



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

KdK  
Cdc

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN  
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX  
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI  
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

---

# Zwischenbericht Entflechtung 27

Auslegeordnung & Vorgehensvorschlag für zweite Projektphase

---

## Zusammenfassung

Mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 wurde der Föderalismus in der Schweiz grundlegend reformiert. Neben einem neuen Finanzausgleich führte auch eine weitreichende Aufgabenentflechtung in 17 Aufgabenbereichen dazu, dass Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen gestärkt wurden. Gleichzeitig wurden die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung verankert. Trotz dieser Bemühungen halten die Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen ungebrochen an. Während ersteres die Handlungsspielräume der Kantone einschränkt, birgt zweiteres das Risiko von unklaren Verantwortlichkeiten, Fehlanreizen, mangelnder Steuerbarkeit sowie Lastenverschiebungen auf Kosten der anderen Staatsebene. Regelmässige Überprüfungen der Aufgabenteilung sind daher für eine verantwortungsvolle staatliche Aufgabenerfüllung und die Aufrechterhaltung des schweizerischen föderalen Systems unerlässlich. Entsprechende Forderungen wurden in den letzten 15 Jahren sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene wiederholt geäussert. Der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen haben deshalb im Juni 2024 beschlossen, mit dem Projekt «Entflechtung 27» gemeinsam eine breit angelegte Überprüfung der Aufgabenteilung zur Stärkung des Föderalismus vorzunehmen. Zu diesem Zweck haben sie ein Mandat mit 21 Aufgabengebieten verabschiedet. Dabei gilt die klare Prämisse, dass das Projekt für Bund und Kantone haushaltsneutral sein soll: werden Aufgaben zwischen den Staatsebenen verschoben, so gehen die finanziellen Mittel mit.

Im vergangenen Jahr haben Arbeitsgruppen bestehend aus Vertretungen der Sektoren und Finanzen von Bund und Kantonen eine Auslegeordnung mit möglichen Varianten für eine Neuordnung der Aufgabenteilung in den 21 Aufgabengebieten entwickelt. Ihre Ergebnisse und Empfehlungen werden im vorliegenden Zwischenbericht zusammengefasst. Gemäss den Einschätzungen der Sektoralvertretungen von Bund und Kantonen funktioniert die aktuelle Aufgabenteilung in vielen der geprüften Aufgabengebieten gut. Optimierungsmöglichkeiten werden eher in punktuellen Anpassungen als in grundsätzlichen Änderungen der Zuständigkeiten oder der Finanzierungsverantwortung verortet. Aus einer Entflechtungsperspektive besteht aber durchaus Potenzial, um strukturelle Abhängigkeiten zwischen den Staatsebenen zu verringern und die Handlungsfähigkeit beider Staatsebenen durch die klare Zuordnung von Aufgaben zu stärken.

Die Resultate aus den Arbeitsgruppen bilden eine gute Grundlage für die zweite Phase des Projekts. In Anlehnung an die Vorarbeiten zur NFA-Reform sollen auch bei der Entflechtung 27 keine Aufgabenbereiche vorzeitig von einer Vertiefung ausgeklammert werden. Die Projektleitung schlägt deshalb vor, alle Varianten weiterzuverfolgen, bei denen mindestens ein Akteur aus den Arbeitsgruppen ein Potenzial zur Entflechtung sieht. Daraus ergibt sich ein Paket von Entflechtungsvarianten in 14 Aufgabengebieten bzw. 17 Teilbereichen. Dabei handelt es sich bei etwa einem Drittel um Entflechtungen in Richtung Bund und bei zwei Dritteln um Entflechtungen in Richtung Kantone.

Der vorliegende Zwischenbericht und Vorgehensvorschlag wird auf Bundes- und Kantonsebene in die Konsultation gegeben, bevor der Bundesrat und die KdK im zweiten Halbjahr 2026 beschliessen werden, welche Varianten in der zweiten Projektphase vertieft analysiert und im Schlussbericht inklusive Handlungsempfehlungen dargestellt werden sollen. In Rahmen der zweiten Projektphase werden auch die finanziellen Auswirkungen der Entflechtungsvarianten zu konkretisieren und mögliche Kompensationsmassnahmen zur Erreichung einer ausgeglichenen Globalbilanz zwischen Bund und Kantonen sowie zur Vermeidung interkantonalen Verwerfungen aufzuzeigen sein. Der Schlussbericht entfaltet dabei keine präjudizielle Wirkung auf den gegebenenfalls daran anschliessenden Rechtsetzungsprozess. Es obliegt dem Bundesrat und den Kantonsregierungen nach Abschluss der zweiten Phase zu entscheiden, welche Entflechtungsvarianten zur Umsetzung vorgeschlagen werden sollen.

## Résumé

*Le fédéralisme suisse a connu de profonds changements à la suite du lancement, en 2008, de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement de 17 groupes de tâches ont permis de préciser les rôles de la Confédération et des cantons. Dans le même temps, les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ont été inscrits dans la Constitution fédérale. Malgré ces efforts, les tendances à la centralisation et aux enchevêtrements perdurent. La centralisation restreint la marge de manœuvre des cantons, tandis que les enchevêtrements opacifient les responsabilités, créent des incitations inopportunes, entravent le pilotage et favorisent des transferts de charge au détriment de l'autre échelon institutionnel. Il est indispensable d'examiner la répartition des tâches à intervalles réguliers pour que l'État puisse accomplir ses tâches correctement et ainsi assurer la pérennité du système fédéral suisse. Aussi bien la Confédération que les cantons ont formulé des demandes en ce sens ces quinze dernières années. C'est pourquoi le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ont décidé en juin 2024 d'effectuer conjointement un examen général de la répartition des tâches dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 », afin de renforcer le fédéralisme. Le mandat qu'ils ont adopté à cet effet englobe 21 groupes de tâches. Il repose sur la volonté de proposer un projet sans incidence sur les finances de la Confédération et des cantons. Ainsi, tout transfert de tâches d'un échelon institutionnel à l'autre doit s'accompagner du transfert des ressources budgétaires correspondantes.*

*L'année dernière, des groupes de travail composés de représentants des secteurs et des finances publiques à l'échelon de la Confédération et des cantons ont établi un état des lieux et ébauché des variantes permettant de réorganiser les compétences dans les 21 groupes de tâches sélectionnés. Le présent rapport intermédiaire résume les résultats obtenus et les recommandations formulées. Les représentants des différents secteurs à l'échelon de la Confédération et des cantons estiment que la répartition actuelle des tâches est opportune dans une grande partie des groupes étudiés. Les optimisations possibles consistent plus en des modifications ponctuelles qu'en une refonte générale des compétences ou des responsabilités de financement. Dans la perspective d'un désenchevêtrement, il est néanmoins bel et bien possible d'atténuer les rapports de dépendance entre les échelons institutionnels et d'accroître leur marge de manœuvre en clarifiant la répartition des tâches.*

*Les résultats obtenus par les groupes de travail forment une bonne base de travail pour la deuxième phase du projet. Par analogie avec les préparatifs réalisés en vue de la RPT, la direction du projet « Désenchevêtrement 27 » recommande de n'exclure a priori aucun groupe de tâches d'un examen approfondi. C'est pourquoi elle propose d'étudier toutes les variantes qu'au moins un membre des groupes de travail juge prometteuse. Le projet se présente ainsi sous la forme d'un ensemble de variantes de désenchevêtrement de 14 groupes de tâches respectivement 17 sous-domaines. Des tâches seraient ainsi transférées, dans environ un tiers des cas, vers la Confédération et, dans les quelque deux tiers restants, vers les cantons.*

*Le présent rapport intermédiaire et la proposition de marche à suivre qu'il comporte seront mis en consultation auprès des autorités fédérales et cantonales compétentes avant que le Conseil fédéral et la CdC ne décident, au deuxième semestre 2026, quelles variantes seront approfondies dans la deuxième phase du projet et décrites, avec les recommandations pratiques correspondantes, dans le rapport final du projet. La deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 » poursuivra deux objectifs, à savoir préciser les incidences budgétaires des variantes de désenchevêtrement et mettre en évidence les mesures de compensation qui permettront d'aboutir à un bilan global équilibré entre les échelons institutionnels et de prévenir les distorsions entre les cantons. Les conclusions du rapport final ne préjugeront en rien des résultats du processus législatif qui se déroulera le cas échéant à un stade ultérieur. Il incombera au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux de décider, à l'issue de la deuxième phase, quelles variantes de désenchevêtrement il convient de mettre en œuvre.*

## Sintesi

*Con l'introduzione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) nel 2008, il federalismo svizzero è stato oggetto di una profonda riforma. Oltre alla nuova perequazione finanziaria, anche un'ampia dissociazione dei compiti in 17 settori ha rafforzato il ruolo di Confederazione e Cantoni. Allo stesso tempo, i principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale sono stati sanciti nella Costituzione federale. Nonostante questi sforzi, le tendenze alla centralizzazione e all'interdipendenza persistono. Se le prime limitano il margine di manovra dei Cantoni, le seconde nascondono diversi rischi concernenti, ad esempio, responsabilità poco chiare, falsi incentivi, gestione carente e lo spostamento di oneri a discapito di altri livelli statali. È quindi indispensabile esaminare a cadenza regolare la ripartizione dei compiti al fine di garantire un adempimento responsabile dei compiti statali e la protezione del sistema federale svizzero. Negli ultimi 15 anni i Cantoni e la Confederazione hanno avanzato a più riprese richieste al riguardo. Pertanto, nel 2024 il Consiglio federale e la Conferenza dei governi cantonali (CdC) hanno deciso di avviare il progetto «Dissociazione 27» volto a verificare la ripartizione dei compiti per rafforzare il federalismo svizzero. A tal fine, hanno approvato un mandato che prevede l'esame di 21 settori di compiti. La premessa alla base è che il progetto non deve incidere sul bilancio della Confederazione e dei Cantoni: se alcuni compiti vengono trasferiti da un livello statale all'altro, occorre spostare anche i corrispondenti mezzi finanziari.*

*Nel corso dell'anno precedente, gruppi di lavoro composti da rappresentanti settoriali e finanziari della Confederazione e dei Cantoni hanno elaborato una panoramica con diverse opzioni di ripartizione dei compiti compresi nei 21 settori. Le raccomandazioni e i risultati emersi sono riassunti nel presente rapporto intermedio. Secondo le valutazioni dei rappresentanti di settore della Confederazione e dei Cantoni, l'attuale ripartizione risulta efficace in molti dei settori esaminati. Le possibilità di ottimizzazione vengono individuate in adeguamenti puntuali piuttosto che in modifiche sostanziali delle competenze o delle responsabilità di finanziamento. Tuttavia, in una prospettiva di dissociazione, vi è potenziale per ridurre le dipendenze strutturali tra i diversi livelli statali e per rafforzarne la capacità di agire attraverso una chiara attribuzione dei compiti.*

*I risultati dei gruppi di lavoro costituiscono una base solida per la seconda fase del progetto. In linea con i lavori preparatori relativi alla riforma NPC, anche nell'ambito del progetto «Dissociazione 27» non si intende escludere prematuramente alcun settore di compiti da un'analisi approfondita. La direzione del progetto propone dunque di esaminare tutte le opzioni per le quali almeno un rappresentante dei gruppi di lavoro abbia ravvisato un potenziale di dissociazione. Ne emerge un pacchetto che prevede opzioni di dissociazione per 14 settori di compiti o 17 sotto-settori, di cui circa un terzo a livello federale e due terzi a livello cantonale.*

*Il presente rapporto intermedio e la proposta per il modo di procedere saranno posti in consultazione presso la Confederazione e i Cantoni. In seguito, nel secondo semestre del 2026, il Consiglio federale e la CdC decideranno quali opzioni dovranno essere oggetto di un esame dettagliato nella fase successiva del progetto e presentate nel rapporto finale, corredate da raccomandazioni d'intervento. Nella prossima fase sarà inoltre necessario precisare le ripercussioni finanziarie delle opzioni di dissociazione e individuare eventuali misure compensative, al fine di garantire un bilancio globale equilibrato tra Confederazione e Cantoni nonché di evitare disparità tra i Cantoni stessi. Il rapporto finale non produrrà effetti pregiudiziali sull'eventuale procedura legislativa successiva. Spetterà al Consiglio federale e ai Governi cantonali, al termine della seconda fase, decidere quali opzioni di dissociazione proporre per l'attuazione.*

# Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>Résumé</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>Sintesi</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>1 Einleitung</b> .....  | <b>6</b>  |
| 1.1 Mandat .....   | 6         |
| 1.2 Organisation und Vorgehen .....  | 6         |
| <b>2 Ausgangslage und Handlungsbedarf</b> .....                              | <b>7</b>  |
| 2.1 Historie – von der NFA-Entflechtung bis heute .....                      | 7         |
| 2.2 Übersicht der Verbundfinanzierungen zwischen Bund und Kantonen.....      | 9         |
| 2.2.1 Aufgabengebiete .....  | 9         |
| 2.2.2 Finanzströme.....  | 10        |
| <b>3 Grundlagen der Prüfarbeiten</b> .....                                   | <b>14</b> |
| 3.1 Theoretische Grundlagen.....   | 14        |
| 3.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen und Kriterien .....                     | 15        |
| 3.2.1 Aufgaben von Bund und Kantonen .....                                   | 15        |
| 3.2.2 Aufgabenfinanzierung .....   | 17        |
| 3.2.3 Zusammenwirken von Bund und Kantonen .....                             | 18        |
| <b>4 Ergebnisse der Überprüfung</b> .....                                    | <b>19</b> |
| 4.1 Analyse Ist-Zustand.....   | 19        |
| 4.2 Geprüfte Varianten und Empfehlungen nach Aufgabengebieten .....          | 19        |
| 4.2.1 Individuelle Prämienverbilligung.....                                  | 20        |
| 4.2.2 Ergänzungsleistungen.....  | 20        |
| 4.2.3 Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe..... | 21        |
| 4.2.4 Gesundheit allgemein.....  | 22        |
| 4.2.5 Regionaler Personenverkehr .....                                       | 22        |
| 4.2.6 Bahninfrastruktur.....   | 22        |
| 4.2.7 Strassen .....   | 23        |
| 4.2.8 Agglomerationsverkehr .....  | 23        |
| 4.2.9 Hochschulen.....   | 24        |
| 4.2.10 Berufsbildung .....   | 25        |
| 4.2.11 Ausbildungsbeiträge.....  | 25        |
| 4.2.12 Sportförderung .....  | 26        |
| 4.2.13 Musikalische Bildung.....   | 26        |
| 4.2.14 Heimatschutz und Denkmalpflege .....                                  | 27        |
| 4.2.15 Straf- und Massnahmenvollzug.....                                     | 27        |
| 4.2.16 Bevölkerungsschutz .....  | 28        |
| 4.2.17 Polizei und Botschaftsschutz .....                                    | 29        |
| 4.2.18 Wohnbauförderung.....   | 31        |
| 4.2.19 Geobasisdaten: geologischer Untergrund.....                           | 31        |
| 4.2.20 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen .....                      | 32        |
| 4.2.21 Energie .....   | 32        |
| <b>5 Würdigung</b> .....   | <b>33</b> |
| 5.1 Zwischenfazit aus Gesamtprojektsicht.....                                | 33        |
| 5.2 Vorgehensvorschlag.....  | 33        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 5.2.1    | Empfohlene Entflechtungsvarianten mit Konsens für Vertiefung in zweiter Phase ..... | 34        |
| 5.2.2    | Empfohlene Entflechtungsvarianten ohne Konsens für Vertiefung in zweiter Phase..... | 35        |
| 5.2.3    | Empfohlene Verflechtungsvarianten ohne Konsens für Vertiefung in zweiter Phase..... | 36        |
| 5.2.4    | Konsens für Ausschluss von Aufgabengebieten.....                                    | 36        |
| 5.3      | Ausblick Globalbilanz .....   | 36        |
| <b>6</b> | <b>Anhang.....</b>  | <b>38</b> |

## Abkürzungsverzeichnis

|      |   |
|------|---|
| AHV  | Alters- und Hinterlassenenversicherung  |
| BAZG | Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit  |
| BV   | Bundesverfassung  |
| BFS  | Bundesamt für Statistik   |
| BIF  | Bahninfrastrukturfonds  |
| BLW  | Bundesamt für Landwirtschaft  |
| EFD  | Eidgenössisches Finanzdepartement   |
| EFK  | Eidgenössische Finanzkontrolle  |
| EFV  | Eidgenössische Finanzverwaltung   |
| EHB  | Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung   |
| EL   | Ergänzungsleistungen  |
| EnDK | Konferenz kantonaler Energiedirektoren  |
| FDK  | Finanzdirektorenkonferenz   |
| GS   | Generalsekretariat  |
| HFKG | Hochschulförderung- und Koordinationsgesetz   |
| IPV  | Individuelle Prämienverbilligung  |
| IV   | Invalidenversicherung   |
| KdK  | Konferenz der Kantonsregierungen  |
| LDK  | Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren                                    |
| LSVA | Schwerverkehrsabgabe  |
| NAF  | Nationalstrassen – und Agglomerationsverkehrs-Fonds                                   |
| NFA  | Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen |
| PAV  | Programm Agglomerationsverkehr  |
| RPV  | Regionaler Personenverkehr  |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation            |

## 1 Einleitung

### 1.1 Mandat

Der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) haben am 21. Juni 2024 das Mandat<sup>1</sup> für das Projekt «Entflechtung 27» verabschiedet. Ziel des Projekts ist es, den Föderalismus zu stärken, indem die Zuständigkeiten für die staatliche Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Prinzipien der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz klarer zugewiesen werden. Dadurch sollen die Handlungsspielräume der staatlichen Ebenen erweitert, ihre eigenständige Prioritätensetzung gefördert und den Kantonen eine möglichst eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung ermöglicht werden. Der Bundesrat und die KdK haben 21 Aufgabengebiete definiert, bei denen im Rahmen des Projekts eine Entflechtung geprüft werden soll. Allfällige Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen, welche durch veränderte Zuständigkeiten in der Aufgabenerfüllung entstehen, sind im Rahmen einer Globalbilanz haushaltsneutral zu kompensieren (siehe Ziff. 5.3). Es erfolgen keine Einsparungen der einen Staatsebene auf Kosten der anderen.

Das Projekt ist in zwei Phasen gegliedert. Die erste Phase bewegt sich auf strategisch-konzeptioneller Ebene und mündet in den vorliegenden Zwischenbericht. Die zweite Phase sieht als Ergebnis einen Schlussbericht mit konkreten Umsetzungsempfehlungen und allfälligen Kompensationsmassnahmen für finanzielle Verschiebungen zur Erreichung einer ausgeglichenen Globalbilanz vor. Erst auf Basis des Schlussberichtes werden der Bundesrat und die KdK entscheiden, ob und unter Berücksichtigung welcher Entflechtungsvarianten eine Vernehmlassungsvorlage erarbeitet werden soll.

### 1.2 Organisation und Vorgehen

Der Bundesrat und die Kantonsregierungen haben zur Erfüllung des Mandats eine paritätisch zusammengesetzte und breit abgestützte Projektorganisation eingesetzt. Sie besteht aus einem politischen Entscheidungsgremium mit Vertretungen aller Departemente, der kantonalen Direktorenkonferenzen sowie der Städte und Gemeinden, einem strategischen Steuerungsorgan mit der Vorsteherin des EFD sowie den Präsidenten der KdK und FDK, einer Co-Projektleitung EFV-GS KdK und thematischen Arbeitsgruppen mit Bundes- und Kantonsvertretungen<sup>2</sup> aus den Sektoren und den Finanzen. Die operativen Arbeiten wurden Anfang 2025 aufgenommen. Der im Mandat vereinbarte Zeitplan der ersten Projektphase wurde auf Anfrage der Kantone um 3 Monate verlängert. Dies gab den Arbeitsgruppen die Möglichkeit, den Inhalt der Botschaft zum Entlastungspaket 2027 bei der Finalisierung ihrer Arbeiten zu berücksichtigen.

Die Arbeiten in den Arbeitsgruppen wurden in drei Schritte gegliedert:

- Themeneingrenzung, Analyse des Ist-Zustandes und der Herausforderungen der heutigen Aufgabenteilung in den jeweiligen Aufgabengebieten.
- Entwicklung und Diskussion möglicher Varianten für die Neuordnung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung in den jeweiligen Aufgabengebieten.
- Bewertung der Varianten, Gegenüberstellung Status Quo und Empfehlung für weiteres Vorgehen.

Die Arbeitsgruppen haben ihre Ergebnisse Ende 2025 in Form von Prüfberichten bei der Projektleitung eingereicht. Die Projektleitung (EFV und GS KdK) hat die Ergebnisse der Arbeitsgruppen sowie ihre Empfehlungen für das weitere Vorgehen im vorliegenden Zwischenbericht zusammengefasst und gestützt darauf einen Vorgehensvorschlag für die Vertiefungsphase entwickelt. Dieser wurde Ende Februar vom strategischen Steuerungsorgan genehmigt. Ende April fand eine erste politische Aussprache statt, bei der Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen sowie der kommunalen Ebene ihre Einschätzungen aus sektoraler, finanz- und staatspolitischer Sicht einbrachten. Die Diskussion bildete den Auftakt zur nun folgenden schriftlichen Konsultation des Zwischenberichts und des Vorgehensvorschlags

<sup>1</sup>Vgl. Medienmitteilung vom Bundesrat und von der Konferenz der Kantonsregierungen vom 21. Juni 2024: Wiederaufnahme des Projekts zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Mandat abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/88347.pdf>

<sup>2</sup>Vertretungen der Städte und Gemeinden werden in der zweiten Projektphase in den Arbeitsgruppen für die für sie relevanten Aufgabengebiete Einsitz nehmen. Die kommunale Ebene ist, sofern relevant, bei den Ausführungen zu den Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen der Kantone jeweils mitgemeint und wird nicht separat ausgewiesen.

auf allen drei Staatsebenen. Der Bundesrat und die KdK werden im Herbst 2026 über das weitere Vorgehen beschliessen.

## **2 Ausgangslage und Handlungsbedarf**

### **2.1 Historie – von der NFA-Entflechtung bis heute**

Die Reform zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde am 28. November 2004 von Volk und Ständen deutlich angenommen<sup>3</sup> und trat per Januar 2008 in Kraft. Es handelt sich um das umfangreichste Reformvorhaben der Schweiz in jüngerer Zeit: 27 Artikel der Bundesverfassung wurden geändert. Für die NFA sprachen die solidarische Verringerung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den Kantonen durch die Einführungen eines neuen Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie eine günstigere, effizientere und bürgernähere staatliche Aufgabenerfüllung infolge von Entflechtungen der föderalen Arbeitsteilung in 17 Aufgabengebieten.

Die Entflechtung im Rahmen der NFA brachte nebst einzelnen (Teil-)Zentralisierungen in erster Linie diverse (Teil-)Dezentralisierungen, wobei Neuzuteilungen der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Rahmen einer neutralen Globalbilanz finanziell ausgeglichen wurden. Zur Optimierung weiterhin bestehender Verbundaufgaben wurde das neue Instrument der Programmvereinbarung eingeführt. Darüber hinaus kamen mit der NFA neue Instrumente zur Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit zum Einsatz, insbesondere die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäss Art. 10-17 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLAG),<sup>4</sup> die als Grundlage für die Abgeltung von Leistungen zwischen den Kantonen dient. Zudem wurden die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung<sup>5</sup> verankert.

Die Einführung der NFA-Entflechtung war von Befürchtungen begleitet, wonach mehr Kantonsautonomie zu Leistungsabbau, ungleichen Standards, Überforderung der Kantone und demokratisch fragwürdigen Konkordaten führen könnte. Die späteren Umfragen bei den Kantonen<sup>6</sup> sowie Evaluationen im Rahmen der Wirksamkeitsberichte 2008-2011 und 2012-2015 zum Finanzausgleich<sup>7</sup> zeichnen jedoch ein positives Bild. Beispielsweise wurde die Übernahme der Verantwortung für Behinderteninstitutionen und die Sonderschulung durch die Kantone als sinnvoll beurteilt. Die befürchteten Qualitätsverluste traten nicht ein; im Gegenteil lobten die Kantone eine bedarfsgerechte Ausrichtung der Angebote und eine bessere Kostenkontrolle. Ebenso wurden durch die Zentralisierung der Nationalstrassen Effizienz- und Effektivitätsgewinne im tiefen dreistelligen Millionenbereich ermittelt. Auch die interkantonale Zusammenarbeit nahm zu und wurde stetig optimiert, was die Handlungsfähigkeit der Kantone ohne Bundesvorgaben bestätigte.

Die Haushaltsneutralität der Reform wurde eingehalten:<sup>8</sup> eine nachträgliche Überprüfung und Erhöhung der Ausgleichszahlungen gewährleistete, dass die zusätzlichen Verantwortungen der Kantone vollständig durch zweckfreie Beiträge über den Ressourcen- und Lastenausgleich kompensiert wurden. Ein Härteausgleich stellte zudem sicher, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Systemwechsel weniger erhielt als vorher. Die Finanzautonomie der Kantone wurde durch die Reform bzw. die Erhöhung der zweckfreien und Senkung der zweckgebundenen Transfers deutlich gestärkt.

Jedoch konnte auch die NFA die Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen nicht aufhalten. So führten in den letzten zwanzig Jahren zahlreiche Rechtsänderungen zu neuen Verbundfinanzierungen oder Zentralisierungen. Dezentralisierungen fanden ausserhalb der NFA hingegen keine nennenswerten

<sup>3</sup> Abrufbar unter: [www.bk.admin.ch/Politische Rechte > Volksabstimmungen > Chronologische Volksabstimmungen > Volksabstimmung vom 28.11.2004](http://www.bk.admin.ch/Politische_Rechte/Volksabstimmungen/Chronologische_Volksabstimmungen/Volksabstimmung_vom_28.11.2004)

<sup>4</sup> SR 613.2

<sup>5</sup> SR 101

<sup>6</sup> Vgl. [Monitoringbericht 2009](#) der ch Stiftung. Abrufbar unter: [www.chstiftung.ch > Themen > Föderalismus > Föderalismusmonitoring](http://www.chstiftung.ch/Themen/Föderalismus/Föderalismusmonitoring)

<sup>7</sup> Vgl. [Wirksamkeitsberichte](#) der EFV. Abrufbar unter: [www.efv.admin.ch > Themen > Finanzausgleich](http://www.efv.admin.ch/Themen/Finanzausgleich)

<sup>8</sup> Vgl. Bericht der EFV zur Überprüfung der Haushaltsneutralität NFA 2008. Abrufbar unter: [www.efv.admin.ch > Themen > Finanzausgleich](http://www.efv.admin.ch/Themen/Finanzausgleich)

statt.<sup>9</sup> Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig.<sup>10</sup> Genannt werden etwa die gesellschaftliche und technologische Entwicklung, die steigende Mobilität, die Internationalisierung sowie die zunehmende Nationalisierung von Medien, Parteien und Interessengruppen. Dabei können Zentralisierungsschritte sowohl durch das Bundesparlament, das seine Kompetenzen in kantonale Zuständigkeitsbereiche ausweitet, als auch aufgrund von Volksinitiativen oder internationale Verpflichtungen erfolgen. Schliesslich geben die Kantone gewisse Kompetenzen auch von sich aus ab, wenn sie Führung und finanzielle Mittel vom Bund erwarten.

Sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene werden die zunehmenden Verflechtungen von der Politik immer wieder kritisch hinterfragt.<sup>11</sup> Wenngleich geteilte Zuständigkeiten von Bund und Kantonen durchaus sinnvoll sein können, so bergen sie doch das Risiko für unübersichtliche Prozesse, ineffiziente Doppelspurigkeiten und Fehlanreize. Ebenso geht mit der bestehenden Zentralisierungstendenz ein steter Kompetenzverlust der Kantone einher. Regelmässige Überprüfungen der Aufgabenteilung sind daher für eine verantwortungsvolle staatliche Aufgabenerfüllung und Aufrechterhaltung des schweizerischen föderalen Systems unerlässlich. Bereits kurz nach Inkrafttreten der NFA forderten die Kantone eine «NFA 2».<sup>12</sup> Auch in der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht 2012-2015<sup>13</sup> zeigte sich, dass namentlich die KdK, die Gruppe der ressourcenschwachen Kantone, die Regierungskonferenz der Gebirgskantone und eine Vielzahl von Kantonsregierungen weitere Aufgabenentflechtungen wünschen. Der Bundesrat hielt seinerseits bereits 2014 in seinem Bericht zum Postulat 12.3412<sup>14</sup> über die Einhaltung der Grundsätze der NFA fest, dass es «zu gegebener Zeit und im Rahmen eines Gesamtpakets wiederum einer Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» bedarf. In seinem Bericht zur Motion 13.3363<sup>15</sup> über die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen aus dem Jahr 2018 zeigte der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen in mehreren Aufgabengebieten Entflechtungsbedarf auf. Parallel zu den Arbeiten für die Beantwortung der Motion haben die Kantone beim Institut für Föderalismus der Universität Fribourg ein Gutachten zur Klärung der Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen in Auftrag gegeben<sup>16</sup> und bereits im Jahr 2016 in einem Positionsbezug gefordert, die Aufgabenteilung umfassend zu überprüfen.<sup>17</sup> Auch zur Eindämmung von neuen Verflechtungen und Zentralisierungen wurden Massnahmen getroffen; infolge der Motion 14.3858<sup>18</sup> wird die Einhaltung der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in Vernehmlassungsberichten und Botschaften systematisch überprüft.

2019 verabschiedeten Bundesrat und Kantonsregierungen schliesslich ein Mandat<sup>19</sup> zur Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen. Mit vier Aufgabebereichen – Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Prämienverbilligung, Bahninfrastrukturfonds und Regionaler Personenverkehr – griff das Projekt zwar nur wenige, aber finanziell bedeutende, Aufgabengebiete auf. 2021 erfolgte im Zuge der Covid-19-Krise die Sistierung des Projekts.<sup>20</sup> Das im Mandat

<sup>9</sup> Vgl. Mueller, Sean und Dardanelli, Paolo (2025): Die Föderale Aufgabenteilung der Schweiz im Wandel der Zeit. In: Stöckli, Andreas und Maiorini, Luis A (Hrsg). Kompetenz- und Aufgabenteilung im Bundesstaat. Stämpfli, Bern, S. 41-55. ODER Schaltegger, Christoph A., Winistörfer, Marc M. und Fässler, Lucas (2017): Verflechtungen bedrohen Föderalismus. Die Volkswirtschaft, 25. September.

<sup>10</sup> Vgl. Monitoringbericht [2011-2013](#) und [2014-2016](#) der ch Stiftung. Abrufbar unter: [www.chstiftung.ch](http://www.chstiftung.ch) > Themen > Föderalismus > Föderalismusmonitoring

<sup>11</sup> Vgl. Interview mit KdK-Präsident Benedikt Würth in *Die Volkswirtschaft* vom 22. Mai 2018. Abrufbar unter: <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2018/05/interview-06-2018/> ODER Referat von Bundesrätin Karin Keller-Sutter an der Universität Luzern vom 3. November 2023. Abrufbar unter: <https://www.efd.admin.ch/de/rede-brkks-uni-luzern-03112023>

<sup>12</sup> Vgl. Monitoringbericht [2011-2013](#), [2014-2016](#) und [2017-2021](#) der ch Stiftung. Abrufbar unter: [www.chstiftung.ch](http://www.chstiftung.ch) > Themen > Föderalismus > Föderalismusmonitoring

<sup>13</sup> Vgl. [Wirksamkeitsberichte](#) der EFV. Abrufbar unter: [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Themen > Finanzausgleich

<sup>14</sup> Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats [12.3412](#) (Markus Stadler) vom 29. Mai 2012: Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista

<sup>15</sup> Bericht des Bundesrates vom 28. September 2018 in Erfüllung der Motion [13.3363](#) (Finanzkommission-NR) vom 12. April 2013: Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista

<sup>16</sup> Vgl. Waldmann, Bernhard und Spiess, Angelika (2015): Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen. Institut für Föderalismus der Universität Fribourg.

<sup>17</sup> Vgl. Positionsbezug der Konferenz der Kantonsregierungen vom 24. Juni 2016. Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Abrufbar unter: [https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/themen/finanzausgleich\\_und\\_aufgabenteilung/aufgabenteilung\\_zwischen\\_bund\\_und\\_kantonen/sn-4313-6-positionsbezug-aufgabenteilung-20160624.pdf](https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/themen/finanzausgleich_und_aufgabenteilung/aufgabenteilung_zwischen_bund_und_kantonen/sn-4313-6-positionsbezug-aufgabenteilung-20160624.pdf)

<sup>18</sup> Vgl. [14.3858](#) Mo. Schneeberger vom 25. September 2014: Einhaltung der NFA-Prinzipien in Vernehmlassungserläuterungen und Botschaften gemäss klar definierten Kriterien überprüfen. Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista.

<sup>19</sup> Mandat abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/57614.pdf>

<sup>20</sup> Medienmitteilung abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=82751>

vorgesehene Monitoring der Kostenentwicklungen der Staatsebenen fand ausserhalb des sistierten Projekts eine separate Umsetzung.

Seitens Bundesparlament wurde infolge der Sistierung eine rasche Wiederaufnahme der Entflechtungsarbeiten gefordert.<sup>21</sup> Mit der «Entflechtung 27 – Aufgabenteilung Bund-Kantone» starten Bund und Kantone deshalb nur wenige Jahre später einen neuen Anlauf. Das im Juni 2024 verabschiedete Mandat zum Projekt knüpft inhaltlich am Bericht zur Motion 13.3363 sowie am Mandat zum Projekt «Aufgabenteilung II» an. Mit 21 Aufgabengebieten ist es aber deutlich breiter als das Vorgängerprojekt angelegt und bietet die Möglichkeit, ein ausgewogenes Gesamtpaket zur Stärkung des Föderalismus zu schnüren.

## 2.2 Übersicht der Verbundfinanzierungen zwischen Bund und Kantonen

### 2.2.1 Aufgabengebiete

Der Begriff der «Verbundaufgabe» ist eng mit der NFA-Reform verknüpft. Als «Verbundaufgaben» wurden damals Aufgaben verstanden, für deren Erfüllung Bund und Kantone gemeinsam die finanzielle Verantwortung tragen.<sup>22</sup> Verbundfinanzierungen können sowohl in Aufgabengebieten in Zuständigkeit des Bundes wie auch derjenigen der Kantone bestehen. Diese Finanzierungsperspektive entspricht damit nicht der staatsrechtlichen Kompetenzordnung, wie sie in der Bundesverfassung abgebildet ist, und der Begriff der «Verbundaufgabe» bezeichnet auch keinen eigenständigen Aufgabentypus. Er wird für verschiedene kompetenzrechtliche Sachverhalte verwendet.<sup>23</sup>

- Bundesaufgaben, deren Vollzug den Kantonen übertragen ist (Art. 46 BV).
- Bundesaufgaben, in denen dem Bund bloss eine beschränkte Zuständigkeit zukommt oder wo er seine Zuständigkeit nicht voll ausgeschöpft hat.
- Kantonale Aufgaben (Art. 43 BV), in denen der Bund die Kantone finanziell unterstützt (reine Förderkompetenz des Bundes).

Bei der Mehrheit der «Verbundfinanzierungen» handelt es sich um Aufgaben in Zuständigkeit des Bundes, deren Finanzierung im Kontext der Umsetzung von Bundesrecht erfolgt.

Als Datengrundlage für die Ermittlung der zu analysierenden Aufgaben diente wie bereits im Bericht in Erfüllung der Motion 13.3363 die Datenbank der Bundessubventionen.<sup>24</sup> Dabei wurden diejenigen Bereiche ausgewählt, bei denen der Bund Subventionen an die Kantone beziehungsweise an Dritte leistet, für Leistungen, die Bund und Kantone gemeinsam finanzieren («Finanzierungsverflechtungen»). Nicht berücksichtigt wurden Subventionen mit geringem finanziellem Gewicht (unter 10 Mio. pro Jahr Bundesanteil), es sei denn, sie konnten mit thematisch verwandten Subventionen in ein Aufgabengebiet zusammengefasst werden. Ergänzt wurde der Aufgabenkatalog zudem um Aufgaben ohne Verbundfinanzierungen, bei denen aber mindestens eine der beiden Staatsebenen die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bzw. der fiskalischen Äquivalenz prüfen wollten (z.B. Sportförderung, musikalische Bildung, Wohnbauförderung). Demgegenüber wurden auch gewisse Aufgabengebiete, bei denen grössere Finanzierungsverflechtungen bestehen, aus der Überprüfung ausgegrenzt. Es handelt sich dabei unter anderem um Aufgaben im Umweltbereich<sup>25</sup> und im Asylwesen. Diese Aufgabengebiete liegen in Zuständigkeit des

<sup>21</sup> Vgl. [21.3507](#) Ip. Egger vom 4. Mai 2021: Verzögert der Bundesrat die Aufgabenentflechtung zwischen Bund & Kantonen? ODER [22.3964](#) Mo. Schwander vom 21. September 2022: Wiederaufnahme des Projektes «Aufgabenteilung II». ODER [23.3971](#) Po. Giacometti vom 7. September 2023: Für eine bessere Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen. Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista

<sup>22</sup> Bericht des Bundesrates vom 28. September 2018 in Erfüllung der Motion [13.3363](#) (Finanzkommission-NR) vom 12. April 2013: Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, S. 10. Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista

<sup>23</sup> Vgl. Waldmann, Bernhard und Spiess, Angelika (2015): Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen; Institut für Föderalismus der Universität Fribourg, S. 27.

<sup>24</sup> Abrufbar unter: [www.efv.ch](http://www.efv.ch) > Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Subventionen, Subventionsüberprüfung > [Datenbank der Bundessubventionen](#)

<sup>25</sup> Hochwasserschutz, Gewässerschutz, Revitalisierung, Lärmschutz, Natur- und Landschaftsschutz, Schutz vor Naturgefahren, Sanierung von Altlasten, Wald und Wildtiere, Jagd & Fischerei.

Bundes, werden von den Kantonen vollzogen und mehrheitlich über Programmvereinbarungen finanziert. Sowohl aus Sicht des Bundes als auch der Kantone bestand in diesen Gebieten zum Zeitpunkt der Mandatserarbeitung kein Handlungsbedarf.

## 2.2.2 Finanzströme

Rund 30 Prozent des Bundesbudgets geht an die Kantone. Davon entfallen über die Hälfte bzw. 15 Milliarden Franken auf zweckgebundene Beiträge im Rahmen von Verbundfinanzierungen und weniger als die Hälfte auf zweckfreie Beiträge (Finanzausgleich 4 Mrd. Fr.; Kantonsanteile an Bundeseinnahmen 7,5 Mrd. Fr.). Gesamthaft machen die Bundesbeiträge an die Kantone rund 25 Prozent der Einnahmen der Kantone aus, wobei dieser Wert zwischen den Kantonen von etwa 15 bis knapp 40 Prozent variiert.

Die zweckgebundenen Bundesbeiträge an die Kantone, die im Rahmen der Entflechtung 27 überprüft werden, entsprechen über 9 Milliarden Franken. Hinzu kommen Bundesmittel von etwa 6,5 Milliarden Franken, die über einen Fonds oder Dritte der Finanzierung gemeinsamer Aufgaben dienen (Bahninfrastruktur, RPV, Agglomerationsverkehr).

Das System der Finanzierungsverflechtungen zwischen Bund und Kantonen ist komplex. Es gibt eine Vielzahl an Transferzahlungen, die unterschiedliche Zwecke verfolgen und auf spezifischen Verteilungsschlüsseln bzw. -mechanismen basieren. Während die Finanzkraftzuschläge an die Kantone im Rahmen der NFA-Reform bei den Bundessubventionen aufgehoben wurden, spielen strukturelle Faktoren für die Berechnung der zweckgebundenen Bundesbeiträge in verschiedenen Bereichen auch heute noch eine Rolle. Dies führt teilweise zu sehr unterschiedlichen Subventionssätzen unter den Kantonen. Solche Ausgleichselemente gibt es beispielsweise im Verkehrsbereich beim RPV (Bundesanteil an ungedeckten Kosten variiert je nach Kanton zwischen 25-80%) und bei den Strassenbeiträgen. Bei diesen Aufgaben werden strukturelle Faktoren somit doppelt adressiert, einerseits über den Lastenausgleich im Rahmen des Finanzausgleichs und andererseits über einen sektoralen Ausgleich mit Bundesbeiträgen, die nach bestimmten Kriterien gewichtet werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanzielle Grössenordnung der Aufgabengebiete, die im Rahmen der Entflechtung 27 überprüft werden. Dabei werden sowohl die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen als auch die Berechnungsmechanismen der Bundesbeiträge dargestellt. Die Ausgaben werden netto ausgewiesen; das heisst, die Bundesbeiträge sind bei den Kantonausgaben abgezogen – und umgekehrt. Die Zahlen stammen grösstenteils aus der Finanzstatistik 2023.<sup>26</sup> In gewissen Fällen, in denen das Aufgabengebiet einen tieferen Detaillierungsgrad als die Finanzstatistik aufwies, wurde auf alternative Quellen<sup>27</sup> zurückgegriffen. Die Zahlen der Finanzstatistik sind mit einer gewissen Unschärfe verbunden<sup>28</sup> und dienen in diesem Bericht in erster Linie der Illustration. Je nach weiterverfolgten Aufgabengebieten und Varianten werden für die Erstellung der Globalbilanz zu einem späteren Zeitpunkt noch spezifischere Daten bei den Kantonen erhoben.

<sup>26</sup> Abrufbar unter: [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Themen > Finanzstatistik > Daten > [Detaillierte Daten FS](#)

<sup>27</sup> z.B. Staatsrechnung Bund, Fonds-Rechnung NAF, Fonds-Rechnung AHV & IV, BFS-Statistiken zu Aufgabengebieten und Fachpublikationen der Bundesämter oder kantonalen Direktorenkonferenzen

<sup>28</sup> Das harmonisierte Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2) ist eine Empfehlung, welche ausserdem verschiedene Wahlmöglichkeiten zulässt. Die Kantone regeln ihre finanzielle Berichterstattung selbstständig.

Tabelle 1. Ausgaben von Bund und Kantonen nach Aufgabengebiet Entflechtung 27 (2023; in Mrd. Fr. gerundet)

| Aufgabengebiet   | Ausgaben Bund<br>(davon Beiträge<br>an Kantone) | Ausgaben Kantone<br>inkl. Gemeinden | Erläuterungen Finanzierungsverflechtung   |
|--|---|-------------------------------------|---|
| Individuelle Prämienverbilligung                                 | 3,0 (3,0)                                       | 3,0                                 | Einschliesslich Prämienverbilligung für EL-Beziehende. Bundesbeteiligung beträgt 7,5% der schweizweiten Bruttogesundheitskosten. Aufteilung auf die Kantone abhängig von Anteil an Wohnbevölkerung.   |
| Ergänzungsleistungen AHV und IV                                  | 1,9 (1,9)                                       | 4,1                                 | Bund zahlt 5/8 der Existenzsicherung der Ergänzungsleistungen (exkl. Prämienverbilligung), Kantone 3/8. Kantone finanzieren die durch die EL vergüteten Krankheits- und Behinderungskosten sowie Mehrkosten bedingt durch Heimaufenthalte allein.   |
| Beiträge an privaten Organisationen der Alters- & Invalidenhilfe | 0,2 (0)   | n.q.                                | Bundesmittel werden ausserhalb des Bundesbudgets über AHV & IV-Fonds finanziert & fliessen an Dritte. Es liegt keine systematische Erhebung zu den Finanzhilfen der Kantone und Gemeinden vor.  |
| Regionaler Personenverkehr                                       | 1,2 (0)   | 1,2                                 | Bund und Kantone zahlen je 50% der ungedeckten Kosten an Transportunternehmen, Bundesanteil abhängig von Bevölkerungsdichte der Kantone.  |
| Bahninfrastrukturfonds (Einlage)                                 | 5,1 (0)   | 0,6                                 | Kantone leisten einen fixen, teuerungsindexierten Pauschalbeitrag in den BIF. Die Aufteilung der Zahlung auf die Kantone ist abhängig von bestellten Zugkilometer und Nachfrage in Personenkilometer im RPV.  |
| Hauptstrassen & Kantonsstrassen                                  | 1,1 (1,1)                                       | 1,5                                 | Verteilung nach Strassenlänge & -last, Verkehrsstärke, Topographie sowie spezifischen Kantonsbeiträgen (AI, AR, Bergkantone). Beiträge werden über zweckgebundene Einnahmen finanziert.   |
| Agglomerationsverkehr  | 0,1 (0)   | 0,2                                 | Bundesmittel werden ausserhalb des Bundesbudget über NAF finanziert (durch zweckgebundene Einnahmen gespiesen) & fliessen an die Trägerschaften. Die Bundesbeteiligung beträgt 30-50% der Projektkosten.  |
| Hochschulen (ohne Forschung & PH)                                | 2,8 (1,5)                                       | 6,0                                 | Bund beteiligt sich mit Grundbeiträge zu 20-30% an den Referenzkosten der kantonalen Universitäten und Fachhochschulen, Aufteilung auf die Hochschulen ist abhängig von Anz. Studierenden & Forschungsmitteln. Bund beteiligt sich auf Gesuch zudem mit Baubeiträgen zu 30% an anrechenbaren Baukosten und leistet projektgebundene Beiträge. |
| Berufsbildung  | 1,0 (0,7)                                       | 3,3                                 | Bund finanziert 25% (Richtgrösse) der öffentlichen Ausgaben für die Berufsbildung. Ein Pauschalbeitrag geht an die Kantone, Aufteilung abhängig von Anzahl Personen, die sich in beruflicher Grundbildung befinden.   |
| Ausbildungsbeiträge  | 0,025 (0,025)                                   | 0,3                                 | Bundesbeitrag wird Kantonen proportional zur Wohnbevölkerung gezahlt.   |
| Sportförderung   |   |                                     | Keine Finanzierungsverflechtung   |
| Musikalische Bildung   |   |                                     | Keine Finanzierungsverflechtung   |

| Aufgabengebiet                             | Ausgaben Bund<br>(davon Beiträge<br>an Kantone) | Ausgaben Kantone<br>inkl. Gemeinden | Erläuterungen Finanzierungsverflechtung   |
|--|---|-------------------------------------|---|
| Heimatschutz & Denkmalpflege               | 0,04 (0,03)                                     | 0,3                                 | Bundesbeitrag fliesst über Programmvereinbarung an Kantone, Aufteilung abhängig von Bevölkerungszahl, landwirtschaftliche Nutzfläche & Siedlungsdichte; zudem beteiligt sich Bund bei Einzelhilfen zu 30-50% an den Kosten.   |
| Straf- und Massnahmenvollzug               | 0,1 (0,1)                                       | 1,6                                 | Bund leistet auf Gesuch Betriebsbeiträge (30% der anrechenbaren Betriebskosten) an Erziehungseinrichtungen. Zudem leistet er auf Gesuch Baubeiträge an Erziehungseinrichtungen und Strafanstalten (35% der anrechenbaren Baukosten). Mittel fliessen an Kantone und Dritte. |
| Bevölkerungsschutz                         | 0,2 (0,02)                                      | 0,3                                 | Pauschalbeiträge an Kantone für Sirenen, Schutzanlagen, Material.   |
| Polizei & Botschaftsschutz                 | 0,9 (0,09)                                      | 4,0                                 | Abgeltungen an kantonale Nachrichtendienste & Polizeibehörden: Höhe abhängig von Anz. Angestellten (z.T. mit Schwellenwert) für Leistungen im Auftrag des Bundes oder in Zusammenhang mit internationalen Anlässen.   |
| Wohnbauförderung                           | 0,04 (0)  | 0,3                                 | Bundemittel fliessen über Fonds de Roulement an Dritte.   |
| Geobasisdaten                              | 0,01 (0,01)                                     | n.q.                                | Bund beteiligt sich projektbasierte an 15-60% der Kosten, bei innovativen Projekten übernimmt er bis zu 90% der Kosten.   |
| Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen | 0,1 (0,1)                                       | 0,2                                 | Beiträge werden von Bund und Kantonen durchschnittlich je zur Hälfte finanziert, Aufteilung fällt je nach Projekt unterschiedlich aus (einzelbetriebliche, gemeinschaftliche oder umfassend gemeinschaftliche Massnahmen) Mittel fliessen über Kantone an Landwirte.        |
| Energie                                    | 1,8 (0,4)                                       | 1,6                                 | Bund leistet für das Gebäudeprogramm aus der CO2-Abgabe grösstenteils Globalbeiträge an Kantone, sofern sich Kantone in gleichem Umfang beteiligen. Höhe bemisst sich nach Wirksamkeit des kantonalen Förderprogramms und Höhe der kantonalen Kredite.                      |
| <b>Total</b>                               | <b>20 (9)</b>                                   | <b>29</b>                           |   |

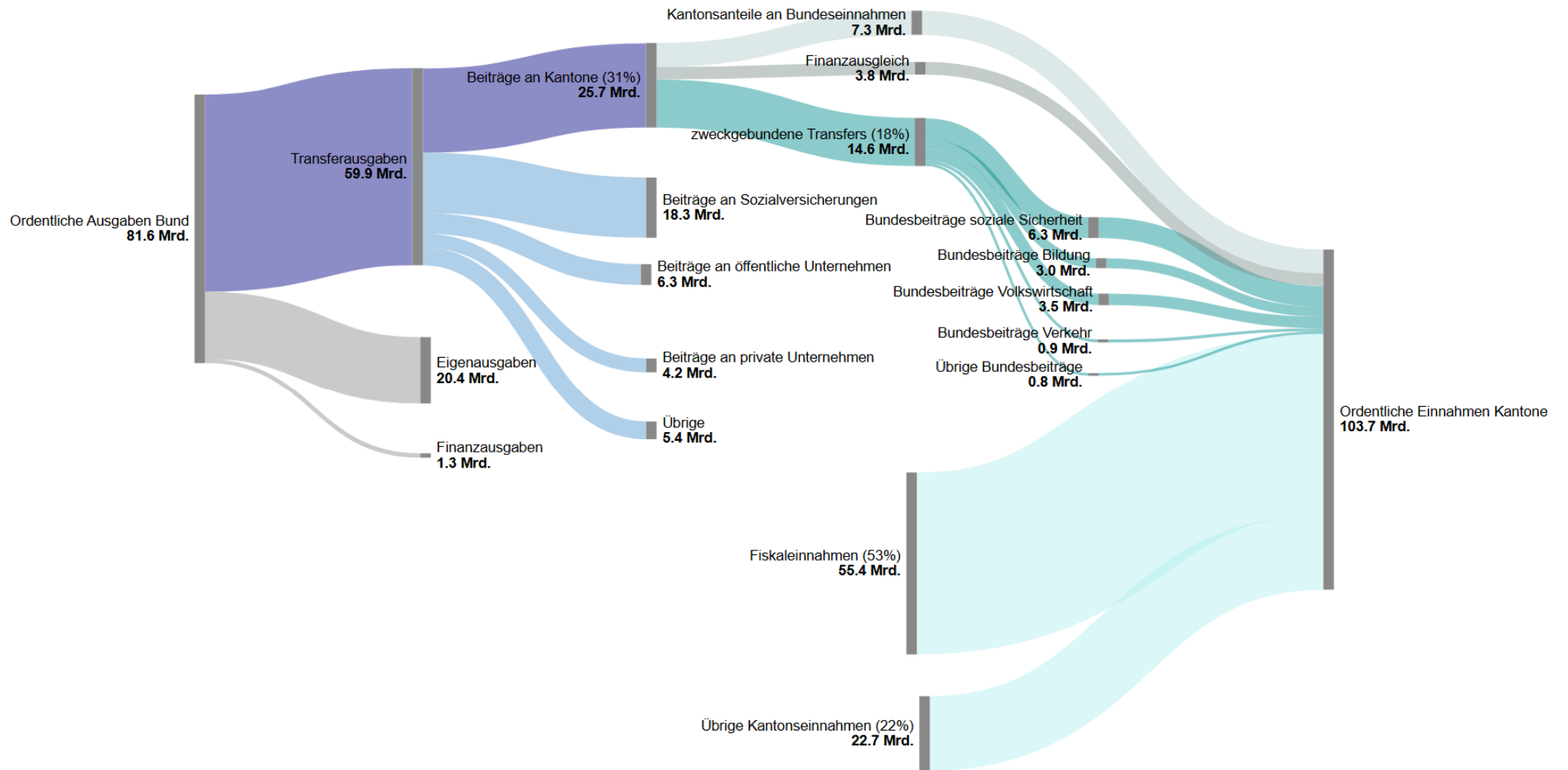


Abbildung 1. Finanzflüsse Bund – Kantone (Finanzstatistik 2023)

### 3 Grundlagen der Prüfarbeiten

Die wissenschaftliche Literatur, insbesondere aus der Ökonomie und der Politikwissenschaft, bietet sowohl theoretische Grundlagen als auch empirische Erkenntnisse zur Aufgabenverteilung und -finanzierung in föderalen Staaten. Diese decken sich weitgehend mit den Prinzipien für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben, wie sie in der Schweizerischen Bundesverfassung verankert sind. Nachfolgend werden die theoretischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen dargelegt; sie bilden den konzeptionellen und methodischen Rahmen für die Entflechtung 27 und für die Analysearbeiten sowie die Entwicklung und Bewertung der verschiedenen Varianten durch die Arbeitsgruppen.

#### 3.1 Theoretische Grundlagen

Staatliche Aufgaben sollten möglichst auf derjenigen Ebene angesiedelt werden, wo sie die grösstmögliche Wirkung entfalten und am besten erfüllt werden können.<sup>29</sup> Wenn weder überregionale Auswirkungen (Spillover) noch Grössen- und Kostenvorteile durch zentrale Lösungen bestehen sowie sich die Bedürfnisse der Regionen unterscheiden, dann wird eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen als effizienter als eine zentrale Bereitstellung angesehen. Daraus ergibt sich eine staatliche Aufgabenerfüllung gemäss den Prinzipien der Subsidiarität (Aufgabe nach Möglichkeit auf tiefer Ebene im föderalen Staat ansiedeln) sowie der fiskalischen Äquivalenz (lokaler Nutzen gemäss den lokalen Präferenzen wird auf der lokalen Ebene gesteuert und bezahlt – unter dem Vorbehalt von Spillover- und Skaleneffekten, welche nach einer zentraleren Lösung verlangen). Der optimale (De-)Zentralisierungsgrad ist demnach aufgabenabhängig und entspricht nicht systematisch dem gegebenen institutionellen Rahmen; die Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsformen sind gegeneinander abzuwägen. Aufgaben wie die Landesverteidigung, die Geldpolitik oder die Altersvorsorge, die überregionale Interessen betreffen oder einheitliche Regelungen erfordern, sollten eher zentral bereitgestellt werden. Aufgaben wie beispielsweise Bildung oder Raumplanung sind hingegen eher dezentral anzusiedeln, wo lokale Präferenzen besser berücksichtigt werden können.

Eine föderalistische Struktur erlaubt eine innerstaatliche Diversität unter Erhaltung einer nationalen Einheit und schafft Raum für Innovation und Wettbewerb. Einzelne Regionen können autonom Politiken einführen, welche mit den Politiken in anderen Regionen verglichen werden können. Dies ermöglicht Lernprozesse wie auch eine verbesserte politische Kontrolle.<sup>30</sup> Eine dezentrale Aufgabenerfüllung kann dabei sowohl auf der politischen, administrativen als auch auf der fiskalischen Dimension Vorteile entfalten.<sup>31</sup> Wenn die Bereitstellung öffentlicher Güter näher an der Bevölkerung geschieht, ermöglicht dies eine aktivere Teilnahme am politischen Prozess und somit demokratisch besser abgestützte Entscheide. Die administrative Dimension betont das Potenzial für eine höhere Effizienz und Transparenz, wenn die Aufgaben und Funktionen klar einer Verwaltungsebenen zugeordnet werden und eine Dezentralisierung zur Reduktion von Koordinationskosten zwischen den Staatsebenen sowie kürzeren Entscheid- und Vollzugswegen führt. Aus einer fiskalischen Perspektive kann eine dezentrale Aufgabenerfüllung zudem die Allokationsentscheide optimieren, wenn die Erhebung sowie Entscheidungen zu den Einnahmen (Höhe und Breite der Besteuerung) und die Entscheidungen zu den Ausgaben sowie der daraus resultierende Nutzen auf der gleichen Ebene angesiedelt sind und regional unterschiedliche Präferenzen berücksichtigt werden können.

So deuten auch empirische Befunde aus der Schweiz darauf hin, dass föderale Strukturen sich günstig auf verschiedene Bereiche auswirken, etwa auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kantone, die Qualität der öffentlichen Leistungen, die Innovationsfähigkeit und die technische Effizienz.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Vgl. Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace and Jovanovich, New York. ODER Oates, Wallace E. (1999): *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, 37: S. 1120-1149.

<sup>30</sup> Vgl. Brennan, Geoffrey und Buchanan, James M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press; quoted according to Volume 9 of the *Collected Works of James M. Buchanan*, Liberty Fund, Indianapolis 2000.

<sup>31</sup> Vgl. OECD (2017): *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Country Experiences*. OECD Multi-level-Governance Studies, OECD Publishing, Paris, S. 22. Abrufbar unter: [www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/05/multi-level-governance-reforms\\_g1q77b03/9789264272866-en.pdf](http://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/05/multi-level-governance-reforms_g1q77b03/9789264272866-en.pdf)

<sup>32</sup> Vgl. Burret, Heiko T., Schmid, Lukas A., Feld, Lars P. und Schaltegger, Christoph A. (2017): *Zusammenfassung der Befunde*. In: *Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, S. 291-292.

Der Föderalismus ist aber kein statisches Konstrukt, sondern wird als dynamisches und verhandeltes System betrachtet, das kontinuierliche Anpassungen an gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Veränderungen erfordert. Die Kompetenzaufteilung zwischen den föderalen Ebenen steht in einem steten Spannungsfeld zwischen der Forderung nach gliedstaatlicher Autonomie und dem Bedarf nach nationaler Harmonisierung und sollte deshalb regelmässig überprüft werden. Erfolgreiche Systeme zeichnen sich durch klare Kompetenzabgrenzungen, kooperative Entscheidungsmechanismen und transparente Ausgleichsinstrumente aus, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Regionen abfedern und vergleichbare Lebensverhältnisse sowie die Handlungsfähigkeit der föderalen Ebenen gewährleisten.<sup>33</sup>

## 3.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen und Kriterien

Die Bundesverfassung legt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen fest. Neben generellen Prinzipien für die Zuweisung der Aufgabenerfüllung und -finanzierung enthält die Bundesverfassung auch bereichsspezifische Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen an Bund und Kantone.

### 3.2.1 Aufgaben von Bund und Kantonen

Die Bundesverfassung weist die Zuständigkeit für die Erfüllung staatlicher Aufgaben gemäss dem Grundsatz der **Subsidiarität** den Kantonen zu (Art. 3 und Art. 5a BV). Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit erfüllen (Art. 43 BV). Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sind sie jedoch stets an die Vorgaben und Schranken aus übergeordnetem Recht gebunden (Grundrechte, rechtsstaatliche Grundsätze). Zum Teil gibt die Bundesverfassung den Kantonen auch konkrete inhaltliche Ziel- und Programmvorgaben oder Pflichten zur Umsetzung bestimmter Aufgaben vor.

Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche ihm die Bundesverfassung explizit zuweist (Art. 42 BV). Infolge der subsidiären kantonalen Generalkompetenz fallen somit alle nicht erwähnten sowie allfällig neu entstehende Aufgabenbereiche automatisch in die Zuständigkeit der Kantone. Der Bund soll nur jene Aufgaben übernehmen, die die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen (Art. 43a Abs. 1 BV). Neben dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 43a Abs. 1 BV sind aber auch die Grundversorgung nach Artikel 43a Abs. 4 BV oder der Grundsatz der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung nach Artikel 43a Abs. 5 BV sicherzustellen. In Zusammenhang mit der Aufgabenzuweisung wird der Bund mit Artikel 47 BV zudem verpflichtet, die **Eigenständigkeit der Kantone** zu wahren und ihnen ausreichend eigene Aufgaben sowie ausreichende Finanzierungsquellen zu belassen.

Im Vordergrund steht bei der Aufgabenzuweisung an den Bund jeweils die Gesetzgebungskompetenz. Artikel 46 BV hält fest, dass der Vollzug von Bundesrecht bei den Kantonen liegt, sofern dieser nicht dem Bund übertragen ist (**Vollzugsföderalismus**). Im Lichte des Subsidiaritätsprinzips ist der Bund angehalten, die Umsetzung des Bundesrechts nur dann und nur insoweit an sich zu ziehen, als eine einheitliche Regelung für die Umsetzung der Bundesvorgaben notwendig erscheint. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes kann konkurrierend, parallel oder ausschliesslich sein. Bei einer konkurrierenden Kompetenz werden die kantonale Kompetenz hinfällig, soweit der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht. Bei einer parallelen Kompetenz sind Bund und Kantone hingegen unabhängig voneinander zuständig. Kantonale Regelungen können neben Bundesnormen bestehen bleiben. Bei ausschliesslichen Kompetenzen ist die Kompetenz des Bundes umfassend. Bei konkurrierenden Kompetenzen kann die Kompetenz des Bundes fragmentarisch (i.e. auf Teilaspekte eines Regelungsbereich beschränkt sein) oder auf die Festlegung von Grundsätzen beschränkt sein.<sup>34</sup> Dementsprechend verbleibt den Kantonen ein mehr oder weniger grosser Regelungsspielraum, je nachdem, ob der Bund seine Kompetenzen teilweise oder gar nicht ausschöpft.

Die Bundesverfassung geht somit von einer Zweiteilung – Aufgaben der Kantone und Aufgaben des Bundes – aus und kennt folglich auch keine "echten" Gemeinschaftsaufgaben, die dem Bund und den

<sup>33</sup> Vgl. Tremblay, Jean-François (2023): Comparative Perspectives on Fiscal Federalism Systems. In: The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism, Pargrave-Macmillan, S. 449-474.

<sup>34</sup> Vgl. Biaggini, Giovanni (2025): Art. 3, RN 47ff. In: Waldmann, Bernhard, Besler Eva Maria und Epiney Astrid (Hrsg.). Basler Kommentar Bundesverfassung. Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel.

Kantonen zur gemeinsamen Erfüllung zugewiesen und eine verfassungsrechtliche Regelung für gemeinsame Rechtsakte voraussetzen würden.<sup>35</sup> Davon zu unterscheiden sind Bereiche, bei denen die Verfassung Bund und Kantone verpflichtet, die Erfüllung von Aufgaben beispielsweise im Falle von parallelen oder fragmentarischen konkurrierenden Kompetenzen zu koordinieren. Bund und Kantone bleiben dabei je für ihre Bereiche allein zuständig. De facto kann sich die Koordination und Zusammenarbeit aber einer Gemeinschaftsaufgabe weitgehend annähern.

Im Botschaftsleitfaden<sup>36</sup> hat der Bundesrat Kriterien definiert, die zur Beurteilung der Aufgabenzuweisung herangezogen werden können.

Für eine alleinige Zuständigkeit **der Kantone** sprechen:

- Verwandte Aufgaben werden bereits weitgehend in kantonaler Zuständigkeit erfüllt.
- Der Nutzen der Aufgabe bleibt auf die Kantonsgebiete beschränkt.
- Eine dezentrale Lösung kann zu Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern führen und damit kostensenkend und innovationsfördernd wirken.
- Es besteht eine besondere Nähe der Kantone zur Aufgabe und diese sind in der Lage, sie eigenständig zu lösen.
- Die Vertrautheit gegenüber Personen und gegenüber dem Raum ist vorteilhaft.
- Es ist erwünscht, dass die Betroffenen vor Ort in die Mitverantwortung einbezogen werden.
- Die dezentrale Leistungserbringung ist wegen der Bürgernähe effektiver und bedürfnisgerechter.
- Den unterschiedlichen Bedürfnissen verschiedener Regionen kann mit nicht homogenen, individuellen Leistungen besser Rechnung getragen werden.
- Die interkantonale Zusammenarbeit bietet sich als Alternative zu einer Bundeskompetenz an.

Mögliche Gründe für eine Aufgabenzuweisung an den **Bund** sind:

- Es soll ein landesweit gleichmässiger Nutzen generiert werden.
- Eine einheitliche Lösung ist notwendig, um schwerwiegende Beeinträchtigungen der Chancengleichheit zu vermeiden.
- Es wird eine bundesstaatliche Kohäsion angestrebt.
- Es sollen Unterschiede in der Wohlfahrtsverteilung abgebaut werden.
- Landesweit einheitliche Regeln und Standards sind aus technischen Gründen geboten (z. B. für den Betrieb von Netzinfrastrukturen).
- Eine dezentrale Lösung ist ineffizient, weil sie zu teuren Doppelspurigkeiten führt, hohen Koordinationsaufwand verursacht oder die Erzielung von Skaleneffekten verhindert.

<sup>35</sup> Vgl. Waldmann, Bernhard (2025): Die Kompetenz- und Aufgabenteilung im Schweizerischen Bundesstaat. In: Stöckli, Andreas und Maiorini, Luis A (Hrsg). Kompetenz- und Aufgabenteilung im Bundesstaat. Stämpfli, Bern, S. 15-40

<sup>36</sup> Abrufbar unter: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Dokumentation > Sprachen > Hilfsmittel für Textredaktion und Übersetzung > [Leitfaden für Botschaften des Bundesrates](#)

### 3.2.2 Aufgabenfinanzierung

Gemäss dem Prinzip der **fiskalischen Äquivalenz** hält die Bundesverfassung fest, dass das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, für die Finanzierung zuständig ist und auch über diese Leistung bestimmen können soll (Art. 43a Abs 2 und 3 BV). Eindeutig ist dies bei Aufgaben, bei denen die Nutzniessenden und damit der geographische Nutzenbereich klar festgelegt werden können. Wenn dies nicht der Fall ist, ist die Anwendung des Prinzips schwieriger. Dann gilt es abzuwägen, in welchem Gemeinwesen der Hauptnutzen aus einer Aufgabenerfüllung entsteht.

Der Botschaftsleitfaden sieht folgende Leitfragen zur Überprüfung der fiskalischen Äquivalenz vor:

- Die Gemeinwesen, welcher staatlichen Ebene profitieren von den vom Rechtserlass erfassten Gütern oder Dienstleistungen?

Handelt es sich um einen landesweiten Nutzen, so ist die Finanzierung der Leistungen Aufgabe des Bundes. Handelt es sich um einen Nutzen, der auf einzelne Kantone begrenzt ist, so ist die Finanzierung der Leistungen Aufgabe der Kantone.

- Entspricht die im Rechterlass vorgenommene Aufteilung der Kosten für die Leistungen auf Bund und Kantone, der Aufteilung der Entscheidkompetenzen bezüglich der Leistungen?

Bei Aufgaben, bei denen die Regelung auf nationaler Ebene erfolgt, die öffentlichen Leistungen dann aber im Sinne **des Vollzugsföderalismus** auf kantonaler oder lokaler Ebene bereitgestellt und finanziert wird, besteht ein gewisses Spannungsverhältnis mit der fiskalischen Äquivalenz (Regulatoren ≠ Kostenträger). Die Umsetzungspflicht von Bundesrecht durch die Kantone nach Art. 46 BV schliesst auch eine Kostentragungspflicht ein.<sup>37</sup> Die Kantone müssen ohne entsprechende Rechtsgrundlage selbst für die Vollzugskosten aufkommen; die Verfassung kennt keine generelle Abgeltungspflicht des Bundes. Eine Kostenbeteiligung des Bundes ergibt sich indirekt über die Beteiligung der Kantone an gewissen Bundeseinnahmen (z.B. Art. 128 Abs. 4 BV) und teils über den Finanzausgleich (Art. 135 BV), was in Bezug auf die fiskalische Äquivalenz ebenfalls relevant ist und unter die in Artikel 47 Absatz 2 BV erwähnten „finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ zur Wahrung der Eigenständigkeit der Kantone beiträgt. Kann oder soll der Vollzug einer Bundesaufgabe nicht allein durch die Kantone im Sinne des Vollzugsföderalismus finanziert werden, kann sich der Bund im Rahmen von Programmvereinbarungen an den Umsetzungskosten beteiligen (Art. 46 Abs. 2 BV) oder die Vollzugsleistungen mit Abgeltungen teilweise oder umfassend finanzieren. Bei der Aufteilung der Kosten auf Bund und Kantone ist die Regelungsdichte zu berücksichtigen (Art. 9 Abs. 2 SuG<sup>38</sup>). Grundsätzlich ist der Bund angehalten, den Kantonen bei der Umsetzung von Bundesrecht möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (Art. 46 Abs. 3 BV).

<sup>37</sup> Vgl. Tschannen, Pierre (2013): Verfassungsrechtliche Grundlagen. In: Uhlmann, Felix (Hrsg). Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht. Dike, Zürich, S. 25.

<sup>38</sup> Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG; SR 616.1)

Im Botschaftsleitfaden wurden folgende Kriterien definiert, die für die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone im Rahmen des Vollzugsföderalismus (ohne Kostenbeteiligung) sprechen:

- Die Aufgabe führt zu einem rein administrativen Vollzug durch die Kantone, den diese weitgehend mit ihrer vorhandenen Infrastruktur bewältigen können (Synergiegewinn bzw. Vermeidung von Parallelverwaltungen).
- Der Bund beschränkt sich auf eine Rechtsetzungs- oder Koordinationsfunktion.
- Den Kantonen werden bei der Umsetzung des Bundesrechts Gestaltungsfreiräume eingeräumt.
- Mit der Umsetzung materieller Vorgaben des Bundes sind keine aussergewöhnlichen finanziellen Lasten der Kantone verbunden.
- Die Vollzugsaufgabe belastet einzelne Kantone nicht übermässig stark.

Daneben kann der Bund im Sinne einer Förderkompetenz auch Finanzhilfen an kantonale Aufgaben leisten, im Gegenzug legt er gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch die notwendigen Voraussetzungen und Bedingungen für die Ausrichtung der Beiträge fest. Diese sind für die Kantone nur bindend, wenn sie die Subventionen in Anspruch nehmen, sie können jedoch auch auf die Finanzhilfen und damit verbundenen Bundesvorgaben verzichten.

### 3.2.3 Zusammenwirken von Bund und Kantonen

In Artikel 44 legt die Bundesverfassung den Grundsatz der gegenseitigen Unterstützung und Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Aufgabenerfüllung fest. Im Falle von parallelen Zuständigkeiten bzw. in Bereichen mit Verflechtungen der Kompetenzen von Bund und Kantonen sieht die Bundesverfassung teilweise eine Koordinations- oder Kooperationspflicht zwischen den Staatsebenen vor.

Artikel 45 BV hält den Einbezug der Kantone bei der Willensbildung und insbesondere Rechtsetzung des Bundes fest. Der Bund ist angehalten, die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben zu informieren und ihre Stellungnahme einzuholen, wenn ihre Interessen betroffen sind. Artikel 55 BV präzisiert die Mitwirkung der Kantone an der Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheiden. Dabei kommt den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht zu, wenn ihre Zuständigkeiten von aussenpolitischen Entscheiden betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit (Art. 55 Abs. 3 BV).

Gemäss Art. 48 BV können die Kantone miteinander Verträge schliessen, gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen sowie namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. Dabei können interkantonale Organe auch zum Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen ermächtigt werden. Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten an Verträgen zwischen den Kantonen beteiligen. Interkantonale Verträge sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen. Die Möglichkeit zu solchen Konkordaten ist bereits seit Gründung des Bundesstaats verankert, wurde aber mit der neuen Bundesverfassung von 1999 (Art. 48) viel fördernder geregelt.<sup>39</sup> Seit der NFA-Reform kann der Bund zudem interkantonale Verträge auf Antrag interessierter Kantone als allgemein verbindlich erklären respektive einzelne Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten (Art. 48a BV). Diese Kompetenz ist auf neun Aufgabenbereiche beschränkt. Daneben verfügt der Bund beispielsweise auch über subsidiäre Kompetenzen, um im Bildungsbereich Regelungen zu erlassen, falls die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung erreichen (Art. 62 Abs. 4 BV; Art. 63a Abs. 5 BV; Art. 67a Abs. 2 BV). Der Bund hat von diesen Möglichkeiten in der Praxis bislang keinen Gebrauch gemacht.

Zwischen 1848 bis 2003 wurden über 700 interkantonale Vereinbarungen abgeschlossen.<sup>40</sup> Seither wurde keine systematische Erhebung mehr durchgeführt. Die Zahl der interkantonalen Vereinbarungen hat mit dem Inkrafttreten von Artikel 48a im Rahmen der NFA-Reform aber stetig zugenommen. Aktuell sind rund 90 interkantonale Vereinbarungen in Kraft,<sup>41</sup> davon sind knapp 10 gesamtschweizerisch. Rund

<sup>39</sup> Vgl. Sciarini, Pascal und Bochsler, Daniel (2006) : Konkordaten und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. In LeGes : 17 (2006) 1, S. 23-41.

<sup>40</sup> Vgl. Mathys, Laetitia (2025): Les conventions intercantionales comme objets de l'évaluation ?. In : LeGes 36 (2025) 3.

<sup>41</sup> Vgl. [Listen der interkantonalen Vereinbarungen](#). Abrufbar unter: [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch) > Themen > interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

zwei Drittel der Vereinbarungen enthalten einen Lastenausgleich, der als Grundlage für die Abgeltung von Leistungen zwischen den Kantonen dient.

## **4 Ergebnisse der Überprüfung**

Thematische Arbeitsgruppen bestehend aus Kantons- und Bundesvertreterinnen und -vertreter der Sektoren und Finanzen haben die im Mandat definierten 21 Aufgabengebiete überprüft. Sie hatten den Auftrag, mögliche Entflechtungsvarianten zu skizzieren und für die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger eine breite Auslegeordnung zu erarbeiten. Das folgende Kapitel fasst die Ergebnisse ihrer Arbeit zusammen. Eine detaillierte Analyse des Ist-Zustandes der einzelnen Aufgabengebiete sowie die ausführliche Beschreibung und Bewertung der Varianten findet sich in den jeweiligen Prüfberichten der Arbeitsgruppen (siehe Anhang Prüfberichte zu Aufgabengebieten).

### **4.1 Analyse Ist-Zustand**

Gemäss den Einschätzungen der Sektoralvertretungen von Bund und Kantonen in den jeweiligen Arbeitsgruppen funktioniert die aktuelle Aufgabenteilung in vielen der 21 Aufgabengebieten gut. Die Prozesse sind eingespielt, die Rollenverteilung ist klar und die Aufgaben sowie Sektoralziele können zufriedenstellend erfüllt werden. Optimierungspotenziale werden eher in punktuellen Anpassungen der Zusammenarbeit als in grundsätzlichen Änderungen der Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung verortet. Dementsprechend wird der Entflechtungsbedarf von vielen Sektoralvertretungen als gering erachtet.

Auch wenn diese aus sektoraler Sicht positive Einschätzung für die tägliche Aufgabenerfüllung zutreffend sein mag, stehen die Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen in verschiedenen Aufgabengebieten in einem gewissen Widerspruch zu den Verfassungsgrundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Es besteht die Gefahr eines erhöhten administrativen Aufwandes und von Doppelspurigkeiten bei der Aufgabenerfüllung sowie von Fehlanreizen zur Mengenausweitung oder Mitnahmeeffekten. Aus einer finanz- und staatspolitischen Sicht führt die Vielzahl an zweckgebundenen Transfers zu einer Einschränkung der Handlungsspielräume und der eigenständigen Prioritätensetzung der beiden Staatsebenen. Inwieweit die politischen Ziele durch die Verflechtungen und zweckgebundenen Transfers effektiv besser erreicht werden können als bei einer eigenständigen Aufgabenerfüllung und -finanzierung, bleibt offen. Die Festlegung von Schwerpunkten sowie die Planung und Entscheidung über Angebot und Mitteleinsatz erfolgen jedenfalls in vielen Aufgabengebieten bereits heute durch die Kantone. Zudem bemängelt die EFK<sup>42</sup> in verschiedenen Bereichen den fraglichen Nutzen und die fehlende Steuerung sowie eine ungenügende Wirkungskontrolle der Bundestransfers.

### **4.2 Geprüfte Varianten und Empfehlungen nach Aufgabengebieten**

Die Mehrheit der Varianten zeigt konkrete Entflechtungsmöglichkeiten auf. Diese sehen entweder umfassende Dezentralisierungen und Zentralisierungen vor oder fokussieren auf Teilbereiche der Aufgabengebiete bzw. auf eine funktionale Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen innerhalb eines Aufgabengebiets. Dabei beschränken sich auch verschiedene Varianten auf die Aufhebung von Finanzierungsverflechtungen und den daran geknüpften Vorschriften.

In mehreren Aufgabengebieten bestehen im aktuellen System keine eigentlichen Verflechtungen. Vielmehr sind Bund und Kantone parallel tätig, wobei die Zuständigkeiten aus Sicht gewisser Mitglieder der Arbeitsgruppen teilweise klarer oder zweckmässiger geregelt werden könnten. In diesen Aufgabengebieten haben die Arbeitsgruppen auch Varianten zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Aufgabenteilung geprüft.

Daneben zeigen die Arbeitsgruppen auch Varianten auf, die durch eine stärkere Finanzierung oder Regelung durch den Bund zu einer Intensivierung der Verbundaufgabe bzw. zu neuen Verflechtungen in den jeweiligen Aufgabengebieten führen. Schliesslich haben die Arbeitsgruppen in verschiedenen Auf-

<sup>42</sup> Vgl. [Orientierungshilfe](#) zu relevanten EFK-Berichten. Abrufbar unter: [www.efk.ch](http://www.efk.ch) > Berichte > Allgemeine Verwaltung > Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen

gabengebieten auch punktuelle Anpassungsmöglichkeiten bei den Zusammenarbeitsprozessen und Finanzierungsmodalitäten geprüft, die keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung bzw. Zuständigkeiten haben.

Die Arbeitsgruppen haben die Varianten in Bezug auf die verfassungsrechtlichen Grundsätze der **Subsidiarität** und **fiskalische Äquivalenz** (siehe Ziff. 3.2) sowie im Hinblick auf **Effizienz, Effektivität und Fehlanreize** beurteilt.

|   |
|---|
| <p>Effizienz (Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung): Beispielsweise durch</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• kürzere Verfahrenswege</li><li>• Bündelung von Kompetenzen</li><li>• Abbau von Doppelspurigkeiten</li><li>• Nutzung von Skaleneffekte (grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten)</li></ul> <p>Effektivität (Wirksamkeit der Leistungserbringung): Beispielsweise durch</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• eine grössere Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern bei den Entscheidungen (Informationsvorteil, Berücksichtigung regionaler Präferenzen möglich)</li><li>• eine schnellere und einfachere Erreichung der politischen Ziele (Harmonisierung, Koordination, Qualität)</li></ul> <p>Abbau von Fehlanreizen: Beispielsweise bei</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Art der staatlichen Leistungen (Fehlallokation der Mittel)</li><li>• Umfang der staatlichen Leistungen (Überproduktion)</li><li>• Kosten der staatlichen Leistungen (zu teure Lösungen)</li><li>• der Lastenverteilung Bund – Kantone (Möglichkeiten für Kostenüberwälzungen von einer auf die andere Staatsebene)</li></ul> |
|---|

Bei der Beantwortung der Frage, wie die Kriterien für eine bestimmte Aufgabe beurteilt und gewichtet werden, verbleibt ein Ermessensspielraum. Die Einschätzungen der Mitglieder der Arbeitsgruppen gingen teilweise stark auseinander, dabei wurden die unterschiedlichen Sichtweisen transparent dokumentiert. Gestützt auf diese Beurteilung haben die Arbeitsgruppen eine oder divergierende Empfehlung(en) formuliert. Nachfolgend werden die Varianten und Empfehlungen zu den verschiedenen Aufgabengebieten zusammengefasst.

#### 4.2.1 Individuelle Prämienverbilligung

Die Arbeitsgruppe hat zwei Entflechtungsvarianten geprüft:

1. Zentralisierung: Der Bund regelt die IPV schweizweit abschliessend und trägt die gesamte Finanzierung. Die Kantone sind weiterhin für den Vollzug zuständig.
2. Dezentralisierung: Die Kantone werden allein für die Regelung, Finanzierung und den Vollzug der IPV zuständig. Der Bund verpflichtet die Kantone lediglich zur Ausrichtung der IPV und verzichtet auf weitere materielle Vorgaben.

**Empfehlung:** Aus Sicht der Arbeitsgruppe bewährt sich die Verbundaufgabe / -finanzierung im Bereich der individuellen Prämienverbilligung, da sowohl der Bund als auch die Kantone einen Einfluss auf die Entwicklung der Gesundheitskosten haben. Indem sowohl der Bund als auch die Kantone die Prämienverbilligung ungefähr zur Hälfte finanzieren, wird für beide Seiten ein Anreiz geschaffen, den Kostenanstieg zu dämpfen. Zudem wurden durch einen Volksentscheid mit dem Gegenvorschlag zur Prämienentlastungsinitiative erst kürzlich grundlegende Anpassungen am System vorgenommen, die erst noch umgesetzt werden und ihre Wirkung entfalten müssen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Arbeitsgruppe, keine Entflechtungsvariante weiterzuverfolgen und das Aufgabengebiet aus der zweiten Phase der Entflechtung 27 auszuschliessen.

#### 4.2.2 Ergänzungsleistungen

Die Arbeitsgruppe hat drei Entflechtungsvarianten geprüft:

1. Zentralisierung: Der Bund wird allein zuständig für die Regelung und Finanzierung der gesamten EL (Existenzsicherung, Heimtaxen, Krankheits- & Behinderungskosten). Der Vollzug bleibt bei den Kantonen.
2. Dezentralisierung: Die Kantone werden allein für die Regelung, Finanzierung und den Vollzug der gesamten EL zuständig. Der Bund könnte entweder auf materielle Vorgaben verzichten oder ein Rahmengesetz mit Mindestvorgaben erlassen.
3. Teilzentralisierung: Der Bund übernimmt neu die gesamten Kosten der Existenzsicherung der EL. Die Regelungskompetenz des Bundes und Vollzugstätigkeit der Kantone wird beibehalten. Diese Variante könnte einschliesslich einer Zentralisierung der Krankenkassenprämien der EL-Bezüger konzipiert werden (mit allfälliger Anpassung des Bundesanteils an der IPV) oder die Krankenkassenprämien der EL-Bezüger könnten wie bisher gemeinsam finanziert werden (unter Beibehaltung des aktuellen Bundesanteils an der IPV).

**Empfehlung:** Aufgrund der erheblichen Nachteile (insb. Fehlanreize), die die Varianten der Zentralisierung und der Dezentralisierung gegenüber dem Status quo aufweisen, empfiehlt die Arbeitsgruppe, diese vollständigen Entflechtungen nicht weiterzuverfolgen. Hingegen ist sie der Ansicht, dass die Variante der Teilentflechtung mit Zentralisierung der Existenzsicherung (Variante 3) eine bessere Übereinstimmung zwischen Entscheid- und Kostenträger im Bereich der Existenzsicherung erlauben könnte und finanzielle Abhängigkeiten reduzieren würde. Sie empfiehlt daher, diese Variante in der zweiten Projektphase weiter zu prüfen. Dabei ist bezüglich des Umgangs mit dem Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung der EL-Bezüger (Zentralisierung vs. Status Quo) die Empfehlung zur individuellen Prämienverbilligung mit einzubeziehen (siehe Ziff. 4.2.1).

#### 4.2.3 Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe

Gegenstand der Überprüfung sind nur die Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe, die gestützt auf Art. 112c BV ausgerichtet werden. Im diesem Bereich bestehen aktuell keine wirklichen Verflechtungen, vielmehr sind Bund und Kantone parallel tätig. Die Arbeitsgruppe hat vier Varianten zur Neuordnung der Zuständigkeiten geprüft.

1. Zentralisierung: Durch die Schaffung einer neuen erweiterten Bundesaufgabe im Bereich der Alters- und Invalidenhilfe wird ermöglicht, dass die Kantone in diesem Aufgabengebiet nicht mehr tätig werden (müssen). Dadurch übernimmt der Bund (bzw. AHV & IV-Fonds) Ausgaben, die aktuell über die Mittel der Organisationen gedeckt werden.
2. Dezentralisierung: Der Bund richtet keine Finanzhilfen an private Organisationen der Alters- und Behindertenhilfe mehr aus. Die Aufgabe kommt in die alleinige Zuständigkeit der Kantone. Die Kantone entscheiden frei über ihren finanziellen Leistungsumfang sowie über die Organisationen, die sie berücksichtigen wollen.
3. Funktionale Trennung: Die Zuständigkeiten werden neu entlang der Art der Leistungen definiert: Die Kantone werden zuständig für die Leistungen, deren Kosten pro Leistungseinheit quantifiziert und einer konkreten, die Leistung in Anspruch nehmenden Person zugeordnet werden können. Der Bund wird für Leistungen zuständig, deren Nutzen nicht oder nur sehr aufwändig einer bestimmten Einzelperson zugeordnet werden kann.
4. Teilzentralisierung: Für die koordinierte Umsetzung gemeinsamer Ziele werden Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen abgeschlossen. Der Bund wird seine Subventionen gemäss Art. 112c Abs. 2 nicht mehr direkt an die Organisationen, sondern an die Kantone vergeben, die ihrerseits für die Subventionsvergabe an die Organisationen zuständig sind. Die Kantone werden künftig dazu verpflichtet, sich in gleicher Höhe wie der Bund an der Finanzierung der entsprechenden Leistungen zu beteiligen.

**Empfehlung:** Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass die untersuchten Varianten keine zufriedenstellenden Alternativen zum Status Quo darstellen. Sie sieht jedoch Potenzial für eine verstärkte Koordination zwischen den Kantonen und dem Bund. Daher empfiehlt sie, Möglichkeiten zur Verbesserung dieses Aspekts zu prüfen. Da das Aufgabengebiet aber weitgehend entflochten ist, ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass diese Prüfung ausserhalb des Entflechtungsprojekts durchgeführt werden sollte und das Aufgabengebiet nicht Teil der zweiten Projektphase sein sollte.

#### 4.2.4 Gesundheit allgemein

Die Arbeitsgruppe hat in der ersten Phase der Entflechtung 27 keine Varianten in diesem Aufgabengebiet geprüft: Einerseits bestehen in diesem Aufgabengebiet nur kleinere (Finanzierungs-)verflechtungen, die vorwiegend in Zusammenhang mit Registern und Digitalisierungsvorhaben bestehen. Diese Thematik wäre eher aus einer Querschnittsperspektive zu analysieren. Andererseits wird auf aktuell laufende Arbeiten in Zusammenhang mit dem Postulat 24.3029 bzw. der Motion 25.3017 zur interkantonalen Spitalplanung verwiesen.<sup>43</sup> Es wurde deshalb auch auf die Redaktion eines Prüfberichtes verzichtet (kein Anhang zu diesem Aufgabengebiet).

#### 4.2.5 Regionaler Personenverkehr

Die Arbeitsgruppe hat drei Entflechtungsvarianten geprüft:

1. Dezentralisierung: Die Kantone werden allein für die Finanzierung und Organisation des RPV zuständig. Der Bund behält gewisse (Regelungs-)Kompetenzen beispielsweise in den Bereichen Sicherheit, Konzessionsvergabe sowie Netznutzungskonzept und Netznutzungspläne.
2. Finanzielle Dezentralisierung: Wie Variante 1, aber der Bund bleibt bei der Organisation des RPV operativ unterstützend tätig (Koordination, Vermittlung, Expertise).
3. Funktionale Trennung: Der Bund wird für die Angebotsplanung, Bestellung und Finanzierung des regionalen Bahnangebots allein zuständig, die Kantone übernehmen die gesamte Verantwortung für das Busangebot. Die Trennung von Regional- & Ortsverkehr würde im Busbereich entfallen.

**Empfehlung:** Aus sektoraler Sicht funktioniert die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im regionalen Personenverkehr grundsätzlich gut und trägt zu einer effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung bei. Die Sektoralvertreter von Bund und Kantonen sprechen sich deshalb für die Beibehaltung des Status Quo aus.

Aus einer Entflechtungsperspektive sieht die finanzpolitische Vertretung Potenzial für eine finanzielle Dezentralisierung und empfiehlt diese Variante zur Vertiefung in der zweiten Phase des Projekts. Diese würde die Möglichkeit bieten, finanzielle Abhängigkeiten zwischen Bund und Kantonen zu reduzieren und allfällige Fehlanreize abzubauen. Gleichzeitig würde der Bund operativ unterstützend tätig bleiben und die Koordination und Vermittlung im RPV gewährleisten.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die übrigen geprüften Varianten 1 und 3 nicht weiterzuverfolgen, da diese die Funktionsfähigkeit und Kohärenz des Gesamtsystems gefährden würden.

#### 4.2.6 Bahninfrastruktur

Die Arbeitsgruppe hat zwei Entflechtungsvarianten sowie eine Anpassung der Verbundfinanzierung geprüft:

1. Finanzielle Zentralisierung: Der Bund übernimmt die gesamte Finanzierung der Bahninfrastruktur; der pauschale Kantonsbeitrag in den BIF fällt weg. Der heutige Planungsprozess wird beibehalten (Kantone wirken ohne Entscheidungskompetenzen in Planungsregionen mit).

<sup>43</sup> [24.3029](#) Po. Wyss vom 26. Februar 2024: Interkantonale Spitalplanung für eine bessere und effizientere Versorgung ODER [25.3017](#) Mo. SGK vom 28. Januar 2025 Spitalplanung durch interkantonale Spitalisten stärken. Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista

2. Funktionale Trennung: Der Bund finanziert die Ausgaben für den Ausbau und den Substanzerhalt des Streckennetzes allein. Die Kantone werden für die gesamte Finanzierung und Umsetzung der Publikumsanlagen auf ihrem Gebiet zuständig. Die gesetzlichen Vorgaben des Bundes sowie der heutige Planungsprozess bleiben bestehen.
3. Anpassung der Verbundfinanzierung «anteilige Projektfinanzierung»: Der Substanzerhalt und Ausbau werden neu grundsätzlich durch den Bund finanziert. Anstelle des pauschalen Kantonsbeitrages finanzieren die nutznießenden Kantone die Mehrkosten von Ausbauprojekten.

**Empfehlung:** Die heutige Finanzierungsverflechtung zwischen Bund und Kantonen im BIF wird von der Arbeitsgruppe mit Blick auf die Anreizwirkung und die fiskalische Äquivalenz kritisch beurteilt. Die funktionale Trennung und Anpassung Verbundfinanzierung (Varianten 2 & 3) überzeugen die Arbeitsgruppe aufgrund diverser Abgrenzungs- und Umsetzungsschwierigkeiten aber nicht.

Ein Teil der Arbeitsgruppe spricht sich für die Beibehaltung des Status Quo aus. Aus einer Entflechtungsperspektive sieht ein Teil der Arbeitsgruppe aber auch Potenzial für die Vertiefung einer finanziellen Zentralisierung (Variante 1). Die Aufhebung des Kantonsbeitrages würde bei der Aufgabenerfüllung und den Anreizwirkungen zwar kaum Verbesserungen bringen, könnte aber als Ausgleichsmasse für die neutrale Globalbilanz des Projekts Entflechtung 27 dienen. Die Variante wird von der Arbeitsgruppe deshalb zur Vertiefung in der zweiten Phase empfohlen.

#### 4.2.7 Strassen

Die Arbeitsgruppe hat zwei Entflechtungsvarianten im Bereich der Strassenfinanzierung sowie eine Anpassung der Verbundfinanzierung ohne Änderung der Zuständigkeiten geprüft:

1. Dezentralisierung: Die Mineralölsteuer und die LSVA werden nicht mehr für die Finanzierung kantonalen Strassenausgaben verwendet; der Bund finanziert nur noch die Nationalstrassen. Die Kantone tragen die gesamten Kosten für ihre Strasseninfrastruktur, entweder über höhere Motorfahrzeugsteuern oder über freie Budgetmittel.
2. Finanzielle Zentralisierung: Der Bund übernimmt die gesamte Finanzierung des Strassenbereichs, entweder über eine Erhöhung seiner verbrauchabhängigen Steuern oder über freie Budgetmittel. Die Kantone bleiben für den Vollzug bzw. Bau und Unterhalt ihrer Strasseninfrastruktur zuständig.
3. Anpassung der Verbundfinanzierung «eine Transferzahlung»: Die verschiedenen Finanzflüsse Bund-Kantone im Strassenbereich werden zu einer einzigen für den Strassenbereich gebundene Transferzahlung zusammengefasst. Es gibt nur noch einen Verteilschlüssel auf die Kantone. Strukturelle Faktoren werden bei der Berechnung ggf. nicht mehr berücksichtigt.

**Empfehlung:** Die Arbeitsgruppe beurteilt die aktuellen Finanztransfers zwischen Bund und Kantonen im Strassenbereich als relativ komplex und wenig transparent. Sie empfiehlt deshalb, in der zweiten Projektphase vertieft zu prüfen, ob diese zweckgebundene Strassenbeiträge entweder aufgehoben werden sollen (Variante 1) oder zu einer einzigen, weiterhin für den Strassenbereich zweckgebundenen Transferzahlung (Variante 3) zusammengeführt werden sollen. Bei beiden Varianten wäre darzulegen, wie die strukturellen Komponenten, die in den heutigen Transferzahlungen enthalten sind, aufgefangen werden können, um grössere Verwerfungen zwischen den Kantonen abzufedern. Zudem sollte bei Variante 1 das Thema der verbrauchabhängigen Finanzierung vertieft analysiert werden.

#### 4.2.8 Agglomerationsverkehr

Die Arbeitsgruppe hat eine vollständige sowie teilweise Entflechtung im Bereich des Agglomerationsverkehrs geprüft. Zudem hat sie drei Varianten geprüft, die punktuelle Anpassungen bei der Verbundaufgabe bzw. -finanzierung ohne grundsätzliche Änderung der Zuständigkeiten aufzeigen.

1. Dezentralisierung: Das Programm Agglomerationsverkehr (PAV) wird aufgehoben. Der Bund zieht sich vollständig aus der Prüfung und Finanzierung von Agglomerationsprojekten zurück.

2. Teildezentralisierung: Über das PAV werden nur noch grössere Projekte unterstützt (>20 Mio.), die eine Wirkung auf das Gesamtverkehrssystem aufweisen. Kleinere Massnahmen in der Fläche werden nicht mehr vom Bund mitfinanziert.
3. Anpassung Verbundfinanzierung «Subventionssätze»: Der Subventionssatz wird im PAV nach Verkehrsmittel differenziert. Die finanzielle Beteiligung des Bundes wird für Schienenprojekte im Ortsverkehr (Tram, Metro) auf max. 75% erhöht, um den Unterschied zur Bahninfrastruktur (100% über BIF) zu verringern. Bei den übrigen Projekten beteiligt sich der Bund weiterhin zwischen 30-50%.
4. Anpassung Verbundfinanzierung «Einführung Programmvereinbarungen»: Die Mittel für kleinere Massnahmen werden nicht mehr projektbezogen ausgerichtet, sondern den Kantonen mittels Programmvereinbarungen neu pauschal zugesprochen. Dabei werden Ziele und Qualitätsindikatoren zwischen Bund und Kantonen vereinbart.
5. Anpassung Verbundfinanzierung «Stärkung der Koordination»: Der Bund beteiligt sich nicht nur finanziell an Agglomerationsprojekten, sondern wirkt bei der übergeordneten Planung und verkehrsübergreifende Koordination in einem gemeinsamen Gremium mit den Kantonen mit.

**Empfehlung:** Aus Sicht der Kantonsvertretung und der Sektoralvertretung des Bundes funktioniert die Aufgabenteilung im Agglomerationsverkehr gut. Dank dem PAV konnten wichtige Verkehrsinfrastrukturen realisiert werden, die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, den Gemeinden und dem grenznahen Ausland wurde gestärkt und die verkehrliche Gesamtkonzeptionen sowie die Abstimmung zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung hat deutlich an Gewicht gewonnen. Das PAV wird kontinuierlich weiterentwickelt und den Bedürfnissen angepasst. Die Kantonsvertreter sowie Sektoralvertreter des Bundes sprechen sich deshalb für die Beibehaltung des Status Quos aus. Ein Rückzug des Bundes aus dem Agglomerationsverkehr würde den verkehrs- und raumordnungspolitischen Entwicklungen entgegenstehen und sich negativ auf die Wirksamkeit auswirken.

Aus einer Entflechtungsperspektive sieht die finanzpolitische Vertretung des Bundes hingegen Potenzial für eine Dezentralisierung und empfiehlt diese Variante zur Vertiefung in der zweiten Phase des Projekts. Dem Bund wurde mit der NFA-Reform zwar eine Förderungskompetenz für die Verkehrsinfrastrukturen eingeräumt, die Verantwortung für die Planung und den Ausbau des Agglomerationsverkehrs auf kantonalen und kommunalen Infrastrukturen obliegt aber den Kantonen und Gemeinden. Die Variante würde die Möglichkeit bieten, finanzielle Abhängigkeiten zwischen Bund und Kantonen zu reduzieren. Dabei sollte geprüft werden, ob der Bund auch ohne Finanzierungsverflechtung, im Auftrag der Kantone, Aufgaben im Bereich der Koordination und Wissensvermittlung wahrnehmen soll.

#### 4.2.9 Hochschulen

Die Arbeitsgruppe hat eine Entflechtungsvariante sowie eine Anpassung der Verbundfinanzierung geprüft:

1. Dezentralisierung: Die Kantone betreiben und finanzieren ihre Hochschulen vollständig selbst. Der Bund richtet keine Beiträge mehr nach HFKG<sup>44</sup> an die kantonalen Hochschulen aus. Der Bund betreibt und finanziert weiterhin die Bundeshochschulen.
2. Anpassung Verbundfinanzierung «Fokussierung»: Der Bund beteiligt sich stärker als heute in spezifischen Bereichen von gesamtschweizerischer Bedeutung wie der Medizin und nationalen Forschungsinfrastrukturen. Daneben leistet er keine Beiträge mehr an kantonale Hochschulen.

**Empfehlung:** Aus sektoraler Sicht sichert die bestehende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Hochschulbereich die derzeitige hohe Qualität des Schweizer Hochschulraums. Zentral ist dabei auch die Koordinationsrolle, die im Rahmen der gemeinsamen Organe, insbesondere der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK), von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen wird. Die Sek-

<sup>44</sup> Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG; SR 414.20)

totalvertretungen von Bund und Kantonen empfehlen deshalb, den Status quo beizubehalten. Eine Veränderung der Finanzierungszuständigkeiten birgt das Risiko, die hohe Qualität und Effizienz der Hochschulbildung und Forschungstätigkeit in der Schweiz zu gefährden und könnte die Kraft, insbesondere der finanzschwachen Kantone mit kleineren Hochschulen übersteigen.

Aus einer Entflechtungsperspektive sieht die finanzpolitische Vertretung Potenzial für eine Dezentralisierung und empfiehlt diese Variante zur Vertiefung in der zweiten Phase des Projekts. Die Kantone tragen bereits heute die Hauptlast der Finanzierung ihrer Hochschulen und steuern diese weitgehend selbst. Mit einer vollständigen Entflechtung werden die verschiedenen Rollen (Entscheidungs- und Kostenträger sowie Nutzniessende) bei den Kantonen zusammengeführt, allfällige Fehlanreize und die finanziellen Abhängigkeiten können dadurch aufgehoben werden. Die Kantone erhalten die Mittel zweckfrei und können eigenständig über den Mitteleinsatz und die Aufgabenerfüllung entscheiden.

#### 4.2.10 Berufsbildung

Die Arbeitsgruppe hat eine Entflechtungsvariante sowie eine Anpassung der Verbundfinanzierung ohne Änderung der Zuständigkeiten überprüft:

1. Finanzielle Dezentralisierung: Der Bund ist weiterhin für die Regelung der Berufsbildung zuständig, beschränkt seine Finanzierung aber auf Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung. Die Pauschalbeiträge an die Kantone fallen weg. Zudem übernehmen die Kantone die Verantwortung für die Erfüllung und Finanzierung der Aufgaben der eidgenössischen Hochschule für Berufsbildung (EHB).
2. Anpassung Verbundfinanzierung: Die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen werden überprüft (aktuell 25%:75%). Dafür soll der kantonale Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum anhand ausgewählter Indikatoren analysiert werden.

**Empfehlung:** Aus sektoraler Sicht funktioniert die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen effizient: Die Berufsbildung erfüllt ihre Ziele, ist ausfinanziert und das Finanzierungssystem eingespielt. Die Sektoralvertretungen von Bund und Kantonen empfehlen daher, den Status Quo beizubehalten. Mit einer Veränderung der Zuständigkeiten würden negative Folgen für die Wirtschaft und den Bedarf an qualifiziertem Personal riskiert, ohne dass daraus erkennbare Vorteile für Kantone oder Bund entstehen. Im Bereich der EHB könnte ein Rückzug des Bundes zudem dazu führen, dass die landesweit einheitliche und qualitativ hochwertige Ausbildung nicht mehr gewährleistet wäre. Auch wird eine Zunahme von Doppelspurigkeiten befürchtet, wenn die Aufgaben dezentral bei den kantonalen PH anstelle der EHB wahrgenommen werden (z.B. im Bereich Forschung und Berufsentwicklung).

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

Aus einer Entflechtungsperspektive sieht die finanzpolitische Vertretung Potenzial für eine finanzielle Dezentralisierung und empfiehlt diese Variante zur Vertiefung in der zweiten Phase des Projekts. Die Kantone tragen bereits heute den Grossteil der Berufsbildungskosten und verfügen bei der Umsetzung über erheblichen Gestaltungsspielraum. Eine klare Zuteilung von Finanzierungs- und Steuerungskompetenzen könnte bestehende Abhängigkeiten und Doppelspurigkeiten abbauen.

#### 4.2.11 Ausbildungsbeiträge

Die Arbeitsgruppe hat eine Entflechtungsvariante geprüft:

1. Dezentralisierung: Der Bund zieht sich von der Mitfinanzierung der Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe zurück.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die ausschliessliche kantonale Zuständigkeit für die Ausbildungsbeiträge in der zweiten Phase weiterzuverfolgen. Diese Variante stärkt die Subsidiarität. Zudem wurde die Harmonisierung der kantonalen Systeme via Stipendienkonkordat erreicht.

#### 4.2.12 Sportförderung

Die Arbeitsgruppe hat eine Entflechtungsvariante im Bereich des Sportunterrichtes geprüft:

1. Dezentralisierung: Der Bund verzichtet auf Regelungen im Bereich des Sportunterrichtes (Obligatorium, Mindestlektionenzahl).

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

Die bundessektorale Vertretung verweist auf die hohe Relevanz für Kinder und Jugendliche, für ihre Gesundheit und Leistungsfähigkeit regelmässig Sport zu betreiben. Eine bundesweite Regelung stellt sicher, dass alle Kinder und Jugendlichen in der Schweiz gleichermaßen von einem Mindestmass an Sportunterricht- und Bewegungsförderung profitieren. Angesichts der unterschiedlichen Rechtsauffassungen, ob und inwiefern die Regelungen des Bundes für die Förderung von Bewegung und Sport in unzulässiger Weise in die Schulhoheit der Kantone gemäss Art. 62 BV eingreifen, kann die Angemessenheit der Mindestlektionenzahl aber vertieft geprüft werden. In diesem Rahmen könnte auch die Weiterführung des Obligatoriums ohne bundesrechtliche Vorgaben zu dessen Ausgestaltung analysiert werden (Streichung Art. 12, Abs. 4 und 5 SpoFöG<sup>45</sup>).

#### 4.2.13 Musikalische Bildung

Die Arbeitsgruppe hat im Bereich der Tarifvorgaben für öffentliche Musikschulen zwei Entflechtungsvarianten sowie eine punktuelle Anpassung geprüft:

1. Dezentralisierung: Die Tarifvorgaben des Bundes für öffentliche Musikschulen werden aufgehoben.
2. Teildezentralisierung: Die Tarifvorgaben des Bundes für öffentliche Musikschulen werden durch eine Zielnorm ersetzt.
3. Punktuelle Anpassung: Die Tarifvorgaben für öffentliche Musikschulen durch den Bund werden mit aussertariflichen Aspekten präzisiert.

**Empfehlung:** Die Kantonsvertretungen sowie die finanzpolitische Vertretung des Bundes empfehlen, eine ersatzlose Streichung der Bestimmung zu den Musikschultarifen im Kulturförderungsgesetz (Art. 12a KFG<sup>46</sup>) weiterzuverfolgen. Damit würden die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz im Vergleich zum Status quo gestärkt. Mit der Streichung der Bundesvorgaben würde zudem eine tatsächliche Entflechtung erfolgen. Negative Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz werden nicht erwartet.

Die bundessektorale Vertretung empfiehlt hingegen, eine Verallgemeinerung der Bundesvorgaben bzw. deren Ersetzung durch eine Zielnorm weiterzuverfolgen. Die bestehenden Vollzugs- und Abgrenzungsprobleme der bisherigen Tarifvorgaben würden wegfallen und die Effektivität könnte durch die gemeinsame Erarbeitung eines Rahmenkonzepts gestärkt werden.

<sup>45</sup> Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (SpoFöG; SR 415.0)

<sup>46</sup> Bundesgesetz über die Kulturförderung (KFG; SR 442.1)

#### 4.2.14 Heimatschutz und Denkmalpflege

Die Arbeitsgruppe hat zwei Entflechtungsvarianten geprüft sowie eine Variante, bei der die Bundeskompetenzen im Rahmen der Verbundaufgabe ausgebaut werden:

1. Dezentralisierung: Die Kantone tragen die finanzielle, fachliche und operative Verantwortung für alle nationalen, regionalen und lokalen Denkmäler, die Archäologie sowie den Ortsbildschutz. Der Bund richtet keine finanziellen Beiträge mehr aus.
2. Funktionale Trennung: Der Bund ist allein verantwortlich für die nationalen Objekte und die Kantone sind allein verantwortlich für die Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung.
3. Teilzentralisierung: Der Bund erhält eine Rechtssetzungskompetenz im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege und erlässt Mindeststandards zum Schutz des baulichen und archäologischen Kulturerbes. Die Finanzierungs- und Vollzugszuständigkeiten bleiben unverändert.

**Empfehlung:** Die Kantonsvertretungen sowie die bundesektorale Vertretung sprechen sich für den Status quo inkl. punktueller Optimierungen aus. Aus ihrer Sicht ermöglicht das bestehende System eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung, die eine auf die unterschiedlichen kantonalen Bedingungen angepasste Umsetzung ermöglicht. Zudem berücksichtigt der Status quo die Erhaltung des Kulturerbes und dessen gesamtschweizerische Bedeutung am besten. Sie sehen aber auch Potenzial für eine Vertiefung von Variante 3, bei der die Verbundaufgabe bzw. die Effizienz und Effektivität des heutigen Systems durch die Einführung einer Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gestärkt werden könnte.

Aus einer Entflechtungsperspektive sieht die finanzpolitische Vertretung Potenzial für eine Dezentralisierung und empfiehlt diese Variante zur Vertiefung in der zweiten Phase des Projekts. Aus deren Sicht würde sie zu einer weitreichenden Entflechtung führen, die sich positiv auf die Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz auswirken und Fehlanreize abbauen könnte und die bestehenden Parallelstrukturen reduzieren würde. Beiträge für denkmalpflegerische und archäologische Massnahmen würde der Bund in dieser Variante keine mehr ausrichten. Bei einer Vertiefung dieser Variante wäre zu prüfen, ob und in welcher Form der Bund weiterhin Aufgaben wahrnehmen soll (Festlegung von Standards, Suivi von internationalen Übereinkommen, dringliche Massnahmen, Organisationen und Projekte von gesamtschweizerischer Bedeutung).

#### 4.2.15 Straf- und Massnahmenvollzug

##### Strafanstalten

Die Arbeitsgruppe hat drei Entflechtungsvarianten geprüft sowie zwei Varianten, bei denen die Bundeskompetenz im Rahmen der Verbundaufgabe /-finanzierung ausgebaut wird.

1. Zentralisierung: Der Bund ist für die Regelung, die Finanzierung und die Durchführung des Straf- und Massnahmenvollzugs sowie der U-Haft allein zuständig.
2. Teilzentralisierung: Der Bund erlässt gesetzliche Vorschriften für den Straf- und Massnahmenvollzug inkl. U-Haft. Die Kantone vollziehen das Bundesrecht. Die Finanzierungsverflechtung wird beibehalten, der Bund passt seinen Finanzierungsanteil in Abhängigkeit der Regulierungsdichte an.
3. Anpassung Verbundfinanzierung «Einbezug U-Haft»: Der Bund weitet seine Baubeiträge auf die U-Haft aus und definiert die dafür zu erfüllenden Vorgaben (analog Status quo betreffend Straf- und Massnahmenvollzugsanstalten).
4. Dezentralisierung: Die Baubeiträge des Bundes an Anstalten im Straf- und Massnahmenvollzug sowie die daran geknüpften Vorgaben werden aufgehoben.

5. Teildezentralisierung: Der Bund leistet im Straf- und Massnahmenvollzug keine Baubeiträge mehr an kleinere Projekte. Die Möglichkeit, Massnahmenpakete zu schnüren, um den Schwellenwert von 100'000 Franken für eine Bundesbeteiligung zu erreichen, entfällt.

**Empfehlung:** Das heutige System funktioniert aus sektoraler Sicht grundsätzlich gut. Die Beteiligung des Bundes mit seinem Einfluss auf die Harmonisierung, die Qualität und die Finanzierbarkeit der Angebote respektive Einrichtungen in den Kantonen wird von den sektoralen Vertretungen positiv beurteilt. Dementsprechend besteht kein dringender Anpassungsbedarf. Die Varianten sind vor diesem Hintergrund aus sektoraler Sicht als Optionen zu verstehen.

Aus einer Entflechtungsperspektive empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Aufhebung von Massnahmenpaketen mit kleineren baulichen Massnahmen zu vertiefen. Zudem sehen einzelne Mitglieder auch Potenzial für eine vollständige Dezentralisierung bzw. Aufhebung der Baubeiträge des Bundes und sprechen sich für die Vertiefung dieser Variante in der zweiten Phase des Projekts aus. Aus Sicht der sektoralen Vertretungen in der Arbeitsgruppe könnte das System aber auch durch eine Ausweitung der Verbundaufgabe /-finanzierung verbessert werden. Sie sprechen sich deshalb für die vertiefte Prüfung einer Einführung von Baubeiträgen für die U-Haft (Variante 3) aus. Darüber hinaus empfehlen einzelne Mitglieder auch die Vertiefung einer Rahmengesetzgebung durch den Bund (Variante 2).

### Erziehungseinrichtungen

Die Arbeitsgruppe hat vier Entflechtungsvarianten sowie eine Anpassung der Verbundfinanzierung geprüft:

1. Dezentralisierung: Die Bau- und Betriebsbeiträge des Bundes an Erziehungseinrichtungen sowie die daran geknüpften Vorgaben werden aufgehoben.
2. Finanzielle Dezentralisierung: Wie Variante 1, der Bund wirkt aber mit den Kantonen bei der Steuerung der Heimlandschaft auf übergeordneter Ebene mit (Schaffung eines Kompetenzzentrums).
3. Teildezentralisierung: Schulheime fallen neu ausschliesslich in die Verantwortung der Kantone und erhalten keine Bundesbeiträge mehr.
4. Funktionale Trennung: Der Bund übernimmt im Bereich der jugendstrafrechtlichen stationären Unterbringung die Subventionszuständigkeit (Bau und Betrieb). Zivilrechtliche Platzierungen und Einrichtungen liegen in der Subventionszuständigkeit der Kantone (Aufhebung Bundesbeiträge).
5. Anpassung Verbundfinanzierung: Anstelle von Bau- und Betriebsbeiträgen leistet der Bund nur noch bei Versorgungslücken Anstossfinanzierungen an Erziehungseinrichtungen.

**Empfehlung:** Das heutige System funktioniert aus sektoraler Sicht grundsätzlich gut und es besteht kein dringender Anpassungsbedarf. Gleichwohl besteht Potenzial, die Rolle der Kantone in der föderalen Aufgabenteilung zu stärken und Doppelspurigkeiten abzubauen.

Aus einer Entflechtungsperspektive empfiehlt die Arbeitsgruppe deshalb, die Dezentralisierung der Schulheime (Variante 3) in einer zweiten Phase weiterzuverfolgen. Des Weiteren soll die Dezentralisierung der Bau- und Betriebsbeiträge (Variante 1) vertieft werden. Während die Vertiefung der Dezentralisierung der Baubeiträge grundsätzlich begrüsst wird, ist die Dezentralisierung der Betriebsbeiträge aufgrund möglicher Qualitätseinbussen umstritten. Als Alternative zur vollständigen Dezentralisierung wird von einigen Mitgliedern der Arbeitsgruppe deshalb empfohlen, eine fortgesetzte koordinative Mitwirkung des Bundes (Variante 2) und die Einführung einer Anstossfinanzierung (Variante 5) ebenfalls vertieft zu prüfen. Diese Varianten sind zwar ebenfalls umstritten, könnten aber allfällige Bedenken zur ersatzlosen Aufhebung der Bau- und Betriebsbeiträge mindern und die strategische Angebotssteuerung erleichtern.

## **4.2.16 Bevölkerungsschutz**

### Zivilschutz

Die Arbeitsgruppe hat drei Entflechtungsvarianten geprüft:

1. Zentralisierung: Der Bund ist im Zivilschutz für den Vollzug und die Finanzierung der Ausbildungen, Einsätze, Materialbeschaffungen, administrativen Aufgaben sowie des gesamten Schutzraumbaus (Schutzanlagen und Schutzräume) zuständig.
2. Dezentralisierung: Die Kantone sind im Zivilschutz für den Vollzug und die Finanzierung der Ausbildungen, Einsätze, Materialbeschaffungen sowie den Schutzräumen und Schutzanlagen auf ihrem Gebiet zuständig. Der Bund hat im Zivilschutz noch gewisse Regelungskompetenzen aber keine (Finanzierungs-)Zuständigkeiten mehr, auch nicht im Falle eines bewaffneten Konflikts.
3. Teilzentralisierung: Der Bund erhält im Zivilschutz weitergehende Zuständigkeiten bei der Kaderaus- bildung, den Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft und der Materialbeschaffung.

**Empfehlung:** Die Arbeitsgruppe empfiehlt, im Bereich der Materialbeschaffung Möglichkeiten für eine stärkere Zentralisierung vertieft zu prüfen. Damit könnten Effizienzsteigerungen sowie eine stärkere Harmonisierung erzielt werden. Aus einer Entflechtungs- und Subsidiaritätsperspektive erachtet die Arbeits- gruppe auch die Vertiefung einer stärkeren Dezentralisierung des Zivilschutzes, bei der die Verantwor- tung für den Zivilschutz vollständig (d.h. auch im Fall des bewaffneten Konflikts) bei den Kantonen liegen würde, als grundsätzlich weiter prüfenswert. Dabei wären allerdings auch die parallellaufenden Arbeiten und Diskussionen in Zusammenhang mit der Sicherheitsdienstpflicht zu berücksichtigen. Sollten die Ar- beiten an der Sicherheitsdienstpflicht namhafte Fortschritte erzielen, dürfte eine Weiterverfolgung der Dezentralisierungsvariante in der Entflechtung nicht sinnvoll sein.

#### Militärverwaltung

Die Arbeitsgruppe hat eine Entflechtungsvariante geprüft:

1. Zentralisierung: Der Bund übernimmt neu sämtliche Aufgaben der kantonalen Militärverwaltung (mi- litärische Kontrollführung, Rekrutierung, Schiesswesen, Militärstrafrecht, Mobilmachungsaufgaben, Wehrpflichtersatzabgabe).

**Empfehlung:** Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Zentralisierung der Militärverwaltung weiterzuverfolgen. Damit könnten Effizienzsteigerungen erzielt werden und die Bundeszuständigkeit für die Armee konse- quenter umgesetzt werden. Die Beurteilung der einzelnen Teilbereiche geht in der Arbeitsgruppe jedoch auseinander. Bei der Vertiefung sollte auch geprüft werden, ob und in welcher Form es die Funktion der Kreiskommandanten in den Kantonen weiterhin braucht, beziehungsweise, wie sich eine Abschaffung auswirken würde.

### **4.2.17 Polizei und Botschaftsschutz**

#### Polizei und Strafverfolgung

Die Arbeitsgruppe hat zwei Varianten zur Neuordnung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie eine Entflechtungsvariante geprüft:

1. Dezentralisierung: Die Bundeskriminalpolizei fungiert nicht mehr als Ermittlungsbehörde der Bun- desanwaltschaft. Sämtliche Ermittlungsleistungen werden durch die örtlich zuständigen Kantonspo- lizeien geleistet.
2. Funktionale Trennung: Die Zuständigkeitsregelung für die Verfolgung von Straftaten zwischen Bund und Kantonen beziehungsweise die Bundesgerichtsbarkeit nach Art. 23 Abs. 1 StPO<sup>47</sup> wird geprüft und unter Berücksichtigung des Kriteriums der Staatsschutzrelevanz angepasst.

---

<sup>47</sup> Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0)

3. Finanzielle Dezentralisierung: Die Finanzierungsverflechtung bzw. Abgeltungen des Bundes an die Kantone für die dauernden und ausserordentlichen Schutzaufgaben, für den Botschaftsschutz und im Bereich der kantonalen Nachrichtendienste werden aufgehoben

**Empfehlung:** Die Variante funktionale Neuordnung findet innerhalb der Arbeitsgruppe Zuspruch. Die Folgearbeiten in Umsetzung der Erkenntnisse aus dem Postulat 19.3570 bzw. in Zusammenhang mit den Motionen 21.3970 und 21.3972 zur Reform der Bundesanwaltschaft<sup>48</sup> gehen in diese Richtung und sind bereits weit fortgeschritten. Da keine Redundanzen dazu geschaffen werden sollen, soll die Variante im Rahmen der Entflechtung 27 nicht mehr weiterverfolgt werden. Die Thematik der Ermittlungsleistungen (Variante 1) soll aufgrund des Handlungsbedarfes in Zusammenhang mit einer EFK-Empfehlung<sup>49</sup> und der Überprüfung der Ressourcensituation bei fedpol ebenfalls ausserhalb der Entflechtung 27 mit einem strafferen Zeitrahmen bis Ende 2026 überprüft werden.

Aus einer Entflechtungsperspektive sieht die finanzpolitische Vertretung Potenzial für eine finanzielle Dezentralisierung im Bereich der polizeilichen Schutzaufgaben und empfiehlt diese Variante zur Vertiefung in der zweiten Phase des Projekts. Die Kantons- und Sektoralvertretung des Bundes sprechen sich für die Beibehaltung des Status quo aus. Eine Entflechtung birgt aus ihrer Sicht die Gefahr, dass Zahlungsspitzen oder ein höherer Bedarf in Zukunft auf die Kantone abgewälzt werden könnten. Zudem könnte sich eine Aufhebung der Abgeltungen negativ auf die Aufgabenerfüllung auswirken, falls die Kantone trotz Ausgleich über die Globalbilanz künftig weniger eigene Ressourcen einsetzen würden.

#### Bereich Grenze (grenzpolizeiliche Aufgaben)

Die Arbeitsgruppe hat zwei Varianten für die Neuordnung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung geprüft sowie eine Variante mit punktuellen Anpassungen ohne Änderung der Zuständigkeiten.

1. Zentralisierung: Die Grenzkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen (Flughäfen) werden in die Kompetenz des Bundes verschoben.
2. Teilzentralisierung: Im ausländerrechtlichen Bereich an den Schengen-Binnengrenzen sowie bei den Grenzkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen wird eine geteilte Zuständigkeit zwischen Kantonen und Bund eingeführt. Die Kantone bleiben für den Vollzug der ausländerrechtlichen Massnahmen sowie für die Strafverfolgung zuständig. Der Bund kann bei Standardfällen künftig aber ebenfalls die Erledigung übernehmen. Bei den Aussengrenzen entscheiden die Kantone im Grundsatz, welche Staatsebene in der Praxis zuständig ist. Beide Staatsebenen tragen ihre jeweiligen Kosten selbst (Ausgleich über Globalbilanz).
3. Punktuelle Anpassungen: Es wird eine Standarddelegation bestimmter grenzpolizeilicher Aufgaben im ausländerrechtlichen Bereich eingeführt (keine separaten Einzelvereinbarungen zwischen Kantonen und BAZG). Bei den Aussengrenzkontrollen (Flughäfen) koordiniert ein Organ die Kontrolltätigkeit aller Akteure.

**Empfehlung:** Im Bereich der Binnengrenzen ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass beide vorgeschlagenen Varianten aus Effizienz- und Effektivitätsgründen dem Status quo vorzuziehen sind und sowohl die Teilzentralisierung als auch die punktuellen Anpassungen in einer zweiten Phase vertieft werden könnten.

Die Bundessektoralvertretung verortet in Zusammenhang mit Schengen-Evaluierungen ebenfalls Handlungsbedarf im Bereich der Aussengrenzen und empfiehlt die Variante Zentralisierung oder Teilzentralisierung. Dadurch könnte eine schweizweite Harmonisierung in Bezug auf die Effektivität und Effizienz

<sup>48</sup> [19.3570](#) Po. Jositsch vom 11. Juni 2019: Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft. ODER [21.3970](#) Mo. Caroni vom 10. August 2021: Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht. ODER [21.3972](#) Mo. Kommission für Rechtsfragen NR vom 19. August 2021. Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht. Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista

<sup>49</sup> Abrufbar unter: [www.efk.ch](http://www.efk.ch) > Berichte > Justiz und Polizei > [EFK-25220 Ressourcensituation Bundesamt für Polizei](#)

der Grenzkontrollen an den Aussengrenzen erreicht werden. Die Kantonsvertretung sieht keinen Handlungsbedarf und spricht sich für die Beibehaltung des Status quo aus.

#### 4.2.18 Wohnbauförderung

Im Bereich der Wohnbauförderung bestehen aktuell keine Verflechtungen, vielmehr sind Bund und Kantone parallel tätig. Die Arbeitsgruppe hat drei Varianten zur Neuordnung der Zuständigkeiten geprüft.

1. Zentralisierung: Die Wohnraumförderung wird zur ausschliesslichen Bundesaufgabe, während die Kantone auf Aktivitäten in der Wohnraumförderung verzichten.
2. Dezentralisierung: Die Wohnraumförderung wird vollumfänglich in die Zuständigkeit der Kantone verschoben. Der Bund hat in der Wohnraumförderung keine Zuständigkeiten mehr und richtet keine Subventionen mehr aus.
3. Funktionale Trennung: Der Bund ist für die Objekthilfe zuständig (Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum), die Kantone für die Subjekthilfe (Wohnbeiträge an Unterstützungsberechtigte)

**Empfehlung:** Die Arbeitsgruppe zieht den Status quo trotz allfälliger Doppelspurigkeiten allen drei geprüften Varianten vor. Eine Zentralisierung der Wohnbauförderung 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 kleiner 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 schneidet nach Auffassung der Arbeitsgruppe schlechter ab. Dies insbesondere, weil eine reine Subjektförderung für die Kantone deutlich teurer und aufwändiger ausfallen würde und die kostendämpfende Wirkung der Objektförderung wegfallen würde (Wegfall Kostenlimiten).

#### 4.2.19 Geobasisdaten: geologischer Untergrund

Die Arbeitsgruppe hat im Bereich des geologischen Untergrunds drei Varianten zur Neuordnung der Zuständigkeiten geprüft. In diesem Bereich bestehen aktuell keine Verflechtungen, vielmehr sind Bund und Kantone parallel tätig oder arbeiten projektbezogen zusammen.

1. Zentralisierung: Die Regelungskompetenz über den geologischen untiefen und tiefen Untergrund sowie die Finanzierung und der Vollzug liegt neu beim Bund. Die Kantone nehmen keine Aufgaben mehr wahr.
2. Teilzentralisierung: Der Bund erhält eine allgemeine verfassungsmässige Regelungskompetenz über den tiefen Untergrund. Der Vollzug wird neu als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen geleistet und finanziert (strategische Führung: Bund; Vollzug: Kantone mit Abtretungsmöglichkeit an Bund, analog Direktaufsicht bei der Amtlichen Vermessung).
3. Funktionale Trennung: Die Regelungskompetenz und der Vollzug im Untergrund werden zwischen Bund und Kantonen vertikal aufgeteilt (Kantone: untiefer Untergrund; Bund: tiefer Untergrund und Projekte des untiefen Untergrunds mit überregionaler und nationaler Bedeutung).

**Empfehlung:** Die Schaffung einer Verbundaufgabe (Variante 2) würde aus Sicht der Sektoralvertretungen eine nationale, einheitliche, gesamthafte und nachhaltige Regelung für die volkswirtschaftliche Nutzung und den Schutz des Untergrunds ermöglichen. Sie würde Anreize für die Vereinfachung von Prozessen, Schaffung von Rechtssicherheit, Nutzung von Einsparpotenzial und Erhöhung der Bürgernähe schaffen. Privatwirtschaftliche Nutzungsprojekte und -vorhaben könnten dadurch wesentlich effizienter und effektiver als im Status quo realisiert werden. Der Handlungsspielraum der Kantone bleibt bestehen, da der Vollzug in den Kantonen verbliebe. Die Sektoralvertretungen von Bund und Kantonen empfehlen

deshalb, diese Variante weiterzuverfolgen. Mit dieser Variante würde eine neue Verflechtung geschaffen, weshalb einige Arbeitsgruppenmitglieder deren Weiterverfolgung im Rahmen des Entflechtungsprojekts nicht empfehlen.

#### 4.2.20 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen

Die Arbeitsgruppe hat zwei Entflechtungsvarianten sowie eine Variante mit punktuellen Anpassungen der Verbundaufgabe / -finanzierung ohne Änderungen der Zuständigkeiten geprüft:

1. Zentralisierung: Der Bund übernimmt die Ausgestaltung der Massnahmen, den Vollzug (Gesuchsprüfung und Subventionsentscheid, Controlling) sowie die Finanzierung. Die Kantone nehmen in diesem Bereich keine Aufgaben mehr wahr und leisten keine Beiträge mehr.
2. Dezentralisierung: Die Kantone tragen die gesamte Finanzierung und entscheiden, wie sie die Subventionen ausgestalten. Der Bund macht keine Vorgaben mehr zu den Strukturverbesserungen.
3. Punktuelle Anpassung: Die Verbundaufgabe und -finanzierung bleibt grundsätzlich bestehen. Es sollen aber Vereinfachungen in den Verfahren geprüft und umgesetzt werden (Vereinfachung von Abläufen, Abbau von Doppelspurigkeiten, effizientere Gestaltung von Entscheidungskompetenzen).

**Empfehlung:** Die Arbeitsgruppe empfiehlt, an der Verbundaufgabe festzuhalten und im Rahmen der Entflechtung 27 weder eine Zentralisierung noch eine Dezentralisierung weiterzuverfolgen. Bei einer Zentralisierung könnten die lokalen Verhältnisse weniger gut berücksichtigt werden, bei einer Dezentralisierung wäre die Abstimmung mit den landwirtschaftlichen Instrumenten des Bundes erschwert und es könnte zu Fehlanreizen und Lastenabwälzungen zwischen den Staatsebenen kommen. Es sollen jedoch Optimierungsmöglichkeiten bei den Prozessen im Bereich der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen geprüft werden. Die LDK, das BLW und Suissemelio haben dazu ausserhalb der Entflechtung 27 bereits ein Projekt gestartet. Die Ergebnisse sollten bis Ende Oktober 2026 vorliegen.

#### 4.2.21 Energie

##### Gebäude- und Impulsprogramm

Die Arbeitsgruppe hat in der ersten Phase der Entflechtung 27 keine Varianten in diesem Aufgabengebiet geprüft. Die Verbundaufgabe /-finanzierung im Bereich des Gebäudeprogramms und Impulsprogramms ist aktuell Gegenstand des Entlastungspakets 27 des Bundes.<sup>50</sup> Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb vor, die parlamentarische Beratung zum Entlastungspaket abzuwarten. Sobald der entsprechende Entscheid vorliegt, kann geprüft werden, ob dieses Thema in der zweiten Phase des Entflechtungsprojekts vertieft werden soll. In der Zwischenzeit haben Bund und Kantone im Rahmen des Entlastungspakets 27 gemeinsam Anpassungen bei der Förderung im Gebäudesektor erarbeitet, die vom Parlament in der Frühlingssession 2026 verabschiedet wurden.

##### Rettungsschirm

Der Bundesrat hat im Mai 2025 beschlossen, die befristete Finanzhilferegulierung für systemkritische Unternehmen (FiREG)<sup>51</sup> zu verlängern.<sup>52</sup> Angesichts der Komplexität dieser Überprüfung hat das UVEK eine Expertengruppe eingesetzt. Darüber hinaus ist eine Aussprache mit der EnDK resp. den Eignerantonen geplant. Das UVEK wird den Bundesrat 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 der Entflechtung 27 als nicht angezeigt.

<sup>50</sup> [25.063](#) Entlastungspaket 27 für den Bundeshauhalt (EP 27). Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista

<sup>51</sup> SR 734.91

<sup>52</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 14. Mai 2025 Bundesrat will Rettungsschirm für systemkritische Stromunternehmen verlängern. Abrufbar unter: [https://www.news.admin.ch/de/newsb/IV\\_Cqp2r9SJs\\_-1-cjh-Q](https://www.news.admin.ch/de/newsb/IV_Cqp2r9SJs_-1-cjh-Q)

## 5 Würdigung

### 5.1 Zwischenfazit aus Gesamtprojektsicht

Die Erkenntnisse aus der ersten Phase verdeutlichen, dass es beim Entscheid zum weiteren Vorgehen eine Abwägung zwischen den sektoralen Interessen und den staatspolitischen Zielen der Entflechtung 27 braucht. Die Arbeitsgruppen konnten in nur etwa einem Drittel der Aufgabengebiete einen Konsens für Entflechtungsvarianten finden (siehe detaillierte Übersicht Ziff. 5.2). Dabei handelt es sich um einige grosse (finanzielle) Zentralisierungen. Dezentralisierungen werden hingegen nur in Teilbereichen mit geringem Finanzvolumen oder in Form rechtlicher bzw. operativer Änderungen, die keine finanzielle Entflechtung zwischen Bund und Kantonen bewirken, konsensual empfohlen. Entsprechend wurden Entflechtungen in Richtung Kantone von den Sektoralvertretungen von Bund und Kantonen in den Arbeitsgruppen auch mehrheitlich kritisch bewertet. Beispielsweise wird befürchtet, dass die Kantone ohne Vorgaben des Bundes und spezifische Bundesbeiträge keinen Anreiz hätten bzw. nicht in der Lage wären, sich interkantonal zu koordinieren, die nötige Expertise aufzubauen oder internationale Verpflichtungen umzusetzen. Ebenfalls bestehen Bedenken, dass die Kantone trotz Ausgleich in der Globalbilanz weniger Geld für das betreffende Aufgabengebiet einsetzen werden und / oder einen allfälligen höheren Bedarf in der Zukunft nicht werden tragen können. Die Sektoralvertretungen sehen zudem ein Risiko, dass bei Dezentralisierungen die Qualität der Leistungserbringung insgesamt sinkt und die Disparitäten zwischen den Kantonen infolge mangelnder Koordination sowie unterschiedlicher finanzieller und personeller Ressourcen zunehmen könnten.

Solche Bedenken wurden auch im Rahmen der NFA-Reform geäussert. Die durchgeführten Evaluationen und Umfragen haben die damals geäusserten Befürchtungen jedoch nicht bestätigt. In Bezug auf die Ausgabenentwicklung kann aus Sicht der Projektleitung zudem nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Kantone nach einer Dezentralisierung – trotz Ausgleich in der Globalbilanz – in allen betroffenen Aufgabenbereichen substanzielle Reduktionen vornehmen würden. Die kantonalen demokratischen Entscheidungsprozesse stellen sicher, dass die Aufgabenerfüllung an den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger orientiert bleibt.

Bundessubventionen können einen positiven Anreiz bieten, um politische Ziele schneller schweizweit zu erreichen. Gleichzeitig zeigt sich in Zeiten knapper Mittel jedoch, dass solche Finanzierungsverflechtungen strukturelle Abhängigkeiten schaffen sowie die Handlungsspielräume und eigenständige Prioritätensetzung von Bund und Kantonen einschränken (z.B. ersichtlich im Zusammenhang mit dem Entlastungspaket des Bundes 2027).

Grundsätzlich verfügen die Kantone über die nötigen Instrumente und Gefässe, um zusammenzuarbeiten und sich auch ohne den Bund zu koordinieren. So existieren in diversen Aufgabengebieten Formen der interkantonalen Zusammenarbeit bzw. Konkordate mit oder ohne Lastenausgleich, die sich bewährt haben. Es dürfte aus Effizienzgründen aber auch in einem Entflechtungsprojekt wenig Sinn machen, funktionierende Bundesstrukturen vollständig abzubauen, nur um diese interkantonal identisch wieder aufzubauen. Sofern von den Kantonen gewünscht, könnte der Bund in gewissen Bereichen deshalb trotz Aufhebung der Finanzierungsverflechtung weiterhin eine koordinierende oder beratende Rolle wahrnehmen. Entsprechende Möglichkeiten sind bei einer Weiterverfolgung von Dezentralisierungsvarianten in der zweiten Phase des Projekts in den jeweiligen Aufgabengebieten deshalb vertieft zu analysieren.

### 5.2 Vorgehensvorschlag

In Anlehnung an die Vorarbeiten zur NFA-Reform<sup>53</sup> schlägt die Projektleitung vor, auch bei der Entflechtung 27 keine Aufgabenbereiche vorzeitig von einer Vertiefung auszuklammern. In der zweiten Projektphase sollen deshalb nicht nur die Konsens-Empfehlungen aus den Arbeitsgruppen weiterverfolgt werden, sondern alle Varianten, die von mindestens einem Akteur in den Arbeitsgruppen empfohlen wurden und eine Entflechtung zwischen den Staatsebenen bewirken. Unter Berücksichtigung der Konsultationsergebnisse sollen diese Varianten in einer zweiten Phase vertieft analysiert und im Schlussbericht inklusive Handlungsempfehlungen dargestellt werden. Der Schlussbericht entfaltet dabei keine präjudizielle Wirkung auf den ggf. daran anschliessenden Rechtsetzungsprozess. Es obliegt dem Bundesrat

<sup>53</sup> Vgl. [Vorarbeiten und Meilensteine](#). Abrufbar unter: [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Themen > Finanzausgleich > Projektphase NFA > 2 Faktenblätter

und den Kantonsregierungen nach Abschluss der zweiten Phase zu entscheiden, welche Entflechtungsvarianten zur Umsetzung vorgeschlagen werden sollen. Diese würden anschliessend in eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage überführt.

### 5.2.1 Empfohlene Entflechtungsvarianten mit Konsens für Vertiefung in zweiter Phase

In folgenden Aufgabengebieten besteht in den Arbeitsgruppen ein **Konsens** für eine Vertiefung der Varianten in der zweiten Phase, auch wenn die inhaltliche Beurteilung zwischen den Mitgliedern der Arbeitsgruppe in gewissen Bereichen divergiert.

- **Ergänzungsleistung:** Zentralisierung der Existenzsicherung durch Aufhebung der Kantonsbeteiligung von 3/8 (1,2 Mrd. Fr.), allenfalls inkl. Zentralisierung der Krankenkassenprämien für EL-Beziehende (Betrag zu definieren).
- **Bahninfrastruktur:** Zentralisierung der BIF-Einlage durch Aufhebung des Pauschalbeitrags der Kantone (0,7 Mrd. Fr.).
- **Strassenfinanzierung:** Zusammenführung der Strassenbeiträge in eine Transferzahlung (keine finanziellen Auswirkungen).
- **Ausbildungsbeiträge Tertiärbereich:** Dezentralisierung durch Aufhebung des Bundesbeitrages (25 Mio. Fr.).
- **Musikalische Bildung:** (Teil-)Dezentralisierung durch Aufhebung der Tarifvorgaben für öffentliche Musikschulen oder alternativ Ersatz durch allgemeine Zielnorm (keine finanziellen Auswirkungen).
- **Sportförderung:** Dezentralisierung durch Aufhebung des Bundesobligatoriums für den Sportunterricht und/oder durch die Aufhebung der gesetzlichen Vorgaben zu dessen Ausgestaltung (keine finanziellen Auswirkungen).
- **Straf- und Massnahmenvollzug:**
  - **Bereich Strafanstalten:** Teildezentralisierung durch Aufhebung der Bundesbeiträge an kleine bauliche Massnahmen und der daran geknüpften Vorgaben (3 Mio. Fr.).
  - **Bereich Erziehungseinrichtungen:** Teildezentralisierung durch Aufhebung von Baubeiträgen an alle Einrichtungen (8 Mio. Fr.) sowie von Betriebsbeiträgen an Schulheime inkl. der daran geknüpften Vorgaben (10 Mio. Fr.).
- **Bevölkerungsschutz:**
  - **Bereich Zivilschutz:** Zentralisierung der Materialbeschaffung / Dezentralisierung Zivilschutz. Abbruch der Vertiefung, wenn eine Vorlage zur Sicherheitsdienstpflicht in die Vernehmlassung geht.
  - **Bereich Militärverwaltung:** Zentralisierung der Aufgaben und Aufhebung Kantonsanteil an Wehrpflichtersatzabgabe (30 Mio. Fr.). Prüfung der Anpassung oder Aufhebung der Funktion der Kreiskommandanten.
- **Polizei und Botschaftsschutz**
  - **Bereich grenzpolizeiliche Aufgaben:** Teilzentralisierung der Aufgaben und der Finanzierung im Bereich der ausländerrechtlichen Massnahmen an den Schengen-Binnen Grenzen (offen).

Die Projektleitung schlägt vor, diese Varianten entsprechend den konsensualen Empfehlungen weiterzuerfolgen.

## 5.2.2 Empfohlene Entflechtungsvarianten ohne Konsens für Vertiefung in zweiter Phase

Bei nachfolgenden Aufgabengebieten und Varianten besteht in den Arbeitsgruppen **Uneinigkeit** bezüglich einer Vertiefung in der zweiten Phase:

- **Regionaler Personenverkehr:** finanzielle Dezentralisierung durch Aufhebung der Beteiligung des Bundes an den ungedeckten Kosten (1,2 Mrd. Fr.). Prüfung verschiedener Rollenmodelle des Bundes im Bereich Koordination und Wissensvermittlung.
- **Agglomerationsverkehr:** Dezentralisierung durch Aufhebung des Programms Agglomerationsverkehr (0,2 Mrd. Fr.). Prüfung verschiedener Rollenmodelle des Bundes im Bereich Koordination und Wissensvermittlung. Klärung des Umgangs mit zweckgebundenen Steuereinnahmen bzw. NAF-Mitteln.
- **Hochschulen:** Dezentralisierung durch Aufhebung der Bundesbeiträge nach HFKG und der daran geknüpften Vorgaben (1,5 Mrd. Fr.). Prüfung des Bedarfs nach nationaler Koordination sowie möglicher Organisationsmodelle derselben.
- **Berufsbildung:** finanzielle Dezentralisierung durch Aufhebung des Pauschalbeitrages an die Kantone und Dezentralisierung durch Übertragung der Aufgaben und Finanzierung der EHB an die Kantone (0,8 Mrd. Fr.).
- **Heimatschutz und Denkmalpflege:** Dezentralisierung durch Aufhebung der Bundesbeiträge und der daran geknüpften Ziele (30 Mio. Fr.). Prüfung verschiedener Rollenmodelle des Bundes im Bereich Wissensvermittlung, dringlicher Massnahmen, Suivi von internationalen Übereinkommen sowie Organisationen und Projekte von gesamtschweizerischer Bedeutung.

In folgenden Aufgabengebieten werden zusätzlich zu den unter Ziffer 5.2.1 aufgeführten konsensualen Empfehlungen zudem nicht-konsensuale Empfehlungen für weitergehende Entflechtungsvarianten sowie für eine Entflechtung in einem zusätzlichen Teilbereich formuliert:

- **Strassenfinanzierung:** Dezentralisierung durch Aufhebung der Strassenbeiträge (1,0 Mrd. Fr.). Klärung des Umgangs mit zweckgebundenen Steuereinnahmen.
- **Straf- und Massnahmenvollzug:**
  - **Bereich Strafanstalten:** Dezentralisierung durch Aufhebung der Baubeiträge an Strafanstalten und der daran geknüpften Vorgaben (40 Mio. Fr.). Prüfung verschiedener Rollenmodelle des Bundes im Bereich Koordination und Wissensvermittlung.
  - **Bereich Erziehungseinrichtungen:** Dezentralisierung durch Aufhebung der Betriebsbeiträge an alle Einrichtungen und der daran geknüpften Vorgaben (70 Mio. Fr.). Prüfung verschiedener Rollenmodelle des Bundes im Bereich Koordination und Wissensvermittlung.
- **Polizei und Botschaftsschutz**
  - **Bereich grenzpolizeiliche Aufgaben:** (Teil-)zentralisierung der Aufgaben und Finanzierung an den Schengen-Aussengrenzen (20 Mio. Fr.).
  - **Bereich polizeiliche Schutzaufgaben:** finanzielle Dezentralisierung durch Aufhebung der Abgeltungen durch den Bund (70 Mio. Fr.).

Es handelt sich bei den nicht-konsensual empfohlenen Varianten mehrheitlich um Dezentralisierungen bzw. Aufhebungen von Finanzierungsverflechtungen. Die Mittel, die der Bund heute im Rahmen seiner Förderkompetenzen an kantonale Aufgaben und Einrichtungen (Agglomerationsprojekte, Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Hochschulen, Heimatschutz und die Denkmalpflege) ausrichtet, würden den Kantonen künftig zweckfrei über einen Ausgleich der Globalbilanz zur Verfügung stehen. Da die Regulierung, Steuerung und Erfüllung der Aufgaben in diesen Aufgabengebieten – mit Ausnahme der an die Subventionsvergabe geknüpften Bundesvorgaben – bereits heute grundsätzlich durch die Kantone erfolgt und diese auch den Grossteil der Finanzierung tragen, sieht die Projektleitung hier Potenzial für eine Entflechtung und schlägt eine Vertiefung in der zweiten Phase vor. Mit dem Wegfall von zweckgebundenen Mittel zugunsten zweckfreier Mittel könnte die Finanzautonomie der Kantone gestärkt werden.

Daneben gibt es auch einzelne Aufgabengebiete, bei denen der Bund über eine weitgehende Regelungskompetenz verfügt und sich heute an der Finanzierung beteiligt, die Kantone aber hauptsächlich für die Aufgabenerfüllung und den Mitteleinsatz zuständig sind (Berufsbildung, regionaler Personenverkehr, polizeilichen Schutzaufgaben). Da in diesen Bereichen der unmittelbare Nutzen tendenziell regional anfällt und der Bund kaum direkt Einfluss auf die Steuerung des Angebots bzw. des Mitteleinsatzes nimmt, ist eine Entflechtung ebenfalls prüfenswert. Ein vollständiger Rückzug des Bundes dürfte aus Sicherheits- und Koordinationsgründen sowie aufgrund von Anforderungen aus der Wirtschaft und dem Ausland zwar schwierig sein, die finanziellen Verflechtungen könnten aber zugunsten einer grösseren Flexibilität und Effizienz sowie einer höheren Planungssicherheit für die Kantone reduziert werden. Auch in diesen Bereichen schlägt die Projektleitung deshalb eine Vertiefung in der zweiten Phase vor.

### **5.2.3 Empfohlene Verflechtungsvarianten ohne Konsens für Vertiefung in zweiter Phase**

Einige Vertretungen in den Arbeitsgruppen sprechen sich für eine Stärkung bestehender Verbundaufgaben / -finanzierungen bzw. Verflechtungen (Denkmalpflege und Heimatschutz; Straf- und Massnahmenvollzug) oder die Schaffung einer neuen Verbundaufgabe (geologischer Untergrund) aus. Diese Varianten könnten die Aufgabenerfüllung aus sektoraler Sicht verbessern. Da sie dem eigentlichen Ziel der Entflechtung aber widersprechen, schlägt die Projektleitung vor, diese Varianten nicht im Rahmen dieses Projekts weiterzuverfolgen.

### **5.2.4 Konsens für Ausschluss von Aufgabengebieten**

Bei folgenden Aufgabengebieten besteht in den Arbeitsgruppen ein **Konsens**, dass keine Varianten in der zweiten Phase vertieft werden sollen: individuelle Prämienverbilligung, Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe, Gesundheit allgemein, Wohnbauförderung, Strukturverbesserungen Landwirtschaft und Energie.

Die Projektleitung schlägt vor, diese Aufgabengebiete nicht weiterzuverfolgen. Einerseits, weil bei einigen Aufgabengebieten keine eigentlichen (Finanzierungs-)Verflechtungen bestehen und andererseits, weil eine Entflechtung in gewissen Aufgabengebieten zu (neuen) Fehlanreizen und Kostenabwälzungen zwischen den Staatsebenen führen könnte.

## **5.3 Ausblick Globalbilanz**

Gemäss Mandat werden erst in der zweiten Projektphase eine Globalbilanz erstellt und geeignete Lösungsansätze entwickelt, um grössere Verwerfungen und Disparitäten zwischen den Kantonen zu vermeiden. Dennoch soll die Funktionsweise der Globalbilanz nachfolgend kurz erläutert werden.

Die Prämisse der neutralen Globalbilanz legt fest, dass allfällige Lastenverschiebungen zwischen den Staatsebenen, welche durch veränderte Zuständigkeiten in der Aufgabenerfüllung entstehen, kompensiert werden sollen. Es erfolgen keine Einsparungen der einen Staatsebene auf Kosten der anderen. Die Kompensation von Lastenverschiebungen garantiert, dass für die Erfüllung staatlicher Aufgaben weiterhin Finanzmittel in gleicher Höhe zur Verfügung stehen. Konkret: Wer mehr Aufgaben trägt, erhält mehr Geld – wer Aufgaben abgibt, gibt auch das entsprechende Geld ab.

Die nachfolgenden Zahlen dienen lediglich der Veranschaulichung und basieren auf sehr groben Annahmen. Demnach würde die Weiterverfolgung und potenzielle Umsetzung der **Konsens-Empfehlungen** insgesamt zu einer starken finanziellen Zentralisierung führen. Das finanzielle Entflechtungsvolumen eines solchen Vorgehens würde sich grob geschätzt auf 1,8 Milliarden zu Lasten Bund belaufen gegenüber weniger als 100 Millionen zu Lasten der Kantone. Werden bei einer Zentralisierung der Existenzsicherung der Ergänzungsleistungen auch die Krankenkassen-Prämien für EL-Beziehende einbezogen, würde sich die Belastung des Bundes sogar auf rund 4 Milliarden Franken belaufen. Zur Erreichung der im Mandat festgelegten neutralen Globalbilanz müssten der Finanzausgleich und/oder der Kantonsanteil an den Bundeseinnahmen erheblich reduziert werden. Eine **Berücksichtigung der nicht konsensualen Empfehlungen** würde hingegen eine Aufgaben-/ Lastenverschiebung von rund 4.8 Milliarden Franken zu den Kantonen zur Folge haben (ggü. 1,8 Mrd. Fr. / ggf. 4 Mrd. Fr. zum Bund). Dies entspricht ca. 5% der Einnahmen der Kantone, wobei die Werte zwischen den Kantonen teilweise stark variieren. Die beiden Staatsebenen gewinnen in diesem Umfang an Handlungsspielraum und Unabhängigkeit bei der Wahl ihres Mitteleinsatzes sowie der Festlegung von Prioritäten. Die Differenz (z.B. 3 Mrd. Fr./ ggf. 0,8 Mrd. Fr.) würde über eine zweckfreie Ausgleichsvariabel zugunsten der Kantone in der Globalbilanz ausgeglichen (z.B. Erhöhung Finanzausgleich / Anteil an Bundeseinnahmen). Dabei wird auch die interkantonale Verteilung zu berücksichtigen sein. Interkantonale Verwerfungen könnten gegebenenfalls mit einem zusätzlichen Härteausgleich aufgefangen werden.

Die Beträge schliessen aktuell lediglich die Transferzahlungen ein. Im Falle grösserer Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand, wäre eine Erhöhung bzw. Reduktion der personellen Ressourcen auf Kantons- oder Bundesebene zu quantifizieren und ebenfalls in der Globalbilanz zu berücksichtigen. Weiter sind im Rahmen der Globalbilanz auch Übergangsbestimmungen und -fristen zu prüfen, insbesondere in Bereichen, in denen Mittel projektabhängig schwanken und auf mehrere Jahre zugesichert werden.

## **6 Anhang**

### Prüfberichte Soziales & Gesundheit

- Individuelle Prämienverbilligung
- Ergänzungsleistungen
- Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe

### Prüfberichte Verkehr

- Regionaler Personenverkehr
- Bahninfrastruktur
- Strassen
- Agglomerationsverkehr

### Prüfberichte Bildung & Kultur

- Hochschulbildung
- Berufsbildung
- Ausbildungsbeiträge
- Sportförderung
- Musikalische Bildung
- Heimatschutz und Denkmalpflege

### Prüfberichte Sicherheit

- Straf- und Massnahmenvollzug
- Bevölkerungsschutz
- Polizei und Botschaftsschutz

### Prüfberichte Volkswirtschaft & übrige Themen

- Wohnbauförderung
- Geobasisdaten
- landwirtschaftliche Strukturverbesserungen
- Energie