **Amtliche Vermessung:** Bund und Kantone finanzieren die AV gemeinsam als Verbundaufgabe. Die AV-Verordnung bildet die Grundlage für die in Programmvereinbarungen festgelegten Globalbeiträge an die Kantone (Art. 38 Abs. 1 GeolG). Die Abgeltungen des Bundes werden für jedes Vermessungsprojekt als Pauschalen verbindlich vereinbart (Anhang VAV). Sie sind abhängig von den je nach Projektart festgelegten Prozentwerten und bewegen sich zwischen 15 und 45 Prozent beziehungsweise 60 Prozent der Kosten bei periodischen Nachführungen und besonderen Anpassungen von aussergewöhnlich hohem nationalem Interesse. Die Kosten für die Oberleitung und Oberaufsicht werden durch den Bund getragen (Art. 37 GeolG). Die Kantone tragen die Kosten, die weder durch Globalbeiträge des Bundes noch durch Gebühren gedeckt sind. Sie können bestimmen, wer sich an diesen restlichen Kosten zu beteiligen hat (Art. 38 Abs. 3 GeolG). In dieser Verbundaufgabe werden die Datenerhebung und die Nachführung vom Bund abgegolten.
2. **ÖREB-Kataster:** Auch Aufbau, Weiterentwicklung und Betrieb des Katasters mit entsprechenden Schwergewichtsprojekten finanzieren Bund und Kantone gemeinsam. Dabei gewährt der Bund den Kantonen Globalbeiträge auf der Grundlage von mehrjährigen Programmvereinbarungen (Art. 39 Abs. 1 GeolG), die durchschnittlich die Hälfte der Kosten des Katasters decken.

Der Verpflichtungskredit 2024—2027 der Bundesabgeltungen beträgt 58.9 Mio. CHF, aufgeteilt in 42.4 Mio. CHF für die AV und 16.5 Mio. CHF für den ÖREB-Kataster. Der Aufwand der Kantone für diese Periode wird für die AV mit 128 Mio. CHF und für den ÖREB-Kataster mit 33 Mio. CHF geschätzt.

### 1.4. Probleme / Herausforderungen

Schweizweit homogene Geodaten und Produkte zu erzeugen und bereitzustellen, sind sowohl in der AV wie auch beim ÖREB-Kataster eine grosse Herausforderung. Auf Grund unterschiedlicher kantonaler Zuständigkeiten und Finanzierungszusagen ist kein einheitlicher Arbeitsfortschritt möglich. Erst wenn der letzte Kanton seine Aufgaben erfüllt hat, stehen die Geodaten und Produkte schweizweit zur Verfügung. Dies wird nach

aktueller Einschätzung noch mehrere Jahre andauern.<sup>2</sup> Gemäss Art. 34 Abs. 3 GeolG kann der Bund, wenn ein Kanton seine Aufgaben nicht zeitgerecht oder qualitativ ungenügend erfüllt, nach Ermahnung und Anhörung eine Ersatzvornahme anordnen. In der bisherigen Praxis wurden Ersatzvornahmen aber nur bei gänzlicher Nichterfüllung von Leistungen angeordnet. Aus Sicht von swisstopo wäre daher ein alternatives Instrument nötig, das ohne grossen politischen Aufwand (Anordnung durch Bundesrat) angewendet werden könnte.

Die Grenzen der Harmonisierung zeigen sich beim ÖREB-Kataster insbesondere bei der Nutzungsplanung. Das minimale Geodatenmodell des Bundes lässt die gesamtschweizerische Aggregation der kantonalen und kommunalen Nutzungsplanung zu. Hingegen wird die Darstellung der Nutzungsplanung durch die Kantone und Gemeinden festgelegt. Der Bund hat bisher keine Rechtsgrundlage dies gesamtschweizerisch einheitlich zu verlangen.

## 2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat sich entschieden, die Varianten Zentralisierung und Kantonalisierungen aus nachfolgenden Gründen nicht vertieft zu prüfen:

1. **Zentralisierung:** Der Bund würde sämtliche Aufgaben selbst erledigen (u.a. Umsetzung AV, Führung Kataster). Aus Gründen der Subsidiarität, Effizienz und Effektivität wurde die Variante in der Arbeitsgruppe nicht weiterverfolgt: Die Entstehung der betroffenen Geodaten findet auf allen föderalen Stufen statt, weswegen eine Zentralisierung nicht adäquat zur Datenentstehung wäre. Zudem müsste der Bund entweder die heutigen Ansprüche bezüglich Qualität und Aktualität drastisch reduzieren, oder dezentrale Nachführungsstellen aufbauen um die wichtige lokale Komponente abzudecken. Trotzdem wären diese Stellen schlechter vernetzt, als es die kommunalen und kantonalen Stellen heute zu leisten vermögen. Weiter wären die in den Kantonsverwaltungen internen Detailabsprachen bezüglich zu integrierenden oder zu koordinierenden Datensätzen in der AV und im ÖREB-Kataster für den Bund wesentlich schwieriger zu bewerkstelligen. Die Kantone müssten bei höheren oder anderen Anforderungen einfache Ergänzungen im eigenen Interesse als komplette Datensätze mit teilweise redundanten Informationen zusätzlich aufbauen und betreiben.
2. **Kantonalisierung:** Der Bund würde nur noch das Datenmodell vorgeben. Die Kantone wären ohne finanzielle Beteiligung des Bundes für die Erfassung und Nachführung der AV und des ÖREB-Kataster zuständig. Aus Gründen der Subsidiarität, Effizienz und Effektivität wurde die Variante in der Arbeitsgruppe nicht weiterverfolgt: Aus Sicht der Arbeitsgruppe würden verschiedene Interessen der Kantone und unterschiedliche Ausgangslagen bei der Finanzkraft zu unterschiedlichen Nachführungszyklen, Qualitätsansprüchen und wohl auch zu unterschiedlichen Interpretationen oder Erweiterungen des Datenmodells führen. Damit wäre die Datenqualität

---

<sup>2</sup> Siehe dazu Bericht EFK 19449 vom 12.10.2021, S. 32-33, Konzept «Geo-X» (Bundesauftrag Georegister) vom 30.08.2024 Kap. 5.4.3 Durchsetzungsmittel der Oberaufsicht

sehr heterogen und für bundes- oder kantonsübergreifende Anwendungen kaum mehr verwendbar. Der monetäre und gesellschaftliche Wert der AV und des ÖREB-Katasters würde innert weniger Jahre stark gemindert. Auch würden dadurch digitale Prozesse und der Austausch mit anderen Datensätzen stark erschwert. Zudem könnte die AV als Basis verschiedenster Geoinformationssysteme nicht mehr so einfach verwendet werden. Weiter hätte der Bund kein Interesse mehr, gewisse Datensätze aus anderen Aufgaben gesamthaft zu erheben und den Kantonen zur Verfügung zu stellen (z.B. Höhenmodell). Damit würde die Aufgabe gesamthaft nicht nur schlechter, sondern auch teurer.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Herausforderungen laufen aktuell Arbeiten zur Optimierung der Verbundaufgabe und es ist eine Revision des Geoinformationsgesetzes geplant: Der Bundesrat hat das VBS am 10. Juni 2022 beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für die Einführung sogenannter «Georegister» zu erarbeiten. Diese Georegister sollen wichtige Geobasisdaten – also insbesondere auch Geobasisdaten der amtlichen Vermessung und der Landesvermessung – in höherer Qualität als heute zentral und einfacher nutzbar zugänglich machen. Mit der Einführung der Georegister sollen unter anderem die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden verbessert, die heutige Aufgabenteilung überprüft, historisch bedingte Doppelspurigkeiten abgebaut und Prozesse der Zusammenarbeit modernisiert werden. Die Arbeiten sind momentan im Gang und es ist vorgesehen, im Lauf des Jahres 2026 dem Bundesrat eine Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Geoinformationsgesetzes zu unterbreiten.

### 3. Würdigung und Empfehlungen

Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass die Verbundaufgabe im Bereich amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster beizubehalten ist. Die laufenden Arbeiten haben zum Ziel, die aktuelle Aufgabenteilung und -erfüllung zu optimieren. Mit einer Klärung der Zuständigkeiten und Aufgaben der verschiedenen Partner wird das Subsidiaritätsprinzip gestärkt. Die Stärken jedes Einzelnen werden besser genutzt, was die Effizienz des Gesamtsystems erhöht. Die derzeitigen Redundanzen werden weitgehend beseitigt und die Prozesse optimiert und gestrafft. Die Qualität der Daten, Produkte und Dienstleistungen für die Bevölkerung wird ebenfalls deutlich verbessert. Die Arbeiten zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen werden ausserhalb des Entflechtungsprojekts weitergeführt.

# Geologischer Untergrund

## 1. Ist-Zustand

Im Bereich geologischer Untergrund gilt es zwischen «untiefem» und «tiefem» Untergrund zu unterscheiden:

Untiefer Untergrund: Untergrundbereich, der herkömmlich in der horizontalen räumlichen Ausdehnung eng begrenzt genutzt wird, z.B. Grundwasser, Erdwärmesonden, Tiefbau oder Rohstoffabbau. Die Kantone verfügen in diesem Bereich über etablierte Prozesse und Fachwissen.

Tiefer Untergrund: Untergrundbereich, der unterhalb der typischen Nutzung liegt und zu meist in einer überregionalen Ausdehnung genutzt wird, z.B. für CO<sub>2</sub>-Speicherung, Energiegewinnung oder Tiefengeothermie. Im Vergleich zum untiefen Untergrund liegen weniger Grundlagendaten vor, der Kenntnisstand ist lückenhaft und heterogen über die verschiedenen Kantone verteilt, dies gilt auch für die Kompetenzen im Vollzug. Zudem ist die Erkundung äusserst kostspielig, erfordert viel Koordination und technisches Knowhow. In den letzten Jahren hat das Aktivitätsniveau stark zugenommen.

### 1.1. Regelungskompetenz

Die Hoheit über den Untergrund liegt bei den Kantonen (Bergregale, Art. 94 BV). Die Kantone regeln die Nutzung des Untergrunds in eigenen, teilweise aufeinander abgestimmten, aber nicht identischen kantonalen Gesetzgebungen (Art. 43 BV).

Der Bund hat sektorielle Kompetenzen im Untergrund (z.B. Art. 60 BV Armee, Art. 74 BV Umweltschutz, Art. 75 Raumplanung, Art. 75a Vermessung, Art. 76 Wasser, Art. 83 Strasseninfrastruktur, Art. 87 Eisenbahn und Art. 90 Kernenergie) und kann in diesen Themenbereichen entsprechende Regelungen erlassen. Zudem hat der Bund insbesondere im Klima- und Energiebereich strategische Ziele (CCS für die Erreichung des Netto-Null Ziels bis 2050 oder die Versorgung mit heimischer erneuerbarer Energie zur Resilienz des Energiesystems und Mitigation der Winterstromlücke), für deren Erreichung die Nutzung des tiefen Untergrunds von Bedeutung ist.

Zudem verfügt der Bund gestützt auf Art. 75a Abs. 1 BV (Landesvermessung) über die Kompetenz für die geologische Landesaufnahme und die Bereitstellung von Georeferenzdaten des Bundes. Durch die subsidiären und sektoriellen Kompetenzen des Bundes treten in der praktischen Umsetzung von Nutzungen im Untergrund Situationen auf, in denen der Bund das Angebot steuert, die Kantone für die Vorgaben und den Vollzug zuständig sind. Beispiele sind nationale Strategien (z.B. Energiestrategie 2050) oder Vorstösse aus dem Parlament.

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Der Bund erbringt gemäss seinen Kompetenzen im Untergrund sektorielle Leistungen (z.B. Subventionierung von Projektgesuchen für tiefe Geothermie). Die Kantone nehmen ihre Aufgaben gemäss ihren Kompetenzen wahr. Aufgaben v.a. im tiefen Untergrund sind häufig überregional und müssen unter Einbezug mehrerer Kantone bearbeitet werden. Zudem gibt es im Untergrund Themen, die auf nationaler Ebene zu betrachten sind (z.B. Strategie Untergrund Schweiz, systematische Erkundung des Untergrunds hinsichtlich verschiedener Nutzungen des Untergrunds).

Zwischen den Kantonen bestehen keine einheitlichen oder wenigstens kompatiblen Regelungen bzgl. des Untergrunds (z.B. Gesetzesgrundlage, Untergrundgesetze, etc.). Eine interkantonale Koordination bei den hoheitlichen Aufgaben (z.B. beim Datenmanagement oder bei Vollzug und Aufsicht von grossen industriellen Nutzungsprojekten) ist sehr schwierig und mit hohem administrativen Aufwand verbunden. Für die Wirtschaft resultiert dies oft in Rechtsunsicherheiten für Projektinitialisierungen, da effiziente Geschäftsmodelle zur Untergrundnutzung oftmals Aktivitäten über mehrere Kantone benötigen.

## 1.3. Finanzierung

Grundsätzlich finanzieren Bund und Kantone ihre Aufgaben im Untergrund selbst. Nationale und kantonale Programme werden vom Bund auf Basis seiner Kompetenzen initiiert, allein oder gemeinsam mit den Kantonen realisiert sowie teilweise von ihm mitfinanziert. Der Vollzug liegt bei den Kantonen.

## 1.4. Probleme / Herausforderungen

Aus der Aufgabenerfüllung der letzten Jahre zeigt sich, dass die Kantone den untiefen Untergrund klar für sich beanspruchen und hierzu grösstenteils auch kompetent und ressourcenmässig gut aufgestellt sind. Gleichzeitig signalisieren sie aber Vollzugsprobleme im tiefen Untergrund. Gerade dort werden Menge und Art der Nutzungen weiter zunehmen, der Komplexitätsgrad wird mit zunehmenden Erfahrungen und fortschreitender technologischer Entwicklung weiter steigen. Die Vollzugsprobleme betreffen sowohl den Aspekt der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die volkswirtschaftlich erwünschte gesteigerte Nutzung der Untergrundressourcen (z.B. Speicherung von Stoffen, Wärmegewinnung und -speicherung) als auch den Aspekt der Vermeidung negativer Auswirkungen auf Umwelt und Dritte durch diese Nutzungen. Weiter sind die übergeordnete Datenhaltung resp. gemeinsame Datenhaltung Bund und Kantone eine Herausforderung. Hier könnten viele Synergien genutzt werden, gemeinsame Aktivitäten (z.B. Aufbau und Betrieb gemeinsamer Infrastrukturen) scheitern aber oft an der fehlenden verfassungsmässigen Zuständigkeit des Bundes (keine Subventionierung) resp. dem Ausrichten von Subventionen ohne gesetzliche Grundlage.

## 2. Mögliche Varianten

Die Arbeitsgruppe hat drei mögliche Varianten geprüft:

1. Schaffung bundesrechtliche Regelungskompetenz für den Untergrund
2. Teilentflechtung: Vertikale Aufteilung der Regelungskompetenz zwischen Kantonen (untiefer Untergrund) und dem Bund (tiefer Untergrund)
3. Zentralisierung: Ausschliessliche Regelungskompetenz beim Bund

### 2.1. Schaffung bundesrechtliche Regelungskompetenz für den Untergrund

#### 2.1.1. Stossrichtung

Der Bund erhielte eine allgemeine verfassungsmässige Regelungskompetenz über den Untergrund. Der Vollzug würde neu als Verbundaufgabe gemeinsam von Bund und Kantonen geleistet und finanziert. Die strategische Führung, Oberleitung und die Oberaufsicht würde beim Bund liegen, der Vollzug der Vorgaben (operative Führung und Ausführung) bei den Kantonen, könnte aber dem Bund abgetreten werden (vgl. Direktaufsicht bei der Amtlichen Vermessung).

Der Bund könnte im Untergrund selbst Aufgaben wahrnehmen und den Kantonen beratend zur Seite stehen. Insbesondere dann, wenn es um den tieferen Untergrund geht, bei welchem die Kantone wegen keiner/weniger Projekte selbst wenig Erfahrung haben.

#### 2.1.2. Rechtsetzungsbedarf

Zur Umsetzung müsste ein neuer Verfassungsartikel geschaffen werden. Zudem müsste ein neues Bundesgesetz zur Nutzung des Untergrunds erarbeitet oder Anpassungen in der bestehenden Bundesgesetzgebungen und -verordnungen, insbesondere im Bereich der Geoinformation vorgenommen werden.

Auf kantonaler Ebene wären Anpassungen der Untergrund- und Geoinformationsgesetze erforderlich. In den einzelnen Kantonen, in denen der Untergrund derzeit eigenständig geregelt wird, müssten diese Gesetze so modifiziert werden, dass sie mit den neuen nationalen Regelungen in Einklang stehen.

#### 2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Der hauptsächliche Aufwand fällt beim Vollzug an, der grundsätzlich weiterhin bei den Kantonen verbleiben würde. Der Bund könnte den Vollzug mitfinanzieren, die Kantone beim Vollzug unterstützen und ggf. selbst Aufgaben übernehmen. Es entstünden temporäre Mehraufwände durch notwendige rechtliche, organisatorische und technologische

Anpassungen, die nach Inkrafttreten der neuen Regelungskompetenz erforderlich werden. Langfristig sind dauerhafte Veränderungen zu erwarten, vor allem im Hinblick auf den Vollzug, bei dem der Bund einen Mehraufwand für die Ausübung der neuen Regelungskompetenz und die Übernahme von Aufgaben im tiefen Untergrund zu tragen hat. Mehraufwände sind bei den Kantonen keine zu erwarten. Allfällige Kostenverschiebungen würden im Rahmen der Globalbilanz ausgeglichen werden.

Es gibt aus volkswirtschaftlicher Sicht ein signifikantes Potenzial zur Kostendämpfung (je nach Ausgestaltung führt diese Variante beim Bund zu mehr oder weniger Mehraufwand), insbesondere durch die Nutzung von fachlichen und technologischen Synergien bei der Aufgabenerfüllung und Datenhaltung. Durch die Einführung gemeinsamer Leitlinien für den Vollzug sowie technische Standards in der Datenhaltung und -bereitstellung können sowohl der Bund als auch die Kantone Einsparungen erzielen. Diese Einsparungen entstehen durch die Vermeidung redundanter Datenhaltungssysteme, die Vereinfachung von Prozessen und geteilte Fachkompetenzen.

#### 2.1.4. Bewertung

Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass diese Variante die Subsidiarität gegenüber dem Status quo stärken würde. Bund und Kantone erhielten definierte, voneinander abgrenzbare Kompetenzbereiche. Dies würde den Vollzug in den Kantonen v.a. im tiefen Untergrund, wo sich aktuell Herausforderungen zeigen, erleichtern.

Inwiefern sich die fiskalische Äquivalenz im Vergleich zum Status quo verändern würde, hängt von der effektiven Ausgestaltung der Verbundaufgabe ab respektive wie die bundesrechtliche Regulierungsdichte sowie sein Mitteleinsatz gegenüber dem Gestaltungsfreiraum der Kantone im Vollzug aussehen würde.

Die heutige Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen ist aus Sicht der Fachvertretungen in der Arbeitsgruppe in Teilen ineffizient. Die lokalen und räumlich eng gefassten Nutzungsprojekte und -vorhaben können die Kantone im untiefen Untergrund zumeist mit ihren etablierten Prozessen, vorhandenen Ressourcen und Fachkompetenzen der Kantone bzgl. Bewilligungen und Vollzug gut handhaben. Im tiefen Untergrund hingegen stossen die Kantone auf Grund anderer Anforderungen, teilweise überregionalen Ausdehnungen oder räumlich weit gefassten Projekten und Vorhaben, wegen fehlenden Ressourcen und Fachkompetenzen an ihre Grenzen. Fehlende Regulierungsstandards und 26-fach redundante IT-Systeme für Datenhaltung und -bereitstellung stellen beispielsweise eine wesentliche Quelle für Ineffizienz dar. Allerdings ist die Schaffung neuer Verflechtungen auch mit einem gewissen Mehraufwand verbunden (administrative Belastung rund um die Abgeltungen).

Die Schaffung einer Verbundaufgabe für den Untergrund ist aus Sicht der Fachvertretungen in der Arbeitsgruppe hinsichtlich einer gesamtheitlich betrachteten Nutzung und Schutz des Untergrunds im Vergleich zum Status quo effektiver. Sie würde Anreize für die Vereinfachung von Prozessen, Schaffung von Rechtssicherheit, Nutzung von Einsparpotenzial und Erhöhung der Bürgernähe schaffen. Privatwirtschaftliche Nutzungsprojekte und -vorhaben können dadurch wesentlich effizienter und effektiver realisiert

werden. Handlungsspielräume blieben bestehen, da der Vollzug in den Kantonen verbliebe.

Aus Sicht der Sektoralvertretungen in der Arbeitsgruppe würde diese Variante die heute auf der Fachebene bei Vollzugsbehörden und Privatwirtschaft als unbefriedigend wahrgenommene Situation vereinfachen. Mit der Einführung einer Bundeskompetenz durch Variante 1 könnten die Herausforderungen für beide Seiten entschärft werden, in dem die Möglichkeit einer vereinfachten interkantonalen Zusammenarbeit auf Basis einer einheitlichen Gesetzesgrundlage geschaffen würde. Die Subventionierung von Nutzungsprojekten wäre weiterhin möglich, und zusätzlich auch eine Unterstützung der Kantone im Vollzug (auch eine Form von Subventionierung).

## 2.2. Vertikale Aufteilung der Regelungskompetenz zwischen Kantonen und dem Bund

### 2.2.1. Stossrichtung

Die Regelungskompetenz im Untergrund würde zwischen Bund und Kantonen vertikal aufgeteilt; die Kantone würden den untiefen Untergrund, der Bund den tiefen Untergrund regulieren und in diesen Bereichen Projekte begleiten (Vollzug). Weiter würde die Bundeszuständigkeit auch nationale Projekte ab (z.B. Cargo sous terrain) abdecken, die zwar den untiefen Untergrund betreffen, aber eine überregionale bis nationale Ausdehnung und Auswirkung haben.

Wegen der aufgeteilten Regelungskompetenz müssten zusätzliche Vorkehrungen getroffen werden, damit einheitliche und zueinander kompatible Richtlinien und Standards eingeführt werden könnten. Analog zu Variante 1, könnte der Bund den Kantonen beratend zur Seite stehen.

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Zur Umsetzung müsste ein neuer Verfassungsartikel geschaffen werden. Zudem müsste ein neues Bundesgesetz zur Nutzung des Untergrunds erarbeitet oder Anpassungen in der bestehenden Bundesgesetzgebungen und -verordnungen, insbesondere im Bereich der Geoinformation vorgenommen werden.

Auf kantonalen Ebene wären Anpassungen der Untergrund- und Geoinformationsgesetze erforderlich.

### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Bund und Kantone würden ihre Aufgaben weiterhin selbst finanzieren. Temporäre Mehraufwände könnten beim Bund durch notwendige rechtliche, organisatorische und technologische Anpassungen entstehen, die nach Inkrafttreten der neuen Regelungskompetenz notwendig werden. Entsprechende finanzielle Mittel müssten im Rahmen der Globalbilanz ausgeglichen werden. Kostendämpfungspotenzial liegt beim tiefen Untergrund

in der Nutzung von fachlichen und technologischen Synergien in Aufgabenvollzug und Datenhaltung und -bereitstellung. Durch die Nutzung von gemeinsamen Leitlinien in Vollzug und technischen Standards in der Datenhaltung sowie gemeinsamen Infrastrukturen können alle Beteiligten Einsparungen erzielen.

#### 2.2.4. Bewertung

Aus Sicht der Arbeitsgruppe würde diese Variante die Subsidiarität stärken. Bund und Kantone erhielten definierte, voneinander abgrenzbare Kompetenzbereiche. Während die Kantone im untiefen Untergrund alle ihre Kompetenzen behielten (was ihre Kraft nicht übersteigt), würden sie bei der Regulierung im tiefen Untergrund entlastet, wo aktuell eine Herausforderung besteht.

Hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz beurteilt die Arbeitsgruppe die Variante als neutral, da jede Staatsebene ihre Tätigkeiten selbst finanzieren würde und keine Umverteilung von Mitteln vorgesehen ist.

In Bezug auf die Effektivität und Effizienz erachtet die Arbeitsgruppe verschiedene Aspekte als relevant: Aus fachlicher Sicht wäre es aufgrund unterschiedlicher regionaler geologischer Voraussetzungen komplex einheitlich zu definieren, was in den Bereich des tiefen und was in den untiefen Untergrund fällt. Diese Abgrenzungsschwierigkeiten könnten sich effizienzmindernd auswirken, insbesondere vor dem Hintergrund, dass es unmöglich ist, ein Projekt im tiefen Untergrund ohne Auswirkungen auf untiefe Bereiche und obertägige Bauten zu realisieren.

Effizienz- und effektivitätssteigernd könnten sich hingegen die national einheitlichen Grundlagen für Richtlinien und Standards im tiefen Untergrund auswirken. Beispielsweise könnte die Einführung von Standards in der Datenhaltung die Nutzung von Synergien ermöglichen, wovon wiederum alle Seiten profitierten, nicht zuletzt auch die den Untergrund nutzende Privatwirtschaft. Zudem könnten dadurch Doppelspurigkeiten bei der Datenhaltung und -bereitstellung abgebaut werden. Auch könnte sich die Bündelung von Fachkompetenzen im tiefen Untergrund positiv auf die Effektivität des Vollzugs auswirken. Darüber hinaus würde eine einheitliche und klar definierte Regulierung von Nutzungen im Bereich des tiefen Untergrunds die Rechtssicherheit für privatwirtschaftliche Projektplanende verbessern und damit die Umsetzung entsprechender Nutzungsprojekte und -vorhaben wesentlich effizienter und effektiver gestalten.

Wie auch bei Variante 1 vertritt die Fachvertretung in der Arbeitsgruppe die Ansicht, dass mit der Umsetzung der vorliegenden Variante die heutige, unbefriedigende Ausgangslage für die Kantone und die Privatwirtschaft verbessert würde.

## 2.3. Ausschliessliche Regelungskompetenz Bund

### 2.3.1. Stossrichtung

Die Regelungskompetenz über den geologischen Untergrund sowie des Vollzugs läge gänzlich beim Bund. Die Kantone würden entsprechend ihre Aufgaben abgeben.

### 2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Auf Bundesebene müsste ein Bundesverfassungsartikel geschaffen werden und die relevanten Gesetze und Verordnungen angepasst werden (insbesondere zur Geoinformation). Auf kantonaler Ebene müssten die Untergrund- und oder Geoinformationsgesetze aufgehoben werden.

### 2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Auf den Bund käme ein beträchtlicher Mehraufwand (Finanz- und Personalmittel) durch die Ausübung sämtlicher Regelungskompetenz und der Übernahme aller Aufgaben im untiefen und tiefen Untergrund zu. Ggf. würden Einnahmen generiert durch die Vergabe von Konzessionen.

Die Kantone würden ihren Aufwand beträchtlich verkleinern. Gleichzeitig würden Einnahmen durch Konzessionsgebühren wegfallen.

Die Kostenverschiebungen würden im Rahmen des Projekts über die Globalbilanz ausgeglichen.

Inwieweit der Mehraufwand durch Neuregelung und Aufbau des Vollzuges ein allfälliges Kostendämpfungspotenzial durch die Nutzung von fachlichen und technologischen Synergien in Aufgabenvollzug, Datenhaltung und -bereitstellung und Infrastrukturnutzung kompensiert, müsste vertieft geprüft werden.

### 2.3.4. Bewertung

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass mit einer Zentralisierung die Subsidiarität gegenüber dem Status quo geschwächt würde, insbesondere im Bereich des untiefen Untergrundes, wo die Aufgaben nach heutiger Regelung gut funktionierend durch die Kantone wahrgenommen werden. Da der Nutzen des geologischen Untergrunds nicht nur auf nationaler Ebene anfällt, die Kantone sich aber nicht mehr finanziell beteiligen würden, würde die fiskalische Äquivalenz ebenfalls geschwächt.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe könnte eine vollständig zentralisierte Regelung des geologischen Untergrundes, insbesondere im tiefen Untergrund, die Effizienz und Effektivität steigern.

Positive Effekte, wie verbesserte Rechtssicherheit für Planende und Projektanten, einheitliche Bewilligungs- und Konzessionsverfahren, Abwicklung kantonsübergreifender

Projekte und Projekte von nationaler Bedeutung sowie die Einführung von Standards für Datenhaltung und -vertrieb sind zu erwarten. Zusätzlich ist eine Angleichung der fachlichen und technischen Kompetenzen in den Kantonen zu erwarten.

Demgegenüber könnte eine Zentralisierung auch negative Effekte hinsichtlich der Effizienz und der Effektivität zeitigen, indem etablierte, funktionierende Prozesse und Regelungen im Vollzug des untiefen Untergrundes aufgehoben und neu durch den Bund wahrgenommen werden müssten. Eine tiefgreifende Neuordnung müsste etabliert werden. Auf Ebene der Kantone würde dies bedeuten, dass zudem bestehende Organisationen und Strukturen rückgebaut werden müssten. Gleichzeitig müsste der Bund entsprechende Organisationen und Strukturen neu aufbauen beziehungsweise von den Kantonen übernehmen und zusätzliche Fachkompetenzen erwerben, um sich detailliert um die lokalen und regionalen Gegebenheiten kümmern zu können.

### 3. Würdigung und Empfehlungen

Die Varianten 1 und 2 bringen gegenüber dem Status quo grundlegende Verbesserungen, wie oben detailliert beschrieben. Variante 1 wäre einfacher umzusetzen, da die Regelung klarer ist als bei Variante 2. Bei dieser stellt sich die Frage der Definition der vertikalen Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Kantonen und dem Bund. Daher ist Variante 1 aus Gründen der Einfachheit gegenüber Variante 2 zu priorisieren. Da sie eine Aufgabenverflechtung statt einer Entflechtung mit sich bringen würde, müsste im Rahmen der weiteren Arbeiten entschieden werden, ob die Variante im Rahmen des Projekts Entflechtung 27 oder ausserhalb davon näher geprüft werden soll.

Variante 3 ist die radikalste Version und würde eine umfassende Änderung in der Bundesverfassung, eine Anpassung resp. Aufhebung Gesetze in Kantonen und beim Bund und eine grundlegende Neuordnung des Vollzugs bedingen. Aus Sicht der Arbeitsgruppe würden dadurch die Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz gegenüber dem Status quo geschwächt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sie, diese Variante nicht weiterzuverfolgen.

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: BLW, EFV, LDK

---

## Aufgabenbereich Strukturverbesserungen Landwirtschaft

### 1. Ist-Zustand

Mit Strukturverbesserungsmassnahmen nach Art. 2 Abs. 1 lit. d und dem 5. Titel des Landwirtschaftsgesetzes (LwG, SR 910.1) unterstützen Bund und Kantone Betriebe aus der Land- und Ernährungswirtschaft bei langfristigen Investitionen in die Produktionsgrundlagen (Boden, Infrastrukturen und Maschinen). Die Finanzhilfen für Strukturverbesserungen gehören zu den ältesten agrarpolitischen Förderinstrumenten der Schweiz. Sie wurden mit dem «Bundesbeschluss betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund» im Jahr 1884 eingeführt. Sie unterstützen zum einen die Land- und Ernährungswirtschaft bei der Anpassung an sich ändernde gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Rahmenbedingungen. Zum andern sollen sie einen Beitrag zur Erreichung sektorübergreifender Ziele für eine nachhaltige Entwicklung leisten, insbesondere in den Berggebieten und ländlichen Räumen, z.B. in den Bereichen Natur- und Heimatschutz, Klima, Energie oder der ländlichen Entwicklung insgesamt. Die Strukturverbesserungen sind regionalwirtschaftlich bedeutend. Mit dem Bau, dem Unterhalt und dem Betrieb der geförderten Infrastrukturprojekte lösen sie gemäss Studie «Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Beitragsprojekte der landwirtschaftlichen Strukturverbesserung» vom 7. März 2022<sup>1</sup> schweizweit Wertschöpfungseffekte von 1 Mrd. CHF pro Jahr aus. Damit verbunden ist eine Beschäftigungswirkung von rund 6'000 Vollzeitstellen. Davon profitieren insbesondere das wirtschaftlich schwächere Berggebiet und die ländlichen Räume.

Unterstützt werden gemäss Art. 87a LwG Strukturverbesserungsmassnahmen im Tiefbau (Meliorationen, Transportinfrastrukturen, Massnahmen im Bereich Bodenverbesserungen und Wasserhaushalt, Basisinfrastrukturen im ländlichen Raum), im Hochbau (Bauten und Anlagen für die Verarbeitung, Lagerung oder Vermarktung, Ökonomie- und

---

<sup>1</sup> [https://www.econcept.ch/media/cabinet/2022/06/2418\\_be\\_regionalwirtschaft\\_SV\\_2022\\_03\\_07\\_lang.pdf](https://www.econcept.ch/media/cabinet/2022/06/2418_be_regionalwirtschaft_SV_2022_03_07_lang.pdf)

Wohngebäude, Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftsnahen Bereich), zur ländlichen Entwicklung (Projekte zur regionalen Entwicklung [PRE], Entwicklungsprozesse ländlicher Raum [ELR]) sowie zusätzliche Strukturverbesserungsmassnahmen (Förderung der Tiergesundheit sowie einer umwelt- und tierfreundlichen Produktion, Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit, Förderung des Erwerbs landwirtschaftlicher Betriebe und Grundstücke). Je nach Thematik und Ausgangslage werden in diesen Bereichen einzelbetriebliche und/oder gemeinschaftliche Massnahmen mit Finanzhilfen unterstützt. Die Finanzhilfen werden in Form von Beiträgen **à fonds perdu (Beiträge)** und **rückzahlbaren zinslosen Darlehen (Investitionskredite)** gewährt. Damit werden einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Projekte unterstützt.

2023 wurde mit dem Bericht «Strategie Strukturverbesserungen 2030+»<sup>2</sup> die langfristige Entwicklung der Finanzhilfen für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen aufgezeigt. Die Strategie SV2030+ wurde von einer Projektgruppe von Bund und Kantonen (BLW und Suissemelio) gemeinsam erarbeitet. Weitere wesentliche Akteure (Projektträgerschaften, Kantone, Gewerbe- und Umweltkreise) wurden mit einer Begleitgruppe in die Erarbeitung des Berichts einbezogen. Strategisch steht die nachhaltige Wertschöpfung im Zentrum der Strategie und die Resilienz des Ernährungssystems soll vor dem Hintergrund des Klimawandels gestärkt werden. Bei allfälligen Zielkonflikten werden partnerschaftliche Win-Win-Lösungen in Zusammenarbeit mit den Kantonen angestrebt. Sämtliche Anpassungen wurden jeweils mit den Kantonen erarbeitet und eng auf die Weiterentwicklung anderer agrarpolitischer Finanzhilfen (insbesondere der Direktzahlungen) und weiterer Bestimmungen des Agrarrechts (z.B. Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, RS 211.412.11), Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG, RS 221.213.2)) abgestimmt.

Die im Bereich der Strukturverbesserungen unterstützten Massnahmen und Finanzhilfen sind in der Strukturverbesserungsverordnung (SVV, SR 913.1) rechtlich im Detail verankert.

## 1.1. Regelungskompetenz

Bei den Strukturverbesserungen handelt sich um eine Verbundaufgabe. Die Agrarpolitik ist grundsätzlich Sache des Bundes und so erlässt der Bund die Grundsätze für die Gewährung der Finanzhilfen im LwG und in der SVV. Weiterentwicklungen werden eng mit den Kantonen abgestimmt (Art. 44 Abs. 1 und Art. 45 Abs. 1 BV, RS 101). Die Kantone ihrerseits können, müssen aber nicht, die Massnahmen übernehmen. Den Kantonen verbleibt ein grosser Handlungsspielraum, indem sie die kantonale Unterstützungshöhe bestimmen können und auch weitere Massnahmen oder Projekte unterstützen können. Zudem obliegt den Kantonen die Festlegung des kantonalen Genehmigungs- und Koordinationsverfahrens. Auch die Prüfung und Genehmigung der einzelnen Projekte ist Sache der Kantone; Finanzhilfen des Bundes werden nur an Projekte vergeben, wenn der Kanton vorgängig entschieden hat, das Projekt finanziell zu unterstützen. Der Bund prüft die Einhaltung der Bundesgesetzgebung und mit seiner Oberaufsichtstätigkeit sorgt er

<sup>2</sup> Publiziert unter: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/78622.pdf>

für den einheitlichen Vollzug über alle Kantone (z.B. nach LwG, SVV, Subventionsgesetz (SuG, RS 616.1), Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, RS 451), Umweltschutzgesetz (USG, RS 814.01), etc.).

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

Es handelt sich stets um lokal initiierte Projekte, die vom Bund und den Kantonen im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe finanziell gefördert werden (bottom-up Prozess). Die damit verbundene Eigenverantwortlichkeit und finanzielle Beteiligung garantieren eine zweckmässige Durchführung der Werke und einen sparsamen Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln. Der Kanton berät die Bauherrschaften, klärt die Unterstützungsmöglichkeiten ab, führt Mitberichtsverfahren auf kantonaler Stufe durch, genehmigt das Projekt und publiziert es im kantonalen Amtsblatt, damit die gesamtschweizerisch tätigen Organisationen von ihrem Beschwerderecht Gebrauch machen können. Schliesslich sichert er den Kantonsbeitrag zu. Dem Kanton obliegt im Weiteren die Aufsicht über die Bauausführung, den Unterhalt und allfällige Zweckentfremdungen. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) prüft die Subventionseingaben der Kantone auf Übereinstimmung mit dem Bundesrecht. Das BLW verfügt die Bundesbeiträge und bei grossen etappenweisen ausgeführten Projekten zudem den Kreditrahmen mit einer Grundsatzverfügung. Bei Projekten zur regionalen Entwicklung (PRE) werden anstelle von Verfügungen tripartite Vereinbarungen zwischen BLW, Kanton und Projektträgerschaft abgeschlossen. Das BLW übt die Oberaufsicht über die Strukturverbesserungen aus. Es kontrolliert stichprobenweise die Ausführung der Massnahmen und die Verwendung der ausgerichteten Bundesmittel. Es kann Kontrollen vor Ort durchführen. Bei etappenweise ausgeführten Projekten überprüft das BLW auch die Zielerreichung und die Umsetzung der Auflagen in Bezug auf die Bundesinventare.

Die Finanzhilfen für alle Strukturverbesserungsmassnahmen müssen wettbewerbsneutral sein (Art. 2 Abs. 5 LwG). Für die Feststellung der Wettbewerbsneutralität ist der Kanton zuständig (Art. 89a Abs. 2 LwG).

## 1.3. Finanzierung

Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen sind ein von Bund und Kantonen gemeinsam finanzierter Aufgabenbereich (Verbundfinanzierung). Finanzhilfen für Strukturverbesserungen werden von Bund und Kantonen im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe gewährt. Dabei stammen die Beiträge zu je ca. 50% von Bund und Kantonen, wobei der Bund bei Grossprojekten einen grösseren Anteil der Kosten übernimmt als der Kanton. Bei Tiefbaumassnahmen liegt die Eigenleistung der Empfänger zwischen 5 bis 35%, je nach Beitrag des Kantons, der Zone und der Beitragsart. Bei den PRE beträgt der Anteil der Eigenleistung der Projektträgerschaften je nach Massnahme und Zone zwischen 22 bis 70% der beitragsberechtigten Kosten. Generell über alle Strukturverbesserungsmassnahmen hinweg beträgt der Anteil der Eigenleistungen der Projektträgerschaften mindestens ein Drittel der Kosten.

## 1.4. Herausforderungen

Grundsätzlich hat sich der Vollzug und die Aufgabenteilung im Bereich der Strukturverbesserungen eingespielt und bewährt. Die Herausforderungen im Bereich der Strukturverbesserungen wurden in der Strategie «Strukturverbesserungen 2030+» beschrieben. Herausforderungen und Handlungsbedarf bestehen dort, wo die heutigen Ziele, Massnahmen der Strukturverbesserungen und deren finanzielle Ausstattung vom agrar- und sektoralpolitischen Referenzrahmen abweichen. Herausforderungen ergeben sich bei allen fünf übergeordneten Zielen der Strukturverbesserungsmassnahmen (1. Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit, 2. Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen auf den Betrieben, 3. Schutz und Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionskapazität, 4. Förderung einer umwelt-, landschafts-, klima- und tierfreundlichen Produktion und 5. Stärkung der ländlichen Räume, insbesondere der Berggebiete) ab 2030 sowie im Vollzug und der Politikkohärenz der Massnahmen mit sektoralpolitischen Anforderungen. Letzteres fokussiert auf den Vollzug und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die übrigen Herausforderungen hingegen sind primär instrumenteller Natur und tangieren den Untersuchungsgegenstand dieses NFA-Projekts nicht oder nur am Rande.

Die Anforderungen an die landwirtschaftliche Produktion steigen laufend. Mit der angestrebten Transformation des Ernährungssystems und den damit verbundenen Herausforderungen in den Bereichen Klima und Energie sowie den sektorspezifischen Zielen, insbesondere der Biodiversitäts- und Landschaftspolitik, erhöhen sich die Anforderungen an die Politikkohärenz des Vollzugs. Zudem stellt der Fokus auf die bisher summarisch oder massnahmen-spezifisch vorgenommene Wirkungsmessung des Einsatzes der öffentlichen Mittel für Strukturverbesserungsmassnahmen eine weitere Herausforderung dar.

Die Festlegung des Bundesbeitrages wird sowohl durch unterschiedliche Gegenfinanzierungskoeffizienten der Kantone als auch durch diverse Zusatzprozente und pauschale Ansätze verkompliziert.

Die «Strategie Strukturverbesserungen 2030+» zeigt auf, dass eine Stärkung der Strukturverbesserungen, durch folgende Erfolgsfaktoren zu erreichen ist (vgl. Kap. 6 der «Strategie Strukturverbesserungen 2030+»):

- Sicherstellung der kantonalen Gegenleistung
- Effiziente Gestaltung der Prozesse für Strukturverbesserungen:
  - Überprüfung der Zusammenarbeit Bund/Kantone. Mit einer klaren, funktionsbezogenen Aufgabenteilung können mittelfristig personelle Ressourcen für die strategische Weiterentwicklung der Massnahmen freigegeben werden. Bei der Überprüfung der Aufgabenteilung ist auch zu berücksichtigen, dass seit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems mit den alleine durch den Bund festgelegten und finanzierten Direktzahlungen immer mehr sektorspezifische Ziele verfolgt werden. Es stellt sich daher auch die Frage, ob ein bestimmtes Verhalten eher über einmalige

Beiträge an Investitionen via SV oder über jährliche Beiträge zu Gunsten eines bestimmten Verhaltens via DZ geleistet werden sollen.

- Bund und insbesondere die Kantone müssen die Prozesse und Verfahren zur Prüfung und Gewährung von Finanzhilfen effizient ausgestalten. Damit vermehrt Projekte mit Mehrwert für Umwelt und Produktion erfolgreich realisiert werden können, sind die Verfahren auch auf kantonaler Ebene so auszugestalten, dass der Einbezug aller betroffenen Interessen frühzeitig gewährleistet ist.
- Kommunikation und Know-how stärken
- Wirkungsmessung der Massnahmen für Strukturverbesserungen aufbauen

## 2. Mögliche Varianten

Es wurden die folgenden Varianten geprüft:

- Entflechtung "100% Bund": der Bund übernimmt die Aufgabe vollständig
- Entflechtung "100% Kantone": die Kantone übernehmen die Aufgabe vollständig
- Status quo mit starken Optimierungen: Überprüfung der Prozesse, Massnahmen und Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen und Ausarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung gemäss «Strategie Strukturverbesserungen 2030+» (vgl. Kap. 1.4).

Weitere Varianten wurden nicht geprüft. Varianten, die zwischen dem Status quo und einer 100-% Aufgabenübertragung liegen, sowie Varianten, die sich auf einzelne Massnahmen der Strukturverbesserungen beziehen, würden im Widerspruch zu den Empfehlungen der «Strategie Strukturverbesserungen 2030+» und dem Ziel der Vereinfachung der Agrarpolitik stehen.

### 2.1. Variante Entflechtung "100% Bund" (Zentralisierung)

#### 2.1.1. Stossrichtung

Der Bund übernimmt neu auch Aufgaben, die heute im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen: Er ist alleine zuständig für die Ausgestaltung der Massnahmen, den Vollzug (Gesuchsprüfung und Subventionsentscheid, Controlling) sowie die Finanzierung der Finanzhilfen. Die Aufgaben sind insbesondere: die Begleitung der Bauherrschaften, die Klärung der Unterstützungsmöglichkeiten, die Koordination von kantonalen und eidgenössischen Verfahren, die Genehmigung der Gesuche und die Publikation. Die Aufgabe der Aufsicht über die Bauausführung, den Unterhalt und allfällige Zweckentfremdungen würde auch vom Bund übernommen. Da heute Bund und Kantone gemeinsam im Durchschnitt über alle Strukturverbesserungsmassnahmen betrachtet rund zwei Drittel

der Projektkosten übernehmen, würde sich die Bundessubvention neu bei unveränderter Eigenleistung der Projektnehmer ebenfalls auf durchschnittlich zwei Drittel belaufen.

### 2.1.2.Rechtsetzungsbedarf

Keine Änderungen auf Verfassungsstufe nötig; gemäss Art. 104 BV ist die Landwirtschaft bereits Aufgabe des Bundes. Änderung des LwG, insbesondere 5. Titel.

### 2.1.3.Finanzielle Auswirkungen

Bei insgesamt gleich hoch bleibenden öffentlichen Mitteln würde sich das Bundesengagement gut verdoppeln, da sich Bund und Kantone heute mit wenigen Ausnahmen in ungefähr gleicher Höhe an den SV beteiligen. Die Kantone würden entsprechend komplett entlastet. Die Kostenverschiebung würde im Rahmen des Projekts über die Globalbilanz ausgeglichen. Allerdings hat das Parlament im Rahmen der SV-Strategie einen Mittelausbau gutgeheissen; wird daran festgehalten, steigt die Belastung des Bundes und sinkt die Entlastung der Kantone über die Jahre. Ebenfalls entfallen würden die Vollzugskosten bei den Kantonen, während der Bund eine Vollzugsorganisation aufbauen müsste. Allenfalls könnte geprüft werden, ob auch bei einer Zentralisierung der Vollzug bei den Kantonen belassen und allenfalls entschädigt werden könnte/sollte.

Beim Subventionsaufwand würde der Übergang zur Finanzierung aus einer Hand bei gleichbleibendem Subventionsvolumen und gleicher Anzahl Subventionsbestände insgesamt nicht zu Kosteneinsparungen führen. Mehr Projekte könnten unterstützt werden, wenn gleichzeitig die Subventionssätze gesenkt würden. Grundsätzlich sind Subventionssätze von über 50% mit Blick auf die angemessene Eigenleistung der Subventionsempfängerinnen und -empfänger zu hinterfragen. Zudem wären im Vollzug mittelfristig gewisse Einsparungen denkbar, da nicht mehr 2 Staatsebenen involviert wären. Im Übergang würden hingegen die Transaktionskosten erheblich steigen, da eine funktionierende Vollzugsstruktur auf Kantonsebene ab- und eine neue Vollzugsstruktur auf Bundesebene aufgebaut werden müsste.

### 2.1.4.Bewertung

Aus Sicht der Arbeitsgruppe würde die Subsidiarität bei einer Zentralisierung geschwächt. Die Aufgabe überschreitet weder die Kraft der Kantone noch bedarf sie einer gesamtschweizerisch einheitlichen Lösung. Die Nähe zu den Subventionsempfängerinnen und -empfänger sowie die Möglichkeit, bei der Projektauswahl regionale Schwerpunkte zu setzen, ginge verloren. Die Kantone verfügen im heutigen System über adäquatere Vollzugsstrukturen, kennen die lokalen Gegebenheiten und können diese besser berücksichtigen.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird ebenfalls geschwächt: Zwar würde der Bund über die Entscheidungskompetenzen verfügen und die entsprechenden Kosten tragen,

doch die Kantone würden weiterhin von den Strukturverbesserungsmassnahmen profitieren, ohne sich künftig daran zu beteiligen – obwohl ein wesentlicher Teil des Nutzens, insbesondere bei gemeinschaftlichen Massnahmen, regional anfällt.

Die Effizienz könnte sich bei einer Zentralisierung mittelfristig verbessern, weil die doppelte Zuständigkeit Bund/Kantone entfallen würde und nur noch eine staatliche Ebene für den Vollzug zuständig wäre. Allerdings könnte es für den Bund schwierig und teuer sein, eine Umsetzungsstruktur aufzubauen und an die lokalen Informationen für sinnvolle Projekte zu kommen. Die Kantone sind deutlich näher bei den Subventionsempfängerinnen und -empfänger. Bei einem Vollzug durch den Bund dürfte der Kontroll- und Abklärungsaufwand daher eher höher ausfallen als beim kantonalen Vollzug.

Demgegenüber würde eine Zentralisierung der Tatsache Rechnung tragen, dass die Landwirtschaftspolitik grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundes liegt. Sie würde eine einfachere Abstimmung auf die übrigen landwirtschaftlichen Instrumente erlauben (z.B. ob mittels Strukturverbesserungen einmalige Investitionen oder über die DZ die periodische Umsetzung/der Betrieb gefördert werden sollen). Auch die Abstimmung auf die Standortförderinstrumente des Bundes zugunsten von Berggebieten und ländlichen Gebieten würde tendenziell erleichtert. Der Mehrwert einer Landwirtschaftspolitik aus einer Hand wird allerdings geringer eingeschätzt als der Verlust am Einbezug der regionalen und lokalen Verhältnisse. Zwar würden die Vorlagen, Vorgaben und Prozesse einheitlicher, die Gesuchsteller könnten aber weniger individuell beraten werden.

Die Arbeitsgruppe bewertet die Variante vor diesem Hintergrund schlechter als den Status quo.

## 2.2. Variante Entflechtung “100% Kantone” (Dezentralisierung)

### 2.2.1. Stossrichtung

Die Kantone übernehmen neu Aufgaben, die heute im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegen. Mit der Entflechtung muss die Finanzierung konsequenterweise ausschliesslich von den Kantonen übernommen werden. Die Kantone müssten selbst entscheiden, wie sie die Subventionen ausgestalten wollen (A Fond perdu-Beiträge, Investitionskredite) und ob sie kantonale oder überkantonale Fonds de Roulement schaffen möchten.

Die Kantone sind selbständig und können im Rahmen des eigenen rechtlichen und finanziellen Handlungsspielraums agieren. Es gibt keine nationalen, einheitlichen Vorgaben des Bundes zu Strukturverbesserungen (z.B. keine SVV).

### 2.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Die Umsetzung dieser Variante würde eine Änderungen auf Verfassungsstufe bedingen (Art. 104 BV) . Änderung des LwG, insbesondere 5. Titel.

### 2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Da heute Bund und Kantone gemeinsam im Durchschnitt über alle Strukturverbesserungsmassnahmen betrachtet rund zwei Drittel der Projektkosten übernehmen, würden sich die kantonalen Subventionen neu bei unveränderter Eigenleistung der Projektnehmer ebenfalls auf durchschnittlich zwei Drittel belaufen. Bei insgesamt gleich hoch bleibenden öffentlichen Mitteln würde sich das Kantonsengagement gut verdoppeln, da sich Bund und Kantone heute mit wenigen Ausnahmen in ungefähr gleicher Höhe an den SV beteiligen. Der Bund würde entsprechend komplett entlastet. Die Kostenverschiebung würde im Rahmen des Projekts über die Globalbilanz ausgeglichen. Inwieweit die Kantone den vom Parlament vorgesehenen Ausbau der Strukturverbesserungen umsetzen würden, bliebe ihnen überlassen.

Im Vollzug sind gewisse Einsparungen denkbar, da nicht mehr zwei Staatsebenen involviert wären.

### 2.2.4. Bewertung

Aus Sicht der Arbeitsgruppe würde die Subsidiarität bei einer Dezentralisierung gestärkt. Die Ausgestaltung der Strukturverbesserungen (Massnahmen, Instrumente) sowie der Vollzug würden komplett nach kantonalen Regeln durchgeführt. Die Kantone könnten ihre individuellen regionalen Bedürfnisse dadurch noch stärker berücksichtigen.

In Bezug auf die fiskalische Äquivalenz schneidet die Variante hingegen schlechter als der Status quo ab. Zwar würden die Kantone über die Entscheidungskompetenzen verfügen und die entsprechenden Kosten tragen, doch der Bund würde weiterhin von den Strukturverbesserungsmassnahmen profitieren (z.B. dezentrale Besiedelung des Landes, Umweltmassnahmen), ohne sich künftig finanziell daran zu beteiligen.

Die Effizienz in der Umsetzung könnte abnehmen, wenn jeder Kanton für sich Anforderungen, Verfahren und regionale Strategien ausarbeiten und umsetzen muss. Hingegen wären nicht mehr zwei staatliche Ebenen beteiligt.

Die Abstimmung der Strukturverbesserungen auf die übrigen landwirtschaftlichen Instrumente sowie auf die Bundespolitik in anderen Bereichen (z.B. Umwelt) wäre bei einer Dezentralisierung nicht mehr sichergestellt. Die Strukturverbesserungen würden von der schweizerischen Agrarpolitik entkoppelt. Es gäbe keine schweizweit einheitliche Förderung mehr und die Förderintensität sowie der Vollzug könnte zu Disparitäten zwischen den Kantonen führen. Dies insbesondere, falls gewisse Kantone trotz Ausgleich über Globalbilanz künftig weniger finanzielle Mittel für die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen einsetzen. Die Umsetzung von kantonsüberschreitenden Strukturverbesserungen, z.B. in Zusammenhang mit Gewässerschutzmassnahmen, würde bei einer Dezentralisierung ebenfalls erschwert.

Zudem besteht die Gefahr von Fehlanreizen, wenn die gleichen Ziele über ein Instrument des Bundes (Direktzahlungen) und eines der Kantone (SV) gefördert werden.

Die Arbeitsgruppe bewertet die Variante vor diesem Hintergrund schlechter als den Status quo.

## 2.3. Variante Status quo mit starken Optimierungen

### 2.3.1. Stossrichtung

Die Verbundaufgabe und Verbundfinanzierung bleiben grundsätzlich wie heute bestehen:

- Finanzierung ca. 50/50 wie bisher
- Oberaufsicht beim Bund, Projektverantwortung bei den Kantonen
- Strategie und Agrarpolitik beim Bund
- Rahmenbedingungen (LwG und SVV) beim Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen mit Spielraum für kantonale Anforderungen

Es sollen aber die Prozesse, Massnahmen und Zuständigkeiten überprüft werden, mit dem Ziel Abläufe zu vereinfachen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Entscheidungskompetenzen effizient zu gestalten. Dazu wurde vom BLW, der LDK und Suissemelio beschlossen, ausserhalb der Entflechtung 27 ein Projekt zu starten.

### 2.3.2. Rechtsetzungsbedarf

Keine Verfassungsänderung. Bei einer starken Optimierung, insbesondere bei Anpassungen von Leistungen oder Verfahren, ist davon auszugehen, dass das LwG und die SVV angepasst werden müssen.

### 2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Da am Grundsatz der je hälftigen Finanzierung der Subventionen festgehalten wird, sollten sich keine grösseren Verschiebungen ergeben. Mit den geplanten Optimierungen werden jedoch Erleichterungen und Effizienzverbesserungen für Bund und Kantone im Vollzug angestrebt.

### 2.3.4. Bewertung

Da diese Variante keine eigentliche Entflechtung, sondern eine Anpassung der Funktionsweise bestehender Verflechtungen darstellt, erachtet die Arbeitsgruppe die Veränderungen gegenüber dem Status Quo bei den Bewertungskriterien als relativ gering. Ziel der Variante ist es, die Verbundaufgabe effizienter und effektiver zu gestalten und die Subventionsanreize zu verbessern.

### 3. Würdigung und Empfehlungen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, an der Verbundaufgabe festzuhalten und im Rahmen der Entflechtung 27 weder eine Zentralisierung noch eine Dezentralisierung weiterzuverfolgen. Hingegen sollen Optimierungsmöglichkeiten bei den Prozessen im Bereich der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen geprüft werden. Die LDK, das BLW und Suissemelio haben dazu ausserhalb der Entflechtung 27 ein Projekt gestartet. Begleitet wird dieses durch eine externe Fachfirma. Die Ergebnisse sollen bis Ende Oktober 2026 vorliegen. Allfällige Anpassungen im LwG können voraussichtlich im Rahmen der AP30+ umgesetzt werden, Anpassungen in der SVV im Rahmen des landwirtschaftlichen Verordnungspakets zur Umsetzung der AP30+.

Projekt «Entflechtung 27»

---

# Prüfbericht der Arbeitsgruppe

Mitglieder: BFE, EnDK, EFV

---

## Aufgabenbereich Energie

### 1. Ist-Zustand

Grundsätzlich gibt es im Energiebereich nur wenige (relevante) Kompetenz- und/oder Finanzierungsverflechtungen. Ausnahmen bilden folgende Gesetze resp. Programme:

- Bundesgesetz über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft (FiREG bzw. «Rettungsschirm»)
- Swissgrid (Art. 18 – 20 StromVG)
- Pronovo (Art. 64 – 66 EnG)
- Gebäudeprogramm (Art. 34 CO2-Gesetz, Art. 47 ff. EnG) und Impulsprogramm (Art. 50a EnG)
- EnergieSchweiz (Art. 47, 48 und 50 EnG)

#### 1.1. Regelungskompetenz

Bund und Kantone setzen sich gemeinsam für eine sichere, diversifizierte, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen Energieverbrauch ein (Art. 89 Abs. 1 BV). Der Bund legt Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch (Art. 89 Abs. 2 BV). Er erlässt Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten (Art. 89 Abs 3 BV). Darüber hinaus hat der Bund im Bereich der Kernenergie (Art. 90 BV), der Stromversorgung und der Elektrizität (Art. 91 Abs. 1 BV) und des Gas- und Rohrleitungsrechts (Art. 91 Abs. 2 BV) jeweils umfassende Kompetenzen. Die Kantone verfügen über die Wasservorkommen (Art. 76 Abs. 4 BV) und regeln den Energieverbrauch von Gebäuden (Art. 89 Abs. 4 BV).

## 1.2. Heutige Aufgabenerfüllung

### **Rettungsschirm**

Das FiREG (Finanzhilfenregelung für systemkritische Unternehmen) wurde als Reaktion auf die Verwerfungen an den Strombörsen während der Energiekrise 2022-2023 eingeführt, um Liquiditätsengpässe bei Unternehmen in der Elektrizitätswirtschaft zu vermeiden. Der Rettungsschirm ist bis Ende 2026 befristet und soll durch eine ordentliche Gesetzgebung abgelöst werden, um Liquiditätsengpässe bei EVUs künftig zu verhindern (BURS, BCM, BATE).

### **Swissgrid AG**

Die Swissgrid AG ist als nationale Netzgesellschaft verantwortlich für den zuverlässigen Betrieb des Übertragungsnetzes als Grundlage für eine sichere Stromversorgung. Obwohl sie einen öffentlichen Auftrag erfüllt und der Aufsicht der ElCom untersteht (gemäss StromVG), muss ihr Kapital direkt oder indirekt mehrheitlich im Besitz von Kantonen und Gemeinden sein (heute: 2/3 der Aktien gehören den Stromkonzernen BKW und Axpo).

### **Pronovo AG**

Der Bund unterstützt im Rahmen seiner Energiestrategie den Bau neuer Energieproduktionsanlagen über den von den Konsumenten finanzierten Netzzuschlag. Die Pronovo AG, eine Tochtergesellschaft der Swissgrid AG unter Aufsicht des BFE, erhebt diesen Zuschlag, legt ihn im Netzzuschlagsfonds an, der vom UVEK verwaltet wird, und wickelt den Grossteil der Subventionen ab.

### **Gebäude- und Impulsprogramm**

Das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen unterstützt Eigentümer/-innen bei Massnahmen zur Reduktion von Energieverbrauch und CO<sub>2</sub>-Ausstoss in Gebäuden. Jeder Kanton verfügt über ein eigenes Förderprogramm auf Basis des Harmonisierten Fördermodells (HFM) und legt selbst fest, welche Massnahmen gefördert werden. Die Kantone bearbeiten die Gesuche und zahlen Beiträge aus, während der Bund die rechtlichen Vorgaben überwacht.

Seit 2025 fördert der Bund im Rahmen des Impulsprogramms den Ersatz fossiler und elektrischer Widerstandsheizungen durch erneuerbare Wärmeerzeugung sowie Effizienzmassnahmen. Der Bundesrat legt die Einzelheiten fest, während die Kantone den Vollzug über die Strukturen des Gebäudeprogramms sicherstellen. Inhaltlich ist das Impulsprogramm eng mit dem Gebäudeprogramm verknüpft und wurde in Abstimmung mit den Kantonen auf Verordnungsebene ausgestaltet. Die Kantone haben jedoch nur begrenzte Gestaltungsspielräume und müssen die Fördermassnahmen weitgehend verpflichtend umsetzen.

### **EnergieSchweiz**

EnergieSchweiz ist das Programm des Bundes zur Förderung freiwilliger Massnahmen für mehr Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Es unterstützt Projekte, informiert Bevölkerung und Zielgruppen, bietet Beratung sowie Qualitätssicherung und fördert die

Aus- und Weiterbildung von Fachkräften. Der aktuelle Auftrag 2021–2030 wurde 2018 vom Bundesrat beschlossen. Enge Kooperationen bestehen insbesondere mit den Kantonen bei Förderprojekten für Gemeinden und Informationskampagnen für private Haushalte im Gebäudebereich.

## 1.3. Finanzierung

### **Rettungsschirm**

Der Bund sieht mit dem Rettungsschirm eine finanzielle Absicherung für systemkritische Unternehmen in Form eines Kreditrahmens von bis zu 4 Milliarden Franken vor. Die Kantone erstatten dem Bund die Hälfte von allfälligen Verlusten. Bis jetzt wurden keine Kredite ausbezahlt.

### **Swissgrid AG**

Die Swissgrid AG wird hauptsächlich über Gebühren finanziert, die auf den Netznutzungstarifen basieren. Diese Tarife werden von den Stromkonsument/-innen erhoben.

### **Pronovo AG**

Die Pronovo AG wird hauptsächlich durch den Zuschlag auf den Strompreis finanziert, den alle Endverbrauchenden zahlen.

### **Gebäudeprogramm und Impulsprogramm**

Das Gebäudeprogramm wird durch Mittel aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe sowie durch kantonale Kredite oder seltener durch kantonale Energieabgaben finanziert. Das Impulsprogramm wird durch allgemeine Bundesmittel finanziert.

### **EnergieSchweiz**

EnergieSchweiz wird aus dem Bundeshaushalt finanziert. EnergieSchweiz verfügte 2025 über ein Budget von rund CHF 43 Mio. Die Hälfte davon wird für Beschaffungen aufgewendet, die andere Hälfte für die Subvention von Projekten. Das Volumen der im Rahmen des Entflechtungsprojektes überprüften Förderprojekte bei den Gemeinden und Informationskampagnen für Private im Gebäudebereich bewegte sich in den vergangenen Jahren in der Grössenordnung von rund CHF 5 Mio. jährlich.

## 1.4. Herausforderungen

### **Rettungsschirm**

Aus Sicht der BundesvertreterInnen ist das FiREG im Hinblick auf die Entflechtung insofern relevant, als sich die meisten Schweizer EVUs grossmehrheitlich (direkt oder indirekt) im Eigentum der Kantone oder Gemeinden befinden. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Eigentümer, ihre Unternehmen vor Illiquidität zu schützen. Insofern verletzt der Rettungsschirm aus Sicht der BundesvertreterInnen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.

Aus kantonaler Sicht ist zwischen der Aufgabenteilung im föderalen System und den Eigentümerstrukturen zu unterscheiden. Die Versorgungssicherheit hängt von unterschiedlichen (nationalen und internationalen) Faktoren ab, die unabhängig der Eigentümerstruktur gelten. Die grössten EVUs sind als eigenständige Aktiengesellschaften organisiert. Sie unterliegen dem Obligationen- resp. Aktienrecht und verschiedenen Bundesgesetzen (StromVG, FiREG etc.) und nehmen ihre Aufgaben unabhängig ihrer Eigentümerstruktur wahr. Es kann kein Rückschluss der Projektziele (staatliche Aufgabenerfüllung und -finanzierung nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz) auf die Eigentümerstruktur gemacht werden.

Der Bundesrat hat im Mai 2025 beschlossen, das FiREG zu verlängern, um sich und dem Parlament Zeit für eine Überarbeitung der Anforderungen an systemkritische EVUs zu verschaffen. Die EnDK begrüsst diese beiden Vorhaben. Angesichts der Komplexität dieser Überprüfung hat das UVEK eine Expertengruppe eingesetzt. Darüber hinaus ist eine Aussprache mit der EnDK resp. den Eignerkantonen geplant. Das UVEK wird den Gesamtbundesrat Mitte 2026 über die Ergebnisse seiner Prüfungen und das weitere Vorgehen zur Ablösung des FiREG informieren. Vor diesem Hintergrund erachtet die Arbeitsgruppe eine zusätzliche Überprüfung des Rettungsschirms im Rahmen des Projekts «Entflechtung 27» als nicht angezeigt.

### **Swissgrid AG**

Trotz gesetzlicher Vorgaben stellen sich aus Bundessicht Fragen im Hinblick auf die Steuerung und potenzielle Interessenkonflikte. Aus kantonaler Sicht ist die Frage der Aufgabenerfüllung im föderalen System mit der Eigentümerstruktur von Swissgrid nicht verknüpft: Als eigenständige Aktiengesellschaft, die einen Bundesauftrag erfüllt, nimmt Swissgrid ihre Aufgaben unabhängig ihrer Eigentümerstruktur wahr. Wenn die aktuelle Zuweisung von Entscheidbefugnissen und Verantwortung für die staatliche Aufgabenerfüllung angeschaut werden soll, soll dies aus Sicht der Arbeitsgruppe ausserhalb des Entflechtungsprojekts geschehen.

### **Pronovo AG**

Das BFE stösst in der Wahrnehmung seiner Aufsicht über Pronovo AG an gewissen Grenzen. De facto üben die Kantone keine Kontrolle über Pronovo AG aus. Da es sich hier nicht um Entflechtungs-, sondern um Governance-Fragen handelt, schlägt die Arbeitsgruppe vor, diese ausserhalb des Entflechtungsprojekts zu behandeln.

### **Gebäude- und Impulsprogramm**

Gemäss einem Bericht des Bundesrates vom September 2014 ([Bericht NFA](#)) respektiert das Gebäudeprogramm die NFA-Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sowie die Kompetenzen der Kantone durch eine «austarierte Verteilung von Zuständigkeiten und Finanzierungslast». Diese Haltung hat der Bundesrat im Jahr 2018 in einem [Bericht in Erfüllung der Motion 13.3363](#) – trotz Kritik der Kantone im Hinblick auf den Steuerungsanspruch des Bundes – bestätigt. Das nationale Interesse des Bundes ist mit dem Klima- und Innovationsgesetz (KIG), in dem das Netto-Null-Ziel bis 2050 (Art. 3 KIG) sowie Richtwerte für die Emissionsreduktion im Gebäudesektor (Art. 4 Abs.1 Bst. a KIG)

verankert sind, gestärkt worden, auch wenn der Energieverbrauch in Gebäuden verfassungsrechtlich «vor allem» in die Zuständigkeit der Kantone fällt.

Beim Impulsprogramm ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz insofern gegeben, als dass der Bund Vorgaben macht und das Programm finanziert (die Förderung durch den Bund ist nicht an eine Förderung durch die Kantone geknüpft). Hingegen ist die Subsidiarität weniger klar erfüllt als beim Gebäudeprogramm. Mit Blick auf die Verfassungsmässigkeit kann das Impulsprogramm aus Sicht des Bundes auf den Umweltartikel der BV (Art. 74) abgestützt werden. Allerdings «beisst» sich die Ausgestaltung des Programms mit Art. 89 Abs. 4 BV, wonach für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, «vor allem» die Kantone zuständig sind. Aus kantonaler Sicht steht das Impulsprogramm deshalb im klaren Widerspruch zur verfassungsmässigen Kompetenzverteilung im Gebäudesektor.

Das Gebäudeprogramm und das Impulsprogramm wurden ins Entlastungspaket 27 aufgenommen. Das Entlastungspaket wurde in der Wintersession 2025 vom Ständerat beraten und wird im Frühling vom Nationalrat behandelt. Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe, den Abschluss der parlamentarischen Beratungen abzuwarten und die Überprüfung der beiden Programme im Rahmen des Entflechtungsprojekts vorläufig auszusetzen.

### **EnergieSchweiz**

Da Angelegenheiten im Zusammenhang mit Gemeinden und Gebäuden grundsätzlich in kantonale Kompetenz fallen (Art. 50 Abs. 1 und 89 Abs. 4 BV), wurde diskutiert, ob die Erfüllung bestimmter Aufgabenbereiche (namentlich Förderprojekte für Gemeinden sowie an private Haushalte gerichtete Informationskampagnen im Gebäudebereich) durch die Kantone sinnvoll wäre. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass eine solche Teildezentralisierung keine ausreichenden Vorteile bieten würde, aber eine Reihe von Risiken. Diese Stossrichtung wurde deshalb nicht weiterverfolgt.

## **2. Mögliche Varianten**

Aus den unter Ziff. 1.4 «Probleme/Herausforderungen» dargelegten Gründen wurden keine Varianten geprüft.

## **3. Würdigung und Empfehlungen**

Die Arbeitsgruppe erachtet eine Vertiefung der Bereiche Rettungsschirm, Swissgrid AG und Pronovo AG im Rahmen des Projekts «Entflechtung 27» als nicht angezeigt (siehe Ziff. 1.4 oben).

Beim Gebäude- und Impulsprogramm schlägt die Arbeitsgruppe vor, die parlamentarischen Beratungen zum Entlastungspaket abzuwarten. Sobald der entsprechende Entscheid der eidgenössischen Räte vorliegt, kann geprüft werden, ob dieses Thema zur Vertiefung in der zweiten Phase des Entflechtungsprojekts vorgeschlagen werden soll.

Im Bereich EnergieSchweiz empfiehlt die Arbeitsgruppe, am Status Quo festzuhalten.