



16.045

## Botschaft

### zum Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 sowie zum Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht

vom 25. Mai 2016

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 sowie den Entwurf des Bundesgesetzes über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2015 | M | 15.3013 | Strategische Überprüfung der Bundesaufgaben<br>(N 24.9.2015, Finanzkommission N, S 8.12.2015)   |
| 2012 | M | 12.3335 | Rechtliche Rahmenbedingungen für den freien Zugang zu<br>Metadaten (Open-Government-Data-Prinzip)<br>(N 30.5.12, Kommission für Umwelt, Raumplanung und<br>Energie NR; S 26.9.12) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Mai 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann  
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

---

## Übersicht

*Mit vorliegender Botschaft werden der Bundesversammlung zwei Bundesgesetze vorgelegt: zum einen das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, zum anderen das Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht. Ziel beider Vorlagen ist es, die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse in den nächsten Jahren zu gewährleisten. Wichtigster Grund für das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 ist die starke Aufwertung des Schweizerfrankens nach der Aufhebung der Wechselkursuntergrenze durch die Schweizerische Nationalbank. Das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 reduziert die Ausgaben gegenüber der bisherigen Planung ab 2017 um jährlich 800 Millionen bis 1 Milliarde Franken. Die Massnahmen erstrecken sich über das gesamte Aufgabenspektrum des Bundes. Mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, einem Mantelerlass, sollen 16 bestehende Bundesgesetze geändert werden. Daneben sollen in einem neuen Gesetz die Voraussetzungen für die Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht in eine öffentlich-rechtliche Anstalt geschaffen werden.*

### Ausgangslage

Die starke Aufwertung des Schweizerfrankens nach der Aufhebung der Wechselkursuntergrenze durch die SNB hinterlässt im Bundeshaushalt deutliche Spuren. Die reduzierten Schätzungen für die reale Wirtschaftsentwicklung und die Teuerung führten zu einer Senkung der Einnahmenschätzungen um bis zu 5 Milliarden (7 %). Ein Teil dieser Einnahmehinrichen wird durch automatische Effekte ausgeglichen. So erhöhte sich das durch die Schuldenbremse zugelassene Defizit, und die tieferen volkswirtschaftlichen Referenzgrössen ermöglichten bei diversen Ausgaben erhebliche Schätzkorrekturen, so z. B. bei den Anteilen Dritter an Bundeseinnahmen, bei den Passivzinsen oder bei den Beiträgen an die Sozialversicherungen. Diese automatischen Korrekturen genügen indes nicht, um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können. Ein erstes Massnahmenpaket im Umfang von rund 1 Milliarde hat der Bundesrat dem Parlament bereits mit der Botschaft zum Voranschlag 2016 unterbreitet. Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 sollen ab 2017 Entlastungen im Umfang einer weiteren Milliarde pro Jahr erzielt werden.

### Inhalt der Vorlage

Die Entlastungsstrategie des Bundesrates setzt primär auf der Ausgabenseite an. Die Option der Neuverschuldung fällt für den Bund aufgrund der Schuldenbremse ausser Betracht; diese lässt über einen Konjunkturzyklus hinweg keine Neuverschuldung zu. Eine Konsolidierung des Haushalts über eine Erhöhung der Einnahmen kommt aus Sicht des Bundesrates ebenfalls nicht in Frage. Zum einen kämen Mehreinnahmen zu spät, weil dafür in der Regel Verfassungsänderungen notwendig sind, zum andern sind Steuererhöhungen auch aus wirtschafts- und standortpolitischer Sicht nicht angezeigt.

---

*Das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 umfasst insgesamt 24 Massnahmen. Im Jahr 2017 wird der Haushalt gegenüber dem provisorischen Finanzplan 2017–2019 vom 1. Juli 2015 um knapp 800 Millionen entlastet; in den Jahren 2018 und 2019 beträgt die Entlastung rund 900 Millionen und 1 Milliarde. Dazu sollen 16 bestehende Bundesgesetze angepasst werden. Kernstück des Gesetzes ist eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts. Darin werden jene Massnahmen, für die grundsätzlich keine Gesetzesänderungen notwendig wären, als Sparaufträge an den Bundesrat festgehalten. Damit wird der Paketcharakter des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 unterstrichen.*

*Das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 fällt ausgewogen aus: Alle Aufgabengebiete leisten einen Beitrag an die Sparanstrengungen. Unterproportional betroffen sind insbesondere die Landesverteidigung – im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Armee – und die soziale Wohlfahrt, weil hier Reformen ihrer Komplexität wegen meist in separaten Vorlagen umgesetzt werden müssen. Einen überproportionalen Beitrag leisten demgegenüber die Aufgabengebiete, die in den vergangenen Jahren besonders stark gewachsen sind: die Bildung und Forschung sowie die Beziehungen zum Ausland. Auch die Verwaltung, insbesondere der Personalbereich, trägt einen angemessenen Teil der Last. Die Kantone werden durch das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 nicht übermässig belastet. Der Bundesrat hat darauf geachtet, Massnahmen, welche die Kantone betreffen, so auszugestalten, dass diesen eine möglichst grosse Wahlfreiheit gelassen wird, ob sie die wegfallenden Bundesbeiträge durch eigene Mittel ersetzen oder nicht. Das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 dürfte schliesslich kaum spürbare Auswirkungen auf das Wachstum der Volkswirtschaft haben.*

*Trotz der Entlastungen dürfte für das Jahr 2017 nur knapp ein schuldenbremsenkonformer Voranschlag erreicht werden. In den Jahren 2018 und 2019 zeichnen sich aufgrund von Parlamentsentscheiden, die den Haushalt belasten (Reform der Altersvorsorge 2020, Armee, Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds) weiterhin grössere strukturelle Defizite ab, sodass voraussichtlich zusätzliche Sparanstrengungen zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendig sein werden. Umso wichtiger ist es, dass die vorgeschlagenen Sparmassnahmen umgesetzt und nicht umgehend durch Mehrausgaben in anderen Bereichen absorbiert werden. In den kommenden Jahren ist eine zurückhaltende Ausgabenpolitik angezeigt; neue Vorhaben oder ein Ausbau bestehender Leistungen sind nur mit einer angemessenen Gegenfinanzierung möglich.*

*Im Zuge des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 soll zudem die Eidgenössische Stiftungsaufsicht in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung ausgelagert werden. In vorliegender Botschaft wird diese neue Gesetzesvorlage ausführlich erläutert.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>4692</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>4697</b>
1.1 Ausgangslage	4697
1.1.1 Finanzpolitische Ausgangslage	4697
1.1.2 Aktuelle Haushaltslage und mögliche Mehrbelastungen	4699
1.1.3 Entlastungsstrategie des Bundesrates	4700
1.1.3.1 Ausgabenseitige Konsolidierung	4700
1.1.3.2 Grundsätze des Stabilisierungsprogramms 2017–2019	4701
1.1.3.3 Weitergehende Handlungsoptionen bei einer Verschlechterung der Haushaltssituation	4702
1.1.4 Struktur und Einbettung der Vorlage	4703
1.1.4.1 Struktur	4703
1.1.4.2 Verhältnis des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 zu den mehrjährigen Finanzbeschlüssen	4703
1.1.5 Im Voranschlag 2016 und im provisorischen Finanzplan 2017–2019 bereits umgesetzte Sparmassnahmen	4704
1.1.5.1 Teuerungskorrektur	4705
1.1.5.2 Übrige Massnahmen	4708
1.2 Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019	4709
1.2.1 Überbrückungsrenten Bundespersonal	4710
1.2.2 Massnahmen im Eigenbereich	4711
1.2.3 Internationale Zusammenarbeit	4717
1.2.4 Weitere Massnahmen im Transferbereich des EDA	4719
1.2.5 Massnahmen im Transferbereich des EDI	4720
1.2.6 Migration und Integration	4721
1.2.7 Weitere Massnahmen im Transferbereich des EJPD	4723
1.2.8 Armee	4725
1.2.9 Massnahmen im Transferbereich des VBS	4727
1.2.10 Bildung, Forschung und Innovation	4730
1.2.11 Landwirtschaft	4732
1.2.12 Weitere Massnahmen im Transferbereich des WBF	4735
1.2.13 Strassen und Einlage in den Infrastrukturfonds	4738
1.2.14 Umwelt	4740
1.2.15 Weitere Massnahmen im Transferbereich des UVEK	4742
1.2.16 Bahninfrastruktur	4744
1.2.17 Aufsicht öffentlicher Verkehr	4746
1.2.18 Erschütterungsschutz im Bahnbereich	4748
1.2.19 Finanzierung der Aufsichtsaufgaben in der AHV durch den AHV-Fonds	4749
1.2.20 Invalidenversicherung	4751
1.2.21 Individuelle Prämienverbilligung	4752
1.2.22 Militärversicherung	4756

1.2.23	Verzinsung der Rückstellung für Familienzulagen Landwirtschaft	4758
1.2.24	Weitere einnahmenseitige Massnahmen	4760
1.3	Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht	4762
1.3.1	Kern der Vorlage	4762
1.3.2	Ausgangslage	4763
1.3.3	Hauptsächliche Elemente und Ziele der Vorlage	4764
1.3.4	Weitere Elemente	4765
1.3.5	Geprüfte Alternative	4766
1.4	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	4767
1.4.1	Stabilisierungsprogramm 2017–2019	4767
1.4.1.1	Ergebnisse der Vernehmlassung	4767
1.4.1.2	Änderungen am Vernehmlassungsentwurf	4769
1.4.2	Auslagerung der Stiftungsaufsicht	4771
1.4.2.1	Ergebnisse der Konsultation der Stiftungsverbände	4771
1.4.2.2	Änderungen am Vorentwurf	4772
1.5	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	4774
<b>2</b>	<b>Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b>	<b>4775</b>
2.1	Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019	4775
2.1.1	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997	4775
2.1.2	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000	4776
2.1.3	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug	4779
2.1.4	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts	4779
2.1.5	Bundesgesetz vom ... über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr	4780
2.1.6	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957	4781
2.1.7	Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013	4782
2.1.8	Seilbahngesetz vom 23. Juni 2006	4783
2.1.9	Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009	4786
2.1.10	Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983	4788
2.1.11	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	4789
2.1.12	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung	4790
2.1.13	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung	4791
2.1.14	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung	4791
2.1.15	Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft	4795
2.1.16	Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998	4795

2.2	Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht	4796
<b>3</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>4816</b>
3.1	Stabilisierungsprogramm 2017–2019	4816
3.1.1	Auswirkungen auf den Bund	4816
3.1.2	Auswirkungen auf Kantone	4818
3.1.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	4820
3.2	Organisation der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht	4820
3.2.1	Auswirkungen auf den Bund	4820
3.2.1.1	Finanzielle Auswirkungen	4820
3.2.1.2	Personelle Auswirkungen	4821
3.2.2	Auswirkungen auf Kantone	4821
3.2.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	4821
<b>4</b>	<b>Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates</b>	<b>4822</b>
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	4822
<b>5</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b>	<b>4823</b>
5.1	Verfassungsmässigkeit	4823
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	4823
5.3	Erlassform	4823
5.4	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	4824
5.5	Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen	4824
	<b>Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 (Entwurf)</b>	<b>4825</b>
	<b>Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESAG) (Entwurf)</b>	<b>4833</b>

## Botschaft

### 1 Grundzüge der Vorlage

#### 1.1 Ausgangslage

##### 1.1.1 Finanzpolitische Ausgangslage

Noch am 20. August 2014, als der Bundesrat den Finanzplan 2016–2018 verabschiedete, schien die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse keine besondere Herausforderung zu sein: Die projizierten strukturellen Überschüsse betrugen 200 Millionen für das Jahr 2016, 1,2 Milliarden für 2017 und 2,7 Milliarden für das Jahr 2018.

Ein halbes Jahr später, im Februar 2015, wurde indes klar, dass die Einnahmenentwicklung mit der bisherigen Planung nicht würde Schritt halten können. Das Rechnungsergebnis 2014 machte offenkundig, dass die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer seit der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich an Dynamik eingebüsst hatten. Hinzu kamen die Aufhebung des Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) und damit verbunden eine deutliche Eintrübung der konjunkturellen Aussichten für die Schweiz. Der geldpolitische Kurswechsel der SNB führte nicht nur zu einer Abschwächung des realen Wirtschaftswachstums, sondern auch zu einem deutlichen und anhaltenden Rückgang der Teuerung. So wurden die Prognosen für die nominale Wertschöpfung in den Finanzplanjahren nach dem Entscheid der SNB im Vergleich zum Finanzplan 2016–2018 um bis zu 5 Prozent nach unten revidiert.

Gleichzeitig mussten auch die Einnahmenschätzungen an die neuen volkswirtschaftlichen Referenzgrössen angepasst werden. Während die Anpassung bei der Mehrwertsteuer in etwa dem Rückgang der nominalen Wertschöpfung entsprach, war die Korrektur bei der direkten Bundessteuer einschneidender. Deren Bemessungsgrundlage wird nicht nur durch die inländische Wertschöpfung bestimmt, sondern umfasst auch die im Ausland erwirtschafteten Gewinne der Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus. Eine Aufwertung der heimischen Währung führt zu einem zusätzlichen Rückgang der in Schweizerfranken versteuerten Gewinne. Die Einnahmen der direkten Bundessteuer waren daher durch den Entscheid der SNB doppelt betroffen: Einerseits wirkte er negativ auf die konjunkturelle Entwicklung, andererseits reduzierte er die Gewinnmargen der Unternehmen und den Wert der in die Schweiz transferierten Gewinne. In der Summe wurden die Einnahmenschätzungen innerhalb eines knappen Jahres für die Jahre 2017 und 2018 um fast 5 Milliarden – rund 7 Prozent – reduziert.

Diese Mindereinnahmen wurden durch die Schuldenbremse nur teilweise aufgefangen. Zwar erhöhte sich der Konjunkturfaktor und erlaubte dadurch ein konjunkturelles Defizit, allerdings nur im Ausmass der *realwirtschaftlichen* Abschwächung der Konjunktur. Die durch die Aufhebung des Mindestkurses ausgelöste negative Teuerung wird durch die Schuldenbremse hingegen nicht kompensiert. Insgesamt erhöhte sich der Spielraum um 1 Milliarde im Jahr 2016 und 0,4 Milliarden im Folgejahr.

Die Revision der Konjunkturprognosen brachte dem Bundeshaushalt aber nicht nur Mindereinnahmen, sondern auch Entlastungen auf der Ausgabenseite. So führen die tieferen Einnahmenschätzungen zu einer Reduktion der Anteile der Kantone und der Sozialversicherungen an den entsprechenden Einnahmen. Daneben ermöglichten die tieferen volkswirtschaftlichen Referenzgrössen (Teuerung, reales BIP-Wachstum, Wechselkurse, Zinsen) auch bei diversen anderen Ausgabenpositionen Schätzkorrekturen, so beispielsweise bei den Bundesbeiträgen an die AHV und an die IV, bei den Passivzinsen, beim Finanzausgleich, bei der Einlage in den Bahninfrastrukturfonds oder bei den Beiträgen an internationale Organisationen. Insgesamt wurde der Bundeshaushalt durch diese automatischen Anpassungen um bis 2,5 Milliarden entlastet.

Trotz den ausgabenseitigen Entlastungen und dem höheren finanzpolitischen Handlungsspielraum im Rahmen der Schuldenbremse waren zur Erreichung eines schuldenbremsekonformen Voranschlags 2016 weitere Sparmassnahmen nötig. Der Bundesrat hat deshalb bereits mit den Budgetweisungen im Februar 2015 verschiedene Querschnittskürzungen sowie gezielte Einsparungen im Umfang von über 1 Milliarde beschlossen, welche grösstenteils über das Jahr 2016 hinaus wirken (s. Ziff. 1.1.5).

Auch nach den Kürzungen im Rahmen des Voranschlags 2016 zeichneten sich in den Jahren des Legislaturfinanzplans 2017–2019 strukturelle Defizite von bis zu 750 Millionen ab. Der im Sommer 2015 verabschiedete provisorische Finanzplan 2017–2019 erfüllte die Vorgaben der Schuldenbremse nicht:

in Mrd. CHF	2016	2017	2018
<b>Struktureller Saldo im FP 2016–2018</b>	<b>0,2</b>	<b>1,2</b>	<b>2,7</b>
Veränderung der Einnahmen	–4,8	–5,0	–4,7
– <i>davon direkte Bundessteuer</i>	–2,5	–3,6	–4,1
– <i>davon Mehrwertsteuer</i>	–1,4	–1,4	–1,5
Veränderung konjunkturelles Defizit	+1,0	+0,4	–
Veränderung Ausgaben	+3,8	+2,7	+1,4
– <i>davon Anteile Dritter an Bundeseinnahmen</i>	+0,6	+0,7	+0,7
– <i>davon Passivzinsen</i>	+0,9	+0,6	+0,6
– <i>davon weitere Schätzkorrekturen</i>	+1,0	+0,2	–0,7
– <i>davon Sparmassnahmen im VA 2016</i>	+1,3	+1,2	+0,8
<b>Struktureller Saldo prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015</b>	<b>0,2</b>	<b>–0,6</b>	<b>–0,7</b>
(+= Verbesserung / – = Verschlechterung)			

Der Bundesrat beschloss daher, als zweite Stufe seiner finanzpolitischen Sanierungsstrategie, das vorliegende Stabilisierungsprogramm 2017–2019 auszuarbeiten. Dabei legte er das Entlastungsziel so fest, dass einerseits der Haushalt im Jahr 2017 ausgeglichen werden kann und andererseits in den Jahren 2018 und 2019 gering-



füge strukturelle Überschüsse für prioritäre neue Vorhaben geschaffen werden können.

### **1.1.2 Aktuelle Haushaltslage und mögliche Mehrbelastungen**

Anlässlich der finanzpolitischen Standortbestimmung vom 17. Februar 2016 hat der Bundesrat den Rahmen für den neuen Budgetierungs- und Finanzplanungsprozess festgelegt. Angesichts der strukturellen Defizite bleibt die vom Bundesrat beschlossene Sanierungsstrategie notwendig. Unter Berücksichtigung der drohenden Mehrbelastungen steigen die strukturellen Defizite selbst bei einer vollständigen Umsetzung des Stabilisierungsprogramms ab 2018 auf bis zu 1,5 Milliarden. Grund für die Verschlechterung der finanziellen Lage sind zum einen die Entwicklung im Migrationsbereich, zum andern Ausbaubeschlüsse des Parlaments, die jährliche Mehrausgaben von über 1 Milliarde zur Folge haben:

- Die aktuelle Situation im Flüchtlingsbereich führt aufgrund der stark steigenden Zahl der Asylgesuche und der voraussichtlich hohen Aufnahmequote zu deutlichen Mehrausgaben: Die Ausgaben für die Migration dürften im Finanzplan 2018–2020 jährlich um rund 1 Milliarde höher liegen als im Finanzplan 2016–2018.
- Der Beschluss des Ständerates zur Reform der Altersvorsorge 2020 führt im Jahr 2018 zu Mehrausgaben von knapp 500 Millionen für den Bund. Im Jahr 2019 betragen die Mehrausgaben bereits über 600 Millionen, und sie steigen in den Folgejahren weiter an. Der Beschluss des Ständerates weicht in zwei für den Bundeshaushalt unmittelbar relevanten Punkten vom Entwurf des Bundesrates ab. Der Ständerat will der AHV bereits ab 2018 die 17 Prozent am Mehrwertsteuer-Demografieprozent zukommen lassen, die derzeit in den allgemeinen Bundeshaushalt fliessen. Der Bundesrat wollte dies erst im Jahr 2019 tun, im Gegenzug für die Senkung des ausgabenprozentualen Beitrags des Bundes an die AHV von 19,55 auf 18 Prozent der Ausgaben der AHV. Diese Senkung lehnte der Ständerat indessen ab. Die übrigen Abweichungen von der Botschaft des Bundesrates, namentlich die beschlossene Rentenerhöhung, belasten den Bundeshaushalt erst mittelfristig, dies aber in einem erheblichen Ausmass. Gestützt auf Artikel 4 der Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006<sup>1</sup> (FHV) muss der Beschluss des Ständerates in der Finanzplanung abgebildet werden.
- Das Parlament hat bei der Verabschiedung der Weiterentwicklung der Armee in der Frühlingssession 2016 einen Zahlungsrahmen für die Armee 2017–2020 von 20 Milliarden beschlossen. Sollte das Parlament diesen Entscheid im Rahmen der Beratung der Armeebotschaft 2016 bestätigen, werden entsprechende Aufstockungen von durchschnittlich 300 Millionen pro Jahr notwendig sein.

<sup>1</sup> SR 611.01

- Der Beschluss des Ständerates zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) führt ab 2018 zu Mehrbelastungen von 145 Millionen, die sich ab 2020 auf 290 Millionen verdoppeln: Maximal 10 Prozent der bisher nicht zweckgebundenen Mineralölsteuer sollen neu für die Einlagen in den NAF reserviert werden.
- Daneben dürften in verschiedenen weiteren Bereichen Mehrbelastungen anfallen (u. a. Darlehen Renovationen Internationales Genf, Horizon 2020, Bundeszentren Asyl), welche sich insgesamt auf bis zu 400 Millionen summieren könnten.

Vor diesem Hintergrund bleibt das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 zwingend notwendig. Darüber hinaus wird sich der Bundesrat namentlich bei der Reform der Altersvorsorge 2020 und bei der Vorlage zur Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds<sup>2</sup> dafür einsetzen, dass Lösungen gefunden werden, die den Bundeshaushalt weniger belasten. Gelingt dies nicht, so wird das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 aus heutiger Sicht durch ein weiteres Entlastungsprogramm mit Wirkung ab 2018 ergänzt werden müssen.

### **1.1.3 Entlastungsstrategie des Bundesrates**

#### **1.1.3.1 Ausgabenseitige Konsolidierung**

Schreibt ein Staat Defizite, so hat er drei Optionen, damit umzugehen. Er kann sich verschulden, die Einnahmen erhöhen oder die Ausgaben senken. Die Option der Neuverschuldung fällt für den Bund aufgrund der Schuldenbremse ausser Betracht; diese lässt über einen Konjunkturzyklus hinweg keine Neuverschuldung zu.

Eine Konsolidierung des Haushalts über eine Erhöhung der Einnahmen kommt aus Sicht des Bundesrates ebenfalls nicht in Frage. Zum einen bedingen Erhöhungen der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer eine Änderung der Bundesverfassung<sup>3</sup> (BV). Allfällige Mehreinnahmen fielen daher zu spät an, um die kurzfristigen strukturellen Defizite zu decken. Zum andern sprechen aber auch politische und wirtschaftliche Gründe gegen Steuererhöhungen zum Zweck der Haushaltssanierung. Die Unternehmenssteuern stehen im Zentrum der Unternehmenssteuerreform III; Erhöhungen sind hier mit Blick auf die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz nicht erstrebenswert. Die Mehrwertsteuer soll bereits im Rahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 zugunsten der AHV erhöht werden, weitere Erhöhungen erscheinen kaum durchsetzbar. Auch bei der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben bestehen derzeit Reformvorhaben. Die übrigen Einnahmen sind entweder zweckgebunden und bieten damit keine Möglichkeiten zur Entlastung des Haushalts (Mineralölsteuer, LSVA, Lenkungsabgaben, ab 2018 auch die Automobilsteuer) oder könnten aufgrund ihres Volumens oder ihres Erhöhungspotenzials nur einen relativ geringfügigen Beitrag an die Sanierung leisten (z. B. Alkohol-, Bier- oder Tabaksteuer, nicht fiskalische Einnahmen).

<sup>2</sup> BBl 2015 2065

<sup>3</sup> SR 101

Als einzige Option bleibt somit eine ausgabenseitige Entlastung des Haushalts. Für ein Ansetzen auf der Ausgabenseite spricht auch, dass die sehr tiefe bzw. negative Teuerung und deren Auswirkungen auf die Einnahmenentwicklung ein wesentlicher Grund für die strukturellen Schwierigkeiten des Bundeshaushalts sind; ebendiese tiefe Teuerung erlaubt es, auf der Ausgabenseite Kürzungen vorzunehmen, ohne Abstriche am ursprünglich vorgesehenen realen Leistungsniveau in Kauf nehmen zu müssen.

### **1.1.3.2 Grundsätze des Stabilisierungsprogramms 2017–2019**

#### **Ausgewogenheit zwischen den Aufgabengebieten**

Entlastungsprogramme sind erfahrungsgemäss nur mehrheitsfähig, wenn sie ausgewogen sind und alle Aufgabenbereiche des Bundes Opfer erbringen müssen. Zugleich stellen rein proportionale Kürzungen keine realisierbare Option dar, zum einen, weil nicht alle Ausgaben in gleichem Mass beeinflussbar sind, zum andern aber auch, weil nicht alle Aufgaben dieselbe Priorität besitzen. Der Bundesrat hat deshalb differenzierte Sparvorgaben erlassen, die u. a. auch dem Wachstum der Aufgabengebiete in den vergangenen Jahren Rechnung tragen. Nach den entsprechenden Vorabkürzungen wurde der verbleibende Entlastungsbedarf proportional zu den Ausgaben auf die Departemente verteilt. Dabei wurden die stark gebundenen Ausgaben zu 20 Prozent gewichtet, die schwach bis mittelstark gebundenen zu 80 Prozent, dies auch vor dem Hintergrund, dass die deutlich unter den Annahmen liegende Teuerung höhere Kürzungen bei den schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben rechtfertigt. Die Departemente wurden aufgerufen, bei der Entwicklung von Massnahmen Prioritäten zu setzen, solange ein Mindestmass an Ausgewogenheit gewahrt bleibt.

#### **Ausgewogenheit zwischen Transfer- und Eigenbereich**

Ebenso entscheidend für den Erfolg von Konsolidierungsbemühungen ist eine angemessene Beteiligung der Verwaltung und insbesondere des Bundespersonals. Der Bundesrat hat deshalb nebst den allgemeinen Sparvorgaben auch besondere Vorgaben für den Personalaufwand definiert. Er wurde darin auch von der noch nicht überwiesenen Motion Müller Leo 15.3224 bestärkt, welche eine Begrenzung des Wachstums der Personalausgaben fordert. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Weil er aber die Sorge des Motionärs über das Wachstum der Bundesverwaltung teilt, unterbreitete er dem Parlament in seiner Antwort einen Gegenvorschlag.

Umgemünzt in konkrete Vorgaben besteht der Gegenvorschlag darin, den Personalaufwand und die Investitionen der Verwaltung im Legislaturfinanzplan 2017–2019 gegenüber dem Finanzplan 2016–2018 vom 20. August 2014 um mindestens 330 Millionen zu reduzieren, davon mindestens die Hälfte im Personalbereich (165 Mio.). So können in der Summe im Eigenbereich die Einsparungen erzielt werden, die auch umgesetzt werden müssten, wenn die Motion Müller 15.3224 angenommen würde. Allerdings ist die Kürzungsbasis etwas breiter. Der Personal-

aufwand wurde somit im Legislaturfinanzplanjahr 2017 auf 5530 Millionen begrenzt. Das sind rund 40 Millionen weniger als das Parlament im Voranschlag 2016 bewilligte. Dieses Ziel hat der Bundesrat mit Anpassungen der Anstellungsbedingungen, die bereits ab 2016 wirken, mit einem Verzicht auf allgemeine Lohnmassnahmen im Jahr 2016 sowie mit einer schrittweisen Reduktion des Stellenbestands erreicht (s. insb. Ziff. 1.1.5.2 und 1.2.2).

### **Keine Lastenabwälzungen auf die Kantone**

Rund ein Viertel der Ausgaben des Bundes geht direkt oder indirekt an die Kantone. Es ist deshalb kaum möglich, ein Stabilisierungsprogramm 2017–2019 zu erstellen, das die Kantone vollumfänglich verschont. Da aber auch viele Kantone derzeit Sparpakete schnüren, hat der Bundesrat Wert darauf gelegt, keine Massnahmen zu ergreifen, die zu reinen Lastenabwälzungen auf die Kantone führen. Massnahmen, die Beiträge an die Kantone betreffen, sollen diesen möglichst grossen Spielraum lassen, sich selbst ebenfalls zu entlasten.

### **Vermeidung möglicher Mehrbelastungen**

Ein nachhaltiges strukturelles Gleichgewicht des Haushalts kann nur mit ausgabenpolitischer Disziplin erreicht werden. Sparen bedeutet nicht zuletzt auch, auf neue Aufgaben zu verzichten. Die beschlossenen Konsolidierungsmassnahmen sollen nicht durch Mehrausgaben für neue Vorhaben und Projekte in Kürze wieder absorbiert werden. Der Bundesrat will deshalb bei neuen Aufgaben und Aufgabenintensivierungen noch konsequenter als bisher Prioritäten setzen. Vorhaben, die Mehrausgaben gegenüber der aktuellen Planung zur Folge haben, sollen aufgeschoben werden, bis eine adäquate Gegenfinanzierung gefunden werden kann. Der Bundesrat erwartet, dass ihn auch das Parlament in diesen Bemühungen unterstützt.

### **1.1.3.3                      Weitergehende Handlungsoptionen bei einer Verschlechterung der Haushaltssituation**

Das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 entlastet den Haushalt im Vergleich zum provisorischen Finanzplan 2017–2019 vom 1. Juli 2015 im Jahr 2017 um knapp 800 Millionen, 2018 um knapp 900 Millionen und 2019 um knapp 1 Milliarde. Dies genügt aus heutiger Sicht nicht, um einen mit den Vorgaben der Schuldenbremse konformen Finanzplan 2018–2020 verabschieden zu können.

Der Bundesrat verzichtete jedoch nach der Vernehmlassung darauf, den Umfang des Stabilisierungsprogramms im erforderlichen Umfang zu erhöhen. Er verzichtet ebenfalls darauf, eine dringliche Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 per 1. Januar 2017, die den Haushalt zusätzlich um rund 130 Millionen entlasten würde, zu beantragen. Der anstehende Voranschlag 2017 muss gegebenenfalls mit anderen Massnahmen bereinigt werden. Der Bundesrat wird diese dem Parlament im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag 2017 unterbreiten.

Für die Jahre 2018 und 2019 gilt es, Mehrbelastungen so weit als möglich zu vermeiden (s. Ziff. 1.1.2). Darüber hinaus wird der Bundesrat bei Bedarf ein weiteres

Entlastungspaket für die Jahre ab 2018 schnüren. Dieses dürfte hauptsächlich bei den schwach gebundenen Ausgaben ansetzen und könnte beispielsweise eine weitere Anpassung an die tiefe Teuerung enthalten. Der Bundesrat will aber in jedem Fall prüfen, mit welchen strukturellen Reformen, auch bei den stark gebundenen Ausgaben greifend, diese Kürzungen später zumindest teilweise kompensiert werden können. Damit soll auch Spielraum für künftige ausgabenpolitische Prioritäten geschaffen werden.

## **1.1.4 Struktur und Einbettung der Vorlage**

### **1.1.4.1 Struktur**

In der vorliegenden Botschaft werden sämtliche Konsolidierungsmassnahmen dargestellt, die der Bundesrat im Verlauf des Jahres 2015 ergriffen hat. Dazu gehören zunächst die Massnahmen, die der Bundesrat bereits im Voranschlag 2016 umgesetzt hat und die auch in den Folgejahren ihre Wirkung entfalten (s. Ziff. 1.1.5). Diese Massnahmen wurden dem Parlament mit der Botschaft zum Voranschlag 2016 zum Beschluss vorgelegt und sind deshalb im Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 nicht abgebildet.

Im Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 wird dem Parlament sodann ein Paket von Entlastungsmassnahmen unterbreitet, das den Haushalt mit Wirkung ab 2017 zusätzlich entlastet (s. Ziff. 1.2). Die Massnahmen sind im Zahlenwerk des Legislaturfinanzplans 2017–2019 abgebildet und werden auch im Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2018–2020 enthalten sein.

### **1.1.4.2 Verhältnis des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 zu den mehrjährigen Finanzbeschlüssen**

Im Jahr 2016 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament verschiedene finanzpolitisch relevante Vorlagen: Neben dem Bericht zum Legislaturfinanzplan 2017–2019 und der vorliegenden Botschaft sind dies vor allem die wichtigsten mehrjährigen Finanzbeschlüsse für die Periode 2017–2020. Dazu gehören die Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen für Bildung, Forschung und Innovation (BFI), der Zahlungsrahmen für die Armee, die Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft (2018–2021) und die Rahmenkredite für die internationale Zusammenarbeit und der Verpflichtungskredit für den regionalen Personenverkehr (2018–2021).

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die genannten Vorlagen materiell aufeinander abgestimmt sind. Aus diesen ergeben sich die Eckwerte für den Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020, den der Bundesrat dem Parlament in der zweiten Jahreshälfte vorlegen wird. Eine gewichtige Differenz besteht allerdings zwischen der Armeebotschaft 2016<sup>4</sup> und dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019: Der Bundesrat hat berücksichtigt, dass die eidgenössischen Räte im März 2016 für die Armee einen

<sup>4</sup> BBl 2016 1573

Zahlungsrahmen von 20 Milliarden beschlossen haben. Die Sparaufträge an die Armee wurden daher gegenüber der Vernehmlassungsvorlage erheblich reduziert (s. Ziff. 1.2.8).

Aus rechtlicher Sicht bestehen zwei für die Behandlung der Finanzbeschlüsse und des Stabilisierungsprogramms relevante Unterschiede:

- Die Finanzbeschlüsse enthalten Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite, stellen also Höchstwerte für die Ausgaben beziehungsweise Verpflichtungen in einer mehrjährigen Periode dar. Sie haben im Regelfall die Form von nicht referendumsfähigen einfachen Bundesbeschlüssen.
- Das Stabilisierungsprogramm steuert mit seinen Sparaufträgen die Voranschlagskredite, welche die Obergrenze für die jährlichen Ausgaben definieren. Es hat die Form eines referendumsfähigen Bundesgesetzes. Dieses geht den Finanzbeschlüssen vor.

Es obliegt den eidgenössischen Räten, für eine kohärente Beschlussfassung zu diesen Finanzvorlagen zu sorgen, wobei für die Festlegung der jährlichen Ausgaben letztlich die Beschlüsse zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 und, darauf abgestimmt, zu den Voranschlägen 2017 bis 2019 massgeblich sind. Das Parlament kann gestützt auf seine Budgethoheit gegebenenfalls in den Voranschlägen von seinen Beschlüssen zum Stabilisierungsprogramm abweichen.

### 1.1.5 Im Voranschlag 2016 und im provisorischen Finanzplan 2017–2019 bereits umgesetzte Sparmassnahmen

Die Massnahmen, die der Bundesrat bereits im Voranschlag 2016 umgesetzt hat, betreffen ausschliesslich die schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben und können daher ohne Gesetzesanpassungen umgesetzt werden. Sie sind vom Parlament bereits mit dem Voranschlag 2016 verabschiedet worden und werden daher in vorliegender Botschaft nur kurz erläutert.

(in Mio.)	2016	2017	2018
Teuerungskorrektur	651,1	653,2	590,9
Kürzungen Personalaufwand	132,7	138,1	140,5
Internalisierungen	4,8	6,1	6,2
Kürzungen Beratungsaufwand	24,0	24,0	24,0
Verschiebung Einlage in den Infrastrukturfonds	100,0	300,0	
Anpassungen internationale Zusammenarbeit	131,4	44,4	–47,0
Kreditreste der Armee	150,0		
<b>Total Entlastung</b>	<b>1 194,0</b>	<b>1 165,8</b>	<b>714,6</b>

Das Parlament hat den Anträgen des Bundesrates bei der Beratung des Voranschlags 2016 weitgehend zugestimmt. Es hat einzig die Teuerungskorrektur im Bereich der Landwirtschaft im Umfang von rund 60 Millionen abgelehnt.

Diese Kürzungen sind grundsätzlich unbefristet und werden – soweit sie das Jahr 2018 betreffen, welches die Grundlage für die Fortschreibung bildet – auch in den Folgejahren umgesetzt.

### 1.1.5.1 Teuerungskorrektur

Die Teuerung lag in den vergangenen Jahren deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt. Diese Konstellation führt im Haushalt des Bundes zu strukturellen Defiziten, weil die Einnahmen und die Ausgaben in der Finanzplanung unterschiedlich auf eine schwankende Teuerung reagieren. Mit einer Teuerungskorrektur, wie sie bereits im Konsolidierungsprogramm 2012–2013 vorgenommen worden war, wurde ein Teil dieses Effekts korrigiert. Die schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben werden näher an den ursprünglich vorgesehenen realen Entwicklungspfad geführt.

#### Einfluss der Teuerungsprognosen auf die Einnahmen und die Ausgaben

Zwischen der Entwicklung der *Bundeseinnahmen* und der Teuerung besteht ein enger Zusammenhang, namentlich bei der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer, die zusammen rund zwei Drittel der Einnahmen des Bundes ausmachen. Massgebend für die Einnahmenschätzungen sind insbesondere die erwartete Entwicklung des Bruttoinlandprodukts und der nominellen Einkommen. Damit werden die Inflationsprognosen in den erwarteten Einnahmen des Bundes implizit berücksichtigt. Entsprechend führen Veränderungen der Teuerung fortlaufend zu Korrekturen der Schätzungen.

Auf der *Ausgabenseite* spielt dieser Mechanismus nur teilweise. So werden die stark gebundenen Ausgaben des Bundes (u. a. Anteile Dritter an Bundeseinnahmen, Passivzinsen, Beiträge an Sozialversicherungen – insgesamt rund 55 % der Ausgaben) in der Finanzplanung jeweils unter Berücksichtigung der aktuellen konjunkturellen Eckwerte geschätzt; Schwankungen der Teuerung werden somit – soweit sie eine Rolle spielen – automatisch einberechnet. Dies ist auch beim Personalaufwand der Fall. Wegen der tieferen Teuerung sowie des tiefen Zinsniveaus wurden auf diesen Ausgaben denn auch Schätzkorrekturen vorgenommen. Daneben existiert im gebundenen Bereich eine Reihe von Ausgabenpositionen, bei denen die Teuerungsentwicklung ohne oder nur von beschränkter Bedeutung ist (z. B. Pflichtbeiträge an internationale Organisationen, Einlagen in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (ab 2018)).

Bei den schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben (namentlich den in Ziff. 1.1.4.2 genannten mehrjährigen Finanzbeschlüssen, dem Eigenbereich der Verwaltung und weiten Teilen der Strassenausgaben, insgesamt rund 45 % der Ausgaben) erfolgt die Finanzplanung demgegenüber nicht gestützt auf klassische Schätzmodelle. Hier wird vielmehr mit einer – auf gewissen Annahmen zur Teuerung und zur gewünschten realen Aufgabenentwicklung basierenden – Fortschreibungslogik operiert. So wur-

den die schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben in der Vergangenheit für das letzte Finanzplanjahr jeweils unter Berücksichtigung der langfristigen Teuerungsannahme (bis zum Finanzplan 2014–2016 jeweils 1,5 %, ab Finanzplan 2015–2017 jeweils 1,0 %) erhöht.

### Auswirkungen auf den Bundeshaushalt

Die effektive Teuerung lag in den vergangenen Jahren indes deutlich unter der in der Finanzplanung angenommenen Teuerung. Zwischen 2009 und 2016 beträgt die effektive kumulierte Teuerung auf Basis des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) –2,2 Prozent. Die in der Finanzplanung des Bundes angenommene Teuerung, welche für weite Teile der schwach gebundenen Ausgaben massgeblich ist, betrug kumuliert 12,0 Prozent. Damit fiel die effektive Teuerung um 14,2 Prozentpunkte tiefer aus als in der Planung angenommen.

in %-Punkten	(a)	(b)	(c)=(a)–(b)	(d)	(e)=(c)–(d)
Teuerungsindex	Kumulierte Teuerung gem. Annahmen in den Finanzplänen 2009–2016	Effektive Teuerung kumuliert 2009–2016	Differenz	Korrekturen: KOP 12/13, KAP 2014, VA 2016/ FP17–19, Stab.prog. 17–19	Realer Ausbau
LIK	12,0	–2,2	<b>14,2</b>	KOP 12/13: 2,5 KAP 2014: ca. 2,0 VA 2016/ FP17–19: 3,0 Stab.prog. 17–19: ca. 3,0	<b>3,7</b>

Die unterschiedliche Entwicklung zwischen der angenommenen und der effektiven Teuerung führt dazu, dass die geplanten Ausgaben deutlich schneller wachsen als die Einnahmen. In den betroffenen Aufgabengebieten fand so ein erhebliches, ursprünglich nicht geplantes reales Wachstum statt. Bereits im Jahr 2011 gab der Bundesrat ein erstes Mal Gegensteuer und nahm mit dieser Begründung im Konsolidierungsprogramm 2012–2013<sup>5</sup> (KOP 12/13) eine lineare Korrektur der schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben im Umfang von 2,5 Prozent vor. Mit dem Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014<sup>6</sup> (KAP 2014) wurden weitere – allerdings nicht lineare – Kürzungen im Umfang von durchschnittlich rund 2 Prozent der schwach gebundenen Ausgaben vorgenommen. Seither ist die Schere zwischen der angenommenen und der effektiven Teuerung noch einmal aufgegangen.

Der Bundesrat hat deshalb bereits im Voranschlag 2015 eine einmalige Querschnittskürzung in der Höhe von 1,1 Prozent umgesetzt. Im Folgejahr zeigte sich, dass der Entwicklungspfad der schwach gebundenen Ausgaben dauerhaft nach unten

<sup>5</sup> BBl 2010 7095

<sup>6</sup> AS 2015 4747



korrigiert werden muss. Im Voranschlag 2016 und im provisorischen Finanzplan 2017–2019 wurde daher die Korrektur aus dem Voranschlag 2015 fortgeschrieben und zudem auf 3,0 Prozent erhöht. Damit wird das Wachstum der schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben wieder näher an die ursprünglich geplante reale Entwicklung geführt.

Der Haushalt wird mit der Teuerungskorrektur gegenüber dem Finanzplan 2016–2018 vom 20. August 2014 um insgesamt 650 Millionen (591 Mio. ab 2018) entlastet.

(in Mio.)	2016	2017	2018
Bundeskanzlei	0,4	0,4	0,4
EDA	70,1	70,1	70,1
EDI	15,2	15,2	15,2
EJPD	18,7	18,7	18,7
VBS	107,7	107,7	107,7
EFD	34,1	36,2	36,2
WBF	248,3	248,3	248,3
UVEK	156,6	156,6	94,3*
<b>Total Entlastung</b>	<b>651,1</b>	<b>653,2</b>	<b>590,9</b>

\* Keine Teuerungskorrektur auf Einlage in den NAF (–80,9 Mio.); Teuerungskorrektur auf dem Kredit für den regionalen Personenverkehr (RPV) (+18,7 Mio.)

Die höchsten Kürzungen fielen in den Departementen an, die hohe schwach gebundene Ausgaben haben, so insbesondere im WBF, im UVEK, im VBS und im EDA. Beim UVEK konnten die Ausgaben für die Nationalstrassen (Globalbudget des Bundesamts für Strassen (ASTRA), Einlage in den Infrastrukturfonds) nur in den Jahren 2016 und 2017 gekürzt werden (80,9 Mio.). Ab Inkrafttreten der NAF-Vorlage im Jahr 2018 ist die Einlage in den NAF gesetzlich weitestgehend gebunden bzw. von Einnahmen abhängig. Umgekehrt wurde die Teuerungskorrektur auf dem Kredit für den regionalen Personenverkehr (18,7 Mio.) erst ab 2018 vorgenommen, weil die Leistungen bis und mit 2017 bereits mit den Kantonen bzw. den Unternehmen vereinbart waren. Deshalb sind die Kürzungen im UVEK ab 2018 um 62 Millionen tiefer als in den Vorjahren.

Auch nach dieser Korrektur verbleibt für die Periode 2009 bis 2016 ein nicht geplanter realer Ausbau von knapp 7 Prozent. Dies ist einer der Gründe für die nach wie vor bestehenden strukturellen Defizite. Mit dem Stabilisierungsprogramm werden die schwach gebundenen Ausgaben im Durchschnitt um weitere 3 Prozent gekürzt. Die Kürzungen im schwach gebundenen Bereich wirken ähnlich wie eine Teuerungskorrektur, womit der reale Ausbau auf unter 4 Prozent zurückgehen wird. Zusammen mit den Massnahmen des Stabilisierungsprogramms konnten mit den Kürzungen in den vergangenen Jahren rund drei Viertel des ungeplanten realen Ausbaus eliminiert werden.

### 1.1.5.2                    Übrige Massnahmen

Neben der Teuerungskorrektur wurden folgende weiteren Sparmassnahmen im Voranschlag 2016 sowie im Finanzplan 2017–2019 umgesetzt:

- **Kürzungen Personalaufwand (133–141 Mio.):** Die tiefe Teuerung, aber auch das vergleichsweise starke Wachstum des Personalaufwands in den vergangenen Jahren haben den Bundesrat bereits vor der Einreichung der Motion Müller 15.3224 (s. Ziff. 1.1.3.2) dazu bewogen, namhafte Kürzungen im Personalbereich vorzunehmen. Es handelte sich dabei einerseits um lohnseitige Massnahmen wie (1) den Verzicht auf generelle Lohnmassnahmen im Jahr 2016 und (2) Anpassungen der Anstellungsbedingungen, andererseits aber auch um (3) Querschnittskürzungen, welche in erster Linie über einen Stellenabbau aufgefangen werden sollen. Trotz des hohen Spardrucks im Personalbereich mussten in einigen Aufgabengebieten (namentlich beim Grenzwachtkorps, bei der Armee und im Migrationsbereich) auch im Voranschlag 2016 gezielt neue Stellen geschaffen werden. Ein Teil der genannten Einsparungen musste zu diesem Zweck verwendet werden.
- **Internalisierungen (4,8–6,2 Mio.):** Der Bundesrat hat rund 180 bisher externe Mitarbeitende mit Arbeitsverträgen nach dem Bundespersonalgesetz ausgestattet. Diese sogenannten Internalisierungen gehen auf Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) aus dem Jahr 2014<sup>7</sup> zurück. Im Zuge solcher Internalisierungen wurde der Personalaufwand um rund 35 Millionen erhöht, der Dienstleistungsaufwand dagegen um gut 40 Millionen gesenkt, sodass in der Summe eine Entlastung von 5–6 Millionen pro Jahr resultiert.
- **Beratungsaufwand (24 Mio.):** Die Kürzungsvorgaben wurden in Abhängigkeit von der Höhe der Kreditreste festgelegt (zwischen 3 und 12 %). Die Kürzung entspricht einer Reduktion von knapp 8 Prozent gegenüber dem Finanzplan 2016–2018.
- **Verschiebung der Einlage in Infrastrukturfonds (2016: 100 Mio., 2017: 300 Mio.):** Da der Infrastrukturfonds über eine ausreichende Liquidität verfügt, um alle vorgesehenen Projekte und Beiträge zu finanzieren, beschloss der Bundesrat, die Einlage des Bundes in den Fonds zu kürzen bzw. zu verschieben. Voraussichtlich geht die Mehrzahl der Aufgaben des Infrastrukturfonds ab 2018 an den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) über. Der Bundesrat beantragt mit der vorliegenden Botschaft, dass die 2016 und 2017 nicht erfolgten Einlagen in den Infrastrukturfonds vollumfänglich dem NAF gutgeschrieben werden.
- **Internationale Zusammenarbeit (IZA) (2016: 131,4 Mio., 2017: 44,4 Mio., 2018: –47,0 Mio.):** Unter Berücksichtigung der Zielquote für die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD-Zielquote) sowie aller weiteren relevanten Faktoren (z. B. Entwicklung des Bruttonationaleinkommens, Anzahl Asylgesuche) werden die Mittel für die IZA zusätzlich zur

<sup>7</sup> BBl 2015 3673

Teuerungskorrektur in den Jahren 2016 und 2017 gekürzt und im Jahr 2018 erhöht.

- **Kreditreste der Armee (2016: 150 Mio.):** Im Voranschlag 2016 wurden die Ausgaben der Armee gegenüber dem Finanzplan 2016–2018 vom 20. August 2014 zusätzlich zur Teuerungskorrektur um 150 Millionen gekürzt. Diese Kürzungen waren möglich, weil die Armee 2016 weder im Rüstungs- noch im Immobilienbereich über genug ausführungsfähige Projekte verfügt, um die ursprünglich geplanten Kredite ausschöpfen zu können. Die Kürzung bleibt somit ohne Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung.

## 1.2                      **Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019**

Das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 fasst die Massnahmen zusammen, die den Haushalt ab 2017 entlasten. Es lassen sich zwei Typen von Massnahmen unterscheiden: solche, die zwingend die Änderung eines Bundesgesetzes erfordern und daher erst 2018 in Kraft treten können, und solche, bei denen die Einsparungen auch ohne Gesetzesänderungen realisiert werden können. Auch die Massnahmen des zweiten Typs werden indes – wie bei früheren Sparprogrammen – in die Form eines Bundesgesetzes gegossen; im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974<sup>8</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts werden entsprechende Sparaufträge an den Bundesrat definiert. Damit wird der Paketcharakter des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 unterstrichen. So hat das Parlament die Möglichkeit, auch über Massnahmen explizit Beschluss zu fassen, welche grundsätzlich im Rahmen eines Voranschlags umgesetzt werden könnten.

Die Reihenfolge der Massnahmen richtet sich nach der Gliederung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts. Die Darstellung der Massnahmen folgt einem einheitlichen Aufbau. Die Massnahme wird zunächst in Kürze beschrieben. Darauf folgt eine Tabelle, welche die finanzielle Ausgangslage und die Entlastung gegenüber dem provisorischen Finanzplan 2017–2019 vom 1. Juli 2015 darstellt. Ebenfalls dargestellt wird der Finanzplan 2016–2018 vom 20. August 2014; so können die finanziellen Auswirkungen der in Ziffer 1.1.5 geschilderten Massnahmen eruiert werden. Anschliessend werden die rechtlichen Voraussetzungen beschrieben und weitere Ausführungen zur Massnahme und zu deren Auswirkungen gemacht.

Soweit der Massnahmenbeschrieb keine gegenteiligen Hinweise enthält, sind die Massnahmen unbefristet und werden auch in den Jahren 2020 ff. umgesetzt.

## 1.2.1 Überbrückungsrenten Bundespersonal

### Die Massnahme auf einen Blick

Der Arbeitgeber Bund ist nach dem geltenden Gesetz verpflichtet, sich bei einer vorzeitigen freiwilligen Pensionierung an der Finanzierung der Überbrückungsrente zu beteiligen. Bereits auf den 1. August 2014 hat der Bundesrat die Beteiligung des Arbeitgebers an der Finanzierung der Überbrückungsrente bei vorzeitigen freiwilligen Altersrücktritten neu geregelt und die Beteiligung des Arbeitgebers teilweise gesenkt. Dabei wies er darauf hin, dass die finanzielle Beteiligung ein erheblicher Anreiz zu einer vorzeitigen Pensionierung ist und den Bestrebungen des Arbeitgebers zuwiderläuft, die Mitarbeitenden möglichst lange im Erwerbsleben zu halten. Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 wird die gesetzliche Grundlage für eine weitere schrittweise Reduktion der finanziellen Beteiligung des Arbeitgebers geschaffen. Damit können ab 2018 Einsparungen von rund 5 Millionen pro Jahr erzielt werden.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
EPA/A2101.0146 Arbeitgeberleistungen zentral (Teil Überbrückungsrenten)	24,7	19,3	16,6	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
EPA/A2101.0146 Arbeitgeberleistungen zentral (Teil Überbrückungsrenten)	23,7	18,3	15,6	15,6
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
EPA/A2101.1046/A202.0132 Arbeitgeberleistungen zentral/ <i>Arbeitgeberleistungen und vorzeitige Pensionierungen</i>			4,5	5,6
<b>Total Entlastung</b>			<b>4,5</b>	<b>5,6</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Änderung von Artikel 32k des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000<sup>9</sup>

### Beschreibung der Massnahme

Die flächendeckende Beteiligung des Arbeitgebers an der Finanzierung der Überbrückungsrente steht in einem gewissen Widerspruch zu den Bestrebungen, die Mitarbeitenden möglichst lange im Erwerbsleben zu halten. Der Bundesrat hat

<sup>9</sup> SR 172.220.1

deshalb mit der Änderung vom 20. Juni 2014<sup>10</sup> der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001<sup>11</sup> (BPV), die am 1. August 2014 in Kraft getreten ist, die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Überbrückungsrente gesenkt. Er stellte dabei in Aussicht, diese schrittweise weiter zu reduzieren.

Im Zuge dieser Neuregelung der Finanzierung der Überbrückungsrente ist die Beteiligung des Arbeitgebers bei Rücktritten vor dem 62. Altersjahr von 50 Prozent und mehr auf 5 Prozent gesenkt worden. Eine vollständige Aufhebung der Beteiligung des Arbeitgebers bei Rücktritten vor dem 62. Altersjahr war wegen der zwingenden Bestimmung in Artikel 32*k* Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes nicht möglich. Mit der hier vorgeschlagenen Gesetzesänderung soll nun der generelle Anspruch auf eine Beteiligung an der Finanzierung der Überbrückungsrente durch eine Kann-Vorschrift ersetzt werden. Damit entfällt die Verpflichtung für den Arbeitgeber. Dieser hat aber weiterhin die Möglichkeit, sich an den Kosten der Überbrückungsrente zu beteiligen. Dies namentlich bei Funktionen, die eine vorzeitige Pensionierung wegen einer andauernd hohen physischen oder psychischen Belastung als notwendig erscheinen lassen. Solche Funktionen sind mehrheitlich in den tieferen Besoldungsklassen eingereiht.

Die Gesetzesrevision zieht eine Revision der Ausführungsbestimmungen nach sich. Mit einer Revision der BPV sollen zunächst die minimalen Beteiligungen des Arbeitgebers an der Überbrückungsrente zwischen dem 60. und dem 62. Altersjahr aufgehoben werden. Ferner soll die Beteiligung des Arbeitgebers ab dem 62. Altersjahr auf die Funktionen beschränkt werden, die eine hohe physische oder psychische Belastung aufweisen. Dadurch werden künftig deutlich weniger Mitarbeitende in den Genuss einer Beteiligung durch den Arbeitgeber kommen.

Aus diesen Anpassungen resultieren die ausgewiesenen Entlastungen. Um den betroffenen Personen die notwendige Zeit für persönliche Dispositionen zu geben, ist eine Übergangsfrist von einem Jahr vorgesehen. Aus diesem Grund wird sich 2018 noch eine geringere Entlastung ergeben als in den Folgejahren.

## **1.2.2 Massnahmen im Eigenbereich**

### **Die Massnahmen auf einen Blick**

Unter dem Gesichtspunkt der Ausgewogenheit muss der verwaltungsinterne Bereich einen angemessenen Beitrag an das Stabilisierungsprogramm leisten. In der Stellungnahme des Bundesrates zur noch nicht überwiesenen Motion Müller 15.3224 werden zudem spezifische Vorgaben für den Personalbereich definiert. Der vorliegende Beschrieb fasst eine Vielzahl von kleinen bis mittleren Kürzungen zusammen, die ausschliesslich den Eigenbereich der Verwaltung betreffen, d. h. den Personalaufwand, den Sach- und Betriebsaufwand sowie die Investitionen der Verwaltung. Ihr Entlastungsvolumen beläuft sich insgesamt auf 135–150 Millionen pro Jahr.

<sup>10</sup> AS 2014 2171

<sup>11</sup> SR 172.220.111.3

Hinzu kommen verschiedene weitere Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019, die ebenfalls den Eigenbereich betreffen, die aber aufgrund ihrer Bedeutung separat dargestellt werden. Dazu gehören insbesondere die Anpassungen bei den Überbrückungsrenten für das Bundespersonal (Ziff. 1.2.1), ein Teil der Massnahmen im Migrationsbereich (Ziff. 1.2.6), die Kürzungen im Jahr 2017 bei der Armee (Ziff. 1.2.8), die Kürzungen bei den Investitionen in die ETH-Bauten (Teil von Ziff. 1.2.10) und die Gesetzesanpassungen im Bereich der Aufsicht im öffentlichen Verkehr (Ziff. 1.2.17). Bezogen auf das Jahr 2017 trägt der Eigenbereich mit einem Anteil von 34 Prozent am Sparvolumen überproportional zu den Entlastungen bei. In den Jahren 2018 und 2019 liegt der Anteil bei rund 20 Prozent. Dies entspricht dem Anteil der Eigenausgaben an den Gesamtausgaben. Mit Blick darauf, dass die Mittel der Armee, auf die über ein Drittel der Eigenausgaben entfällt, aufgrund des Parlamentsbeschlusses zur Weiterentwicklung der Armee (Zahlungsrahmen von 20 Mrd.) aufgestockt statt gekürzt werden, leisten die übrigen Bereiche der Verwaltung einen überproportionalen Beitrag.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
Personalausgaben*	4 231	4 255	4 283	4 326
Sach- und Betriebsausgaben, Investitionen**	2 812	2 905	2 961	2 991
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
Personalaufwand*	4 178	4 190	4 217	4 255
Sach- und Betriebsausgaben, Investitionen**	2 772	2 809	2 899	2 913
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
Personalaufwand		73,7	71,5	71,8
Sach- und Betriebsaufwand, Investitionen		61,5	71,9	78,0
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>135,2</b>	<b>143,4</b>	<b>149,8</b>
p.m. Total Entlastungen im Eigenbereich***		271	156	164
Personalausgaben		90	76	78
Sach- und Betriebsausgaben, Investitionen		181	80	86
* Exkl. Personalausgaben der Armee				
** Exkl. Sach- und Betriebsausgaben sowie Investitionen der Armee und des Bundesamts für Strassen				
*** Inkl. Entlastungen aus separaten Massnahmenbeschrieben				

## Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>12</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 1.

## Massnahmen nach Departementen

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Entlastungsvolumen pro Departement sowie den Anteil, der bei den Personalausgaben umgesetzt wird.

In Mio. CHF	Gesamtentlastung			Anteil Personalaufwand		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
BK	0,9	2,0	2,1	0,1	0,5	0,5
EDA	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
EDI	5,1	5,1	5,1	4,5	4,5	4,5
EJPD	8,1	8,0	8,0	5,7	5,4	5,3
VBS	19,7	19,7	19,7	4,0	4,0	4,0
EFD	52,7	59,8	65,2	17,2	14,9	15,3
WBF	6,5	6,7	6,8	4,2	4,2	4,2
UVEK	8,8	8,7	9,6	4,6	4,6	4,6
Lohnmassnahmen 2017	28,2	28,2	28,2	28,2	28,2	28,2
<b>Total (Sparauftrag)</b>	<b>135,2</b>	<b>143,4</b>	<b>149,8</b>	<b>73,7</b>	<b>71,5</b>	<b>71,8</b>

## Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlei wird Ende 2017 den Betrieb des Polit-Forums Käfigturm an eine geeignete Nachfolgeorganisation unter der Leitung von Dritten übergeben oder, falls sich keine solche finden lässt, schliessen. Zudem können – begründet durch die Rechtsverbindlichkeit der Online-Publikationen – die Auflagen der heutigen Printpublikationen (v. a. Systematische Sammlung des Bundesrechts, Amtliche Sammlung des Bundesrechts und Bundesblatt) reduziert werden. Schliesslich werden in den Vertragsverhältnissen mit der Schweizerischen Depeschenagentur Mittel gekürzt. Zusammen mit weiteren kleineren Prozessoptimierungen wird der Haushalt durch diese Massnahmen um 1–2 Millionen jährlich entlastet, wovon rund eine halbe Million auf das Personal entfällt.

## Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Das EDA realisiert zwei Massnahmen im Eigenbereich. Mit der ersten Massnahme werden Einsparungen im Aussenetz vorgenommen: Durch Reorganisationen (beispielsweise die Integration zweier Konsularabteilungen in regionale Konsularzen-

<sup>12</sup> SR 611.010

tren), Nutzung von Synergien sowie Anpassungen in den Leistungskatalogen der Vertretungen werden bis zu 20 Stellen im Aussennetz abgebaut. Die zweite Massnahme betrifft die Zentrale in der Schweiz. Eine Reduktion der zentralen Dienstleistungen (Personal, Finanzen, Logistik, Informatik) und der diplomatischen und konsularischen Aufgaben führt zu einem Abbau von ungefähr 12 Stellen. Die Massnahmen des EDA bringen eine jährliche Entlastung von 5,2 Millionen, allesamt im Personalbereich.

#### *Eidgenössisches Departement des Innern*

Durch Aufgabenverzicht und Effizienzsteigerungen werden beim EDI im Personalbereich insgesamt 4,6 Millionen pro Jahr gekürzt. Darüber hinaus bringen gezielte Kürzungen beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) sowie beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) Einsparungen in der Höhe von rund 0,6 Millionen.

#### *Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement*

Die Ausgaben des EJPD im Eigenbereich werden um rund 8 Millionen gekürzt. Der Abbau erfolgt mit bis zu 5,7 Millionen pro Jahr zu einem grossen Teil beim Personalaufwand. Neben Reduktionen im Beschäftigungsgrad und dem Verzicht auf Wiederbesetzung vakanter Stellen (GS-EJPD, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung [SIR], Eidgenössische Spielbankenkommission [ESBK]) erfolgt ein Teilverzicht auf die im departementalen Stellenpool eingestellten Mittel. Weitere Entlastungen werden durch Effizienzsteigerungen und Prozessoptimierungen erreicht (z. B. beim Staatssekretariat für Migration [SEM] durch Vereinfachungen und weitere Digitalisierung der Prozessabläufe und beim Informatik Service Center [ISC-EJPD] durch die Einstellung des Betriebs der alten GEVER-Lösung im EJPD). Das Bundesamt für Polizei (fedpol) baut in drei Bereichen Leistungen ab und reduziert so den Personalaufwand um 2,2 Millionen: Erstens wird die Koordinationstätigkeit mit den Strafverfolgungsbehörden im In- und Ausland in den Bereichen Falschgeld, Betäubungsmittel und Pädokriminalität/Pornografie reduziert und auf einige Schwerpunktthemen konzentriert: Künftig wird im Bereich der Bekämpfung der Pädokriminalität/Pornografie weniger Personal eingesetzt; dies wird jedoch durch verstärkte Automatisierungen und Prozessoptimierungen aufgefangen, sodass die Aufgaben weiterhin im gleichen Umfang wahrgenommen werden können. Die durch die Kantone mitfinanzierten Stellen der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBik) sind vom Stabilisierungsprogramm nicht betroffen. Zweitens werden beim Informationsaustausch (Visainformationssystem, Schengen-Informationsaustausch, Nachforschungen nach vermissten Personen) Leistungen priorisiert und reduziert sowie Organisationseinheiten zusammengefasst (Koordinationsstelle Identitäts- und Legitimationsausweise und die Sektion Ausweisschriften). Schliesslich wird auf den Einsatz von Sicherheitspersonal mit Hund im Nachtdienst für den Schutz von Gebäuden des Bundes verzichtet. Daneben führen verschiedene Spar- und Optimierungsmassnahmen des EJPD (z. B. Optimierung der Beschaffungen im IKT-Bereich durch Verhandlungen über Umfang und Konditionen von Lizenzen, Wartungs- und Betriebsleistung sowie der Verlängerung des Life Cycles) zu jährlichen Entlastungen von bis zu 2,7 Millionen bei den Sach- und Betriebsausgaben sowie bei den Investitionen.



### *Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*

Die Ausgaben der zivilen Verwaltungseinheiten des VBS werden um insgesamt 19,7 Millionen gekürzt. Davon entfallen knapp 4 Millionen auf den Personalbereich. Die grössten Entlastungen erfolgen bei folgenden Verwaltungseinheiten: Armasuisse erzielt Einsparungen in der Höhe von 5,2 Millionen durch Stellenabbau und Vakanzenbewirtschaftung, die Optimierung der Planung sowie eine verbesserte Lagerbewirtschaftung. Das Bundesamt für Sport (BASPO) senkt seine Ausgaben um 2,3 Millionen jährlich, dies durch Aufgabenverzicht und Leistungsabbau (Lehrveranstaltungen / Lern- und Lehrmedien), durch Auslagerung von Förderprogrammen (Nachwuchsförderung, «Schule bewegt») sowie durch Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (Sportzentren Magglingen und Tenero). Beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) erfolgen die Kürzungen in der Höhe von 2,2 Millionen durch Leistungsabbau (Verzicht auf Ausbildungskurse, Einschränkung Forschungstätigkeit im Labor Spiez) sowie durch Straffung der Organisationsstruktur (Zusammenführung und Aufhebung von Fachbereichen). Grössere Kürzungen erfolgen beim GS-VBS (5,7 Mio.) mit einer Optimierung der Planung und Priorisierungen (Eigenversicherung Bund, Beratungsaufwand) sowie einer Reduktion der departementalen Informatik-Reserve.

Hinzu kommen die Massnahmen bei der Armee (Ziff. 1.2.8).

### *Eidgenössisches Finanzdepartement*

Die Massnahmen des EFD betreffen allesamt den Eigenbereich, da das Departement kaum Subventionen ausrichtet. Sie bringen eine Entlastung von 52,7 Millionen im Jahr 2017 bis 65,2 Millionen im Jahr 2019. Davon entfallen über 75 Prozent auf die EZV und die bundesinternen Leistungserbringer Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT):

- Beim zivilen Zoll ist der Verzicht auf verschiedene Aufgaben vorgesehen. Betreffend den Import und Export von Handelswaren schliesst die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) zehn Zollstellen; sie legt zwei weitere zusammen und reduziert an einzelnen Zollstellen ihre Dienstleistungen bzw. hebt den Samstagdienst bei zwei Zollstellen auf. Davon betroffen sind schätzungsweise 3–4 Prozent der Zollabfertigungen. Mit diesen Massnahmen werden insgesamt 37,5 Vollzeitstellen beim zivilen Zoll abgebaut und Einsparungen im Immobilienbereich erzielt. Die EZV prüft jedoch auch, wie die Massnahmen möglichst schonend für die betroffenen Wirtschaftskreise und Regionen umgesetzt sowie die negativen Effekte möglichst abgefedert werden können.

Als weitere Massnahme soll ab 2018 die elektronische Veranlagungsverfügung für Importe für obligatorisch erklärt werden, wie dies bereits seit 2008 für Exporte gilt. Damit können Versandkosten eingespart und zudem vier Vollzeitstellen abgebaut werden. Ferner werden im Bereich des Immaterialgüterrechts die Verfahren so gestrafft, dass fünf Vollzeitstellen eingespart werden können. Und schliesslich werden noch 6,5 Stellen mit organisatorischen Massnahmen im Verwaltungsdienst eingespart. Des Weiteren trifft die EZV Massnahmen bei den Investitionen: Ersatzbeschaffungen (Ausrüstungsgegenstände, mobile Röntgenanlagen, Dienstfahrzeuge, LSVA-Teil-

systeme) und Projekte (Immobilienbereich, automatisches Fahrzeugfahndungs- und Verkehrsüberwachungssystem [AFV], Funksystem Polycom) werden auf einen späteren Zeitpunkt verschoben oder über einen längeren Zeitraum erstreckt. Ausserdem wird der Dienstwohnungsbestand überprüft und bedarfsgerecht reduziert. Insgesamt erreicht die EZV jährliche Einsparungen von bis zu 22,8 Millionen und 53 Vollzeitstellen. Beim Personal des Grenzwachtkorps sind keine Kürzungen vorgesehen.

- Das BBL wird durch eine neue Prioritätensetzung bei den zivilen Bauten bei den Investitionsausgaben zwischen 11,0 und 14,6 Millionen jährlich einsparen. Zusammen mit weiteren Konsolidierungsmassnahmen sowie Einsparungen beim Personal summieren sich die Entlastungen beim BBL auf 13,5–17,6 Millionen pro Jahr.
- Das BIT hat in den vergangenen drei Jahren bereits Einsparungen mittels Effizienzsteigerungen aufgefangen, welche in Form von Preissenkungen an die Leistungsbezüger weitergegeben worden sind. Auch im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 erfüllt das BIT einen Teil der Sparvorgaben durch Effizienzsteigerungen. Von den Einsparungen von 6–8 Millionen tragen die Leistungsbezügerinnen und -bezüger des BIT ebenfalls einen Teil, indem sie entweder auf bisher bestellte Leistungen verzichten oder diese durch andere Einsparungen finanzieren.
- Beim Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) sind zentrale IKT-Mittel eingestellt. Der Grossteil der zentralen IKT-Mittel wird vom Bundesrat an dezentral nicht finanzierbare IKT-Vorhaben in der gesamten Bundesverwaltung zugewiesen. Mit weiteren zentralen IKT-Mitteln werden Projekte im Bereich der IKT-Standarddienste finanziert. Die Kürzung dieser zentralen Mittel beträgt zusammen mit weiteren Massnahmen im Eigenbereich zwischen 1,9 und 3,4 Millionen.
- Bei den anderen Verwaltungseinheiten des EFD (Eidgenössische Steuerverwaltung [ESTV], Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV], Eidgenössisches Personalamt [EPA], GS-EFD, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen [SIF], Swissmint [SMT], Zentrale Ausgleichsstelle [ZAS]) werden Einsparungen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen und Rationalisierungen erzielt (zwischen 12,0 und 13,4 Mio. jährlich). Betroffen sind vorwiegend der Personal- und Informatikaufwand.

Darüber hinaus wurden die im provisorischen Finanzplan 2017–2019 vom 1. Juli 2015 noch enthaltenen Mittel für die Ausrichtung von allgemeinen Lohnmassnahmen (Teuerungsausgleich, Reallohnmassnahmen) im Voranschlag 2017 im Umfang von 28,2 Millionen gestrichen.

Hinzu kommen die Anpassung der Bedingungen für die Ausrichtung einer Überbrückungsrente (Ziff. 1.2.1) sowie die Einsparungen bei den Investitionen in ETH-Bauten (Ziff. 1.2.10).

*Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung*

Das WBF spart im Eigenbereich bis zu 6,8 Millionen pro Jahr, grösstenteils im Personalbereich (4,2 Mio.). Die Verwaltungseinheiten tragen anteilmässig zu den Sparvorgaben gemäss Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Müller 15.3224 bei. Der Abbau beim Personal ist mit dem Verzicht auf kleinere Aufgaben verbunden. Die verbleibenden Einsparungen erfolgen im Betriebsaufwand, hauptsächlich im Informatikbereich.

*Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation*

Rund die Hälfte der Entlastungen im Eigenbereich des UVEK (8,7 bis 9,6 Mio. jährlich) fällt beim Personal an. Die Personalmassnahmen werden dabei über interne Optimierungen (Vakanzen- und Fluktuationsbewirtschaftung, Reduktionen im Beschäftigungsgrad, gezielte Aufgabenverzicht und allenfalls Anstellungsstopp) umgesetzt. Grössere Entlastungen im Eigenbereich kommen aus dem Bundesamt für Energie: Zum einen wird das Projektvolumen von «EnergieSchweiz» um 2 Millionen gekürzt. Zum andern wird die Unterstützung von Forschungsaktivitäten (Beteiligung an internationalen Forschungsprogrammen, allenfalls auch eigene Programme) um 1 Million reduziert. Die übrigen Kürzungen im Eigenbereich entfallen zu einem grossen Teil auf die externen Dienstleistungen.

Hinzu kommen die Gesetzesanpassungen im Bereich der Aufsicht über den öffentlichen Verkehr (Ziff. 1.2.17).

### **1.2.3 Internationale Zusammenarbeit**

#### **Die Massnahme auf einen Blick**

Die Mittel im Bereich der internationalen Zusammenarbeit (IZA) werden gegenüber dem provisorischen Finanzplan 2017–2019 um gesamthaft 586,8 Millionen reduziert. Das durchschnittliche jährliche Ausgabenwachstum in der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020<sup>13</sup> beträgt 2,7 Prozent. Die IZA gehört damit nach wie vor zu den am stärksten wachsenden Bereichen innerhalb des Bundes. Gemäss aktuellen Schätzungen beläuft sich die APD-Quote, d. h. der Anteil der Ausgaben für die internationale Zusammenarbeit (APD) gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE), nach Umsetzung dieser Massnahme per 2020 auf rund 0,48 Prozent.

<sup>13</sup> BBl 2016 2333

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
Kredite der IZA-Botschaft*	2 710,5	2 783,9	2 858,2	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
Kredite der IZA-Botschaft*	2 473,1	2 632,8	2 798,2	2 930,5
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
IZA-Kredite DEZA		121,4	173,7	212,9
IZA-Kredite SECO		21,6	26,8	30,5
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>143,0</b>	<b>200,5</b>	<b>243,4</b>
* inkl. zivile Friedensförderung und Verwaltungsaufwand, der über Subventionen abgewickelt wird				

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>14</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 2.

### Beschreibung der Massnahme

Die Einsparungen werden erzielt, indem der Betrag, der zur Finanzierung gewisser bilateraler oder globaler Programme vorgesehen ist, auf mehr Jahre verteilt wird, der Rückzug aus einzelnen Ländern beschleunigt oder der Ausbau in anderen Gebieten verlangsamt bzw. verschoben wird. Daraus ergibt sich im Jahr 2016 für den IZA-Bereich eine Reduktion der finanziellen Mittel. Danach steigen die Mittel wieder an und erreichen im Jahr 2018 den Stand von 2015. Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 2,7 Prozent über die Botschaftsperiode 2017–2020 hinweg gehört die IZA nach wie vor zu den am stärksten wachsenden Bereichen innerhalb des Bundes. Nachdem das Ziel des Parlaments einer APD-Quote von 0,5 Prozent des BNE 2014 (0,50 %) und 2015 (0,52 %, gemäss provisorischen Daten) erreicht wurde, reduziert sich die Quote gemäss aktuellen Schätzungen mit den vorliegenden Einsparungen bis 2020 auf 0,48 Prozent. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass bei der Festlegung des 0,5-Prozent-Ziels die Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von 2014 noch nicht bekannt war. Diese lässt das nominale BIP der Schweiz dauerhaft um ca. 5,6 Prozent ansteigen. Ohne diese Revision würde die Zielquote von 0,5 Prozent im Jahr 2020 trotz der Einsparungen erreicht. Ebenfalls ist anzumerken, dass die APD-Quote mehreren nicht steuerbaren Einflussfaktoren unterliegt (Entwicklung BNE, Anzahl Asylgesuche etc.), die von Jahr zu Jahr stark

<sup>14</sup> SR 611.010

schwanken können. Zudem wird zurzeit die Methodik der Anrechenbarkeit der Ausgaben für die zivile Friedensförderung sowie der Kosten im Asylbereich überprüft. Die Prognosen sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren. Die vorliegend beantragten Kürzungen sind in der IZA-Botschaft 2017–2020<sup>15</sup> vollumfänglich abgebildet.

## 1.2.4 Weitere Massnahmen im Transferbereich des EDA

### Die Massnahmen auf einen Blick

Bei verschiedenen Subventionen des EDA werden Einsparungen von gesamthaft 0,6 Millionen im Jahr 2017 bzw. 1,2 Millionen ab 2018 vorgenommen.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
Diverse Subventionskredite des EDA	173,8	177,4	179,8	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
Diverse Subventionskredite des EDA	186,1	189,6	193,4	196,7
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
Diverse Subventionskredite des EDA		0,6	1,2	1,2
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>0,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>16</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 3.

### Beschreibung der Massnahme

Einsparungen werden insbesondere erzielt, indem der Versand der Schweizer Revue (Zeitschrift für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer) elektronisch statt physisch und in grösseren zeitlichen Abständen erfolgt (0,4 Mio.). Ergänzend wird bei verschiedenen Subventionen des EDA eine Vielzahl an Kleinstmassnahmen umgesetzt (zwischen 0,2 und 0,8 Mio.).

<sup>15</sup> BBl 2016 2333

<sup>16</sup> SR 611.010

## 1.2.5 Massnahmen im Transferbereich des EDI

### Die Massnahmen auf einen Blick

Diverse Subventionen des EDI in den Bereichen Kultur und Gesundheit werden um insgesamt 2,6 Millionen pro Jahr reduziert.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
EDI / Kredite der Kulturbotschaft	211,0	209,2	211,3	
BLV/A2310.0122 Qualitätssicherung Milch	3,1	3,1	3,2	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
EDI / Kredite der Kulturbotschaft	208,0	214,1	218,1	223,4
BLV/A2310.0122 Qualitätssicherung Milch	4,0	4,0	4,1	4,1
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BAK / Mehrere Förderbereiche Kultur		1,6	1,6	1,6
BLV/A2310.0122/A231.0255 Qualitätssicherung Milch		1,0	1,0	1,0
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>17</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 4.

### Beschreibung der Massnahmen

#### *Kulturförderung*

Im Rahmen der Beratung der Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020<sup>18</sup> (Kulturbotschaft) haben die eidgenössischen Räte Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite im Umfang von insgesamt 1,1 Milliarden beschlossen. Der Bundesrat hat schon in der Kulturbotschaft festgehalten, dass dies die bei positiver Entwicklung des Haushalts finanzierbare Obergrenze der Kulturausgaben des Bundes darstelle. Der Bundesrat beantragt nun, die für die Kulturförderung vorgesehenen Mittel für die Jahre 2016–2020 um 1,6 Millionen pro Jahr zu senken. Die

<sup>17</sup> SR 611.010

<sup>18</sup> BBl 2015 497

Kürzungen betreffen die Bereiche Heimatschutz- und Denkmalpflege (Verzicht auf Baukulturförderung, 0,5 Mio.), Verständigungsmassnahmen (Senkung der Finanzhilfen an die mehrsprachigen Kantone für die Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben, 0,5 Mio.), Literaturförderung (Verzicht auf die neue Subventionierung von Literaturzeitschriften, 0,15 Mio.) sowie Filmförderung (Verzicht auf die Treatmentförderung und die Einzelprojektförderung Filmkultur, 0,4 Mio.).

### *Qualitätssicherung Milch*

Lebensmittelproduzenten sind gemäss Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992<sup>19</sup> für die Durchführung von Kontrollen über die Hygiene und die Sicherheit verantwortlich. Die vorgesehene Kürzung um 1 Million betrifft die Milchproduktion, bei der sich der Bund gestützt auf Artikel 9 der Milchprüfungsverordnung vom 20. Oktober 2010<sup>20</sup> an den Kontrollkosten beteiligen kann. Die beantragte Kürzung der Beteiligung des Bundes ist gerechtfertigt, da bereits anlässlich der letzten Ausschreibung des Prüfauftrags Offerten vorlagen, die den aktuell eingestellten Betrag von rund 4 Millionen pro Jahr unterschritten. Zudem ist in den kommenden Jahren bei den Kontrollverfahren mit weiteren Preissenkungen zu rechnen. Hinzu kommt, dass Produzenten von Lebensmitteln in anderen Branchen bereits heute vom Bund keine Unterstützung für die Durchführung der Selbstkontrollen erhalten.

## **1.2.6 Migration und Integration**

### **Die Massnahmen auf einen Blick**

Im Bereich Migration und Integration werden zwei Entlastungsmassnahmen umgesetzt: die Kürzung der Beiträge an die kantonalen Integrationsprogramme im Ausländerbereich (Mitfinanzierung durch die Kantone) und ein Verzicht auf die Ausrichtung eines Zuschlags auf die Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge.

<sup>19</sup> SR 817.0

<sup>20</sup> SR 916.351.0

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
SEM/A2310.0172 Integrationsmassnahmen Ausländer	84,7	81,5	82,3	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
SEM/A2310.0172/A231.0008 Integrationsmassnahmen Ausländer	139,9	135,4	156,0	127,8
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
Kürzung Integrationsprogramme (Ausländerbereich)		0,5	3,6	3,6
Verzicht Zuschlag Integrationspauschale (vorläufig Aufgenommene/Flüchtlinge)		–	7,8	7,8
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>0,5</b>	<b>11,4</b>	<b>11,4</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>21</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 5.

### Beschreibung der Massnahmen

Der Bund richtet den Kantonen Beiträge an die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen im Rahmen von Programmvereinbarungen aus. Damit wird eine Abstimmung mit den bestehenden Regelangeboten (Berufsbildung, Arbeitslosenversicherung etc.) ermöglicht. Die vorliegende Massnahme beinhaltet zwei Kürzungsvorschläge; einen im Ausländer- und einen im Asylbereich. Trotz dieser Kürzungen wird der Bund künftig mehr Mittel für die Integration zur Verfügung stellen. Dies, weil davon auszugehen ist, dass aufgrund höherer Asylgesuchszahlen und der hohen Schutzquote mehr Integrationspauschalen ausgerichtet werden.

Die Beiträge an die Integrationsmassnahmen zugunsten von Ausländerinnen und Ausländern sind an die Mitfinanzierung der Kantone geknüpft. Für die nächste vierjährige Programmperiode (2018–2021) kann in einigen Förderbereichen von einer Effizienzsteigerung ausgegangen werden. Zudem wird in einigen Kantonen bei der Integrationsförderung gespart. Daher ist zu erwarten, dass nicht mehr alle Kantone die gesamten Bundesbeiträge beanspruchen. Der Bundesrat geht für das Jahr

<sup>21</sup> SR 611.010



2017 von einem Minderaufwand für den Bund von rund 0,5 Millionen aus. Für die neue Programmperiode soll der jährliche Bundesbeitrag von 36 Millionen um 10 Prozent, d. h. um 3,6 Millionen gekürzt werden. Der Bundesrat will die Mittel für die Integration aufgrund der neuesten Entwicklungen umpriorisieren (mehr für den Asylbereich, weniger für den Ausländerbereich). Ausserdem beabsichtigt der Bund, in den Jahren 2018 bis 2021 zusätzlich 54 Millionen einzusetzen, um im Rahmen eines Pilotprogramms Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene rascher zu integrieren und mit intensiver Sprachförderung sowie einer Integrationslehre fit für den Arbeitsmarkt zu machen. Daher ist es für den Bundesrat vertretbar, die Integrationsmassnahmen im Ausländerbereich leicht zu straffen.

Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale von derzeit rund 6100 Franken. Diese Pauschale wird bedingungslos ausgerichtet und dient namentlich der Förderung der beruflichen Integration und des Erwerbs einer Landessprache. Für die Programmperiode 2014–2017 wird für die Berechnung der jährlichen KIP-Integrationspauschale auf den Durchschnittswert der in den vorangegangenen vier Jahren anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen abgestellt. Zum errechneten Betrag gewährt der Bund einen 10-prozentigen Zuschlag. Ab der nächsten Programmperiode 2018–2021 soll auf diesen Zuschlag verzichtet werden. Daraus resultieren ab 2018 jährliche Einsparungen von 7,8 Millionen. Der Bundesrat erachtet einen Zuschlag nicht als gerechtfertigt, zumal die Teuerung bereits bei der Festlegung der Integrationspauschale berücksichtigt wird. Diese Massnahme erfordert eine Anpassung der Verordnung vom 24. Oktober 2007<sup>22</sup> über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

## **1.2.7 Weitere Massnahmen im Transferbereich des EJPD**

### **Die Massnahmen auf einen Blick**

Im Subventionsbereich des EJPD führen zwei Massnahmen zu einer Entlastung des Bundeshaushalts zwischen 6,8 und 9,4 Millionen pro Jahr. Zum einen werden die Baubeiträge an die Einrichtungen für den Vollzug der Administrativhaft an die aktuelle kantonale Planung angepasst. Zum anderen können die Beiträge an das Eidgenössische Institut für Metrologie (METAS) durch eine Anpassung des Leistungsbezugs reduziert werden.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
BJ/A4300.0156 Baubeiträge Administrativhaft	10,0	20,0	40,0	
GS-EJPD/A2310.0509 Beiträge an das METAS	18,0	18,3	18,6	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BJ/A4300.0156 Baubeiträge Administrativhaft	5,0	19,7	39,7	40,1
GS-EJPD/A2310.0509 Beiträge an das METAS	17,5	17,8	18,0	18,3
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BJ/A4300.0156/A236.0002 Baubeiträge Administrativhaft		6,5	8,7	9,1
GS-EJPD/A2310.0509/A231.0001 Beiträge an das METAS		0,3	0,3	0,3
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>6,8</b>	<b>9,0</b>	<b>9,4</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>23</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 6.

### Beschreibung der Massnahmen

In Abstimmung mit der angestrebten Neustrukturierung des Asylbereichs beteiligt sich der Bund seit Kurzem am Bau von Haftanstalten zum Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (zusammengefasst auch Administrativhaft genannt). Der Bedarf an neuen Haftplätzen wurde auf 500 Plätze geschätzt. Aktuell liegen fünf kantonale Projekte vor, die zusammen rund 500 Plätze bereitstellen. Die langjährigen Erfahrungen des Bundes im Bereich Baubeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungseinrichtungen zeigen, dass auch bei diesen Haftplätzen mit Verzögerungen bei der Realisierung zu rechnen ist. Die aktuelle Planung der Kantone bestätigt dies. Der Bundesrat erachtet es daher als vertretbar, die Baubeiträge an die Einrichtungen für den Vollzug der Administrativhaft nach unten anzupassen, zumal trotz aktualisierter Planung im 2017 noch 13 Millionen sowie in den Jahren

<sup>23</sup> SR 611.010

2018 und 2019 je gut 30 Millionen zur Verfügung stehen. Der vom Parlament bewilligte Verpflichtungskredit von 120 Millionen bleibt dabei unverändert.

In Gebieten, in denen das METAS nicht selbst tätig ist, kann es nach Konsultation des Institutsrats für die Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 4 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2011<sup>24</sup> über das Eidgenössische Institut für Metrologie (EIMG) designierte Institute beiziehen. Aktuell hat das METAS mit vier designierten Instituten für einzelne Messgrössen einen Vertrag abgeschlossen. Das Institut für Strahlenphysik (IRA) in Lausanne erhält für seine Leistungen für die Messgrösse «Aktivität von Radionukliden» jährlich rund 0,3 Millionen. Der Vertrag mit ihm läuft Ende 2015 aus. Die Leistungen sollen vom IRA künftig – wie von den anderen Instituten auch – ohne Beitrag erbracht werden. Falls das IRA die Leistungen nicht mehr übernehmen will, würde das METAS sie zu minimalen Kosten im Ausland beziehen. Gelingt dies dem METAS nicht, müsste es einen Sparbeitrag im Bereich seiner Grundleistungen erbringen. Der Bundesrat beurteilt die Kürzung der Beiträge an das METAS um 0,3 Millionen angesichts der wirtschaftlichen Situation des METAS und der alternativen Möglichkeiten zum Leistungsbezug als tragbar.

## 1.2.8 Armee

### Die Massnahme auf einen Blick

Während der Vernehmlassung zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 hat das Parlament im Rahmen der Beratung der Weiterentwicklung der Armee (WEA) am 7. März 2016 einen Zahlungsrahmen für die Armee 2017–2020 von 20 Milliarden beschlossen. Trotz dieser Entscheidung ist es aus Sicht des Bundesrates unumgänglich, dass die Armee zumindest im Jahr 2017 einen Sparbeitrag leistet, um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können. Dieser Sparbeitrag betrifft zum einen die Immobilieninvestitionen (43,5 Mio.) und zum anderen den Personal- (16,4 Mio.) und den Betriebsaufwand (71,0 Mio.). Auf Kürzungen beim Rüstungsaufwand wird verzichtet, sodass die minimal notwendige materielle Erneuerung der Armee sichergestellt werden kann.

Der Bundesrat wird den Parlamentsbeschluss zum Zahlungsrahmen der Armee im Finanzplan 2018–2020 umsetzen und wenn nötig zu gegebener Zeit Entlastungsmassnahmen in den anderen Aufgabenbereichen ausarbeiten. Zudem wird der Bundesrat im Rahmen der kommenden Voranschläge jeweils prüfen, ob die Armee die vorgesehenen Mittel aufgrund der aktualisierten Rüstungsplanung benötigt und ob Einsparungen möglich sind. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Armee – gleich wie die anderen Aufgabenbereiche auch – auch in den Jahren 2018 ff. Sparbeiträge leisten muss, falls dies die Einhaltung der Schuldenbremse erfordert. Deshalb hat er für die Jahre 2018 und 2019 Einsparungen von mindestens 110 Millionen beschlossen. Referenzgrösse für diese Begrenzung des Ausgabenzuwachses ist jedoch nicht der Finanzplan vom 1. Juli 2015, sondern der vom Parlament beschlossene Zahlungsrahmen.

<sup>24</sup> SR 941.27

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
-------------	------	------	------	------

**FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:**

Ausgabenplafond der Armee	4 710,2	4 767,1	4 817,5	
---------------------------	---------	---------	---------	--

**VA 2016 und prov. FP 2017–2019****vom 1. 7. 2015:**

Ausgabenplafond der Armee	4 480,8	4 634,6	4 683,3	4 717,5
---------------------------	---------	---------	---------	---------

**Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019****vom 1. 7. 2015:**

Personalaufwand der Armee	16,4	–	–	
Betriebsaufwand der Armee	71,0	–	–	
Immobilieninvestitionen	43,5			
<b>Total (Sparauftrag)</b>	<b>130,9</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	

**Rechtliche Voraussetzungen**

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>25</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 7.

**Beschreibung der Massnahme**

Die Armee verfügt über ein jährliches Personalbudget von etwa 1 350 Millionen (*Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge*). Damit werden gut 9 500 Vollzeitstellen finanziert. Um die Vorgaben im Personalbereich einzuhalten, kürzt die Armee die Personalkredite um 16,4 Millionen. Davon entfallen 16,0 Millionen auf die Verteidigung. Dies entspricht einer Reduktion von etwa 120 Vollzeitstellen (–1,3 %). Die restlichen 0,4 Millionen werden bei armasuisse Immobilien eingespart (3 Stellen). Diese Kürzungen im Personal sind einschneidend und führen dazu, dass Personalumbau und Wissenstransfer, die im Hinblick auf die Einführung der WEA notwendig sind, nur verzögert sichergestellt werden können. Der Bundesrat wird deswegen im Rahmen der nächsten Budgetprozesse prüfen, ob bei der Armee Verschiebungen zugunsten des Personals nötig sind.

Der jährliche Betriebsaufwand der Armee beträgt rund 1 500 Millionen (ohne Personal). Darin enthalten sind u. a. der Kredit *Betrieb und Infrastruktur* (250 Mio.), das *Ersatzmaterial und Instandhaltungsbudget* (500 Mio.) und der *Truppenkredit* (200 Mio.). Die Armee kürzt den Betriebsaufwand im Jahr 2017 um 71,0 Millionen. Der Kredit *Betrieb und Infrastruktur* wird reduziert, indem die Armee vorübergehend weniger Leistungen für den Gebäudebetrieb, die Wartung, die Instandhaltung und für Umgebungs- und Reinigungsarbeiten erbringt. Die Armee bevorratet im Weiteren weniger Ersatzteile, priorisiert die Instandhaltungsarbeiten und forciert die

<sup>25</sup> SR 611.010

Erneuerung, was insgesamt das *Ersatzmaterial und Instandhaltungsbudget* entlastet. Im *Truppenkredit* wird bei der Pensionsverpflegung und den Dienstleistungen Dritter gespart. Im Informatikbereich konzentriert sich die Armee auf die wichtigsten Projekte. Dies kann unter Umständen zu Einschränkungen beim Betrieb und der Entwicklung führen. Einsparungen können einmalig im Jahr 2017 – damit die Durchhaltefähigkeit nicht reduziert wird – auch bei den *Sach- und immateriellen Anlagen, Vorräten* erzielt werden, indem das VBS namentlich bei den Treibstoffen weniger als einen Jahresbedarf beschafft.

Für Investitionen in Immobilien hat die Armee in den letzten Jahren rund 300 Millionen pro Jahr aufgewendet. Um die Realisierung von neuen Projekten im Rahmen des neuen Stationierungskonzepts voranzutreiben und parallel die nötigen Instandhaltungsprojekte auszuführen, hat der Bundesrat eine Erhöhung der Investitionsausgaben auf 400 Millionen pro Jahr vorgesehen. Gleichzeitig plante die armasuisse Immobilien einen Personalaufbau. Aufgrund der Sparmassnahmen können die Personalaufwendungen und die Investitionsausgaben vorerst nicht im geplanten Umfang erhöht werden. Für die Instandsetzung und für Neuinvestitionen stehen pro Jahr künftig zwischen 350 und 390 Millionen zur Verfügung.

Die Armee hat bewusst darauf verzichtet, beim Rüstaufwand zu kürzen. Damit ist sichergestellt, dass die bereits bewilligten und mit den kommenden Rüstausschüssen geplanten Beschaffungen getätigt werden können. Sollte es dabei zu Projektverzögerungen kommen, ist dank dem Neuen Führungsmodell NFB sichergestellt, dass allfällig nicht benötigte Mittel im Rüstungsbereich dazu verwendet werden können, die Kürzungen bei den Betriebsausgaben der Armee abzufedern.

### **1.2.9 Massnahmen im Transferbereich des VBS**

#### **Die Massnahmen auf einen Blick**

Im Subventionsbereich des VBS entlasten fünf Massnahmen den Bundeshaushalt um insgesamt 5,2 Millionen. Im Sport werden die Beiträge an «Jugend und Sport» leicht reduziert, die Realisierung der nationalen Sportanlagen zeitlich erstreckt und die finanzielle Unterstützung von sportwissenschaftlichen Forschungsprojekten eingestellt. Durch die Regionalisierung der Schutzanlagen werden im Zivilschutz die Unterhaltskosten reduziert und damit sowohl der Bund als auch die Kantone entlastet. Bei der amtlichen Vermessung (Landestopografie) werden die Kreditreste im Finanzplan teilweise abgeschöpft.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
BASPO/A6210.0124 J+S-Aktivitäten und Kaderbildung	78,3	79,1	81,2	
BASPO/A8300.0103 Nationale Sportanlagen	14,3	13,0	12,3	
BASPO/A6210.0116 Allgemeine Programme/Projekte; sportwissenschaftliche Forschung	1,3	1,3	1,4	
BABS/A6210.0129 Zivilschutz	36,3	38,3	38,3	
swisstopo/A6210.0109 Abgeltung der amtlichen Vermessung und des ÖREB-Katasters	16,5	16,8	17,1	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BASPO/A6210.0124 J+S-Aktivitäten und Kaderbildung	95,9	96,7	98,8	99,5
BASPO/A8300.0103 Nationale Sportanlagen	14,3	13,0	12,3	5,7
BASPO/A6210.0116 Allgemeine Programme/Projekte; sportwissenschaftliche Forschung	1,5	1,5	1,5	1,6
BABS/A6210.0129 Zivilschutz	36,3	38,3	38,3	38,3
swisstopo/A6210.0109 Abgeltung der amtlichen Vermessung und des ÖREB-Katasters	13,0	16,3	16,6	18,1
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BASPO/A6210.0124/A231.0112 J+S-Aktivitäten und Kaderbildung		1,5	1,5	1,5
BASPO/A8300.0103/A236.0100 Nationale Sportanlagen		2,0	2,0	2,0
BASPO/A6210.0116/A231.0106 Allgemeine Programme/Projekte; sportwissenschaftliche Forschung/Allgemeine Programme/Projekte		0,5	0,5	0,5
BABS/A6210.0129/A231.0113 Zivilschutz		0,7	0,7	0,7
swisstopo/A6210.0109/A231.0115 Abgeltung der amtlichen Vermessung und des ÖREB-Katasters		0,5	0,5	0,5
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>

## Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>26</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 8.

## Beschreibung der Massnahmen

Der Bund führt das Programm «Jugend und Sport» (J+S) für Kinder und Jugendliche zwischen 5 und 20 Jahren. Mit dem Ziel, den Sport in dieser Altersgruppe zu fördern, unterstützt er die Aus- und Weiterbildung von Leiterpersonen und Expertinnen und Experten und richtet Beiträge an Organisatoren von J+S-Sportkursen und -Lagern aus. Mit der Inkraftsetzung des Sportförderungsgesetzes vom 17. Juni 2011<sup>27</sup> wurde im Herbst 2012 der Wechsel von einem pauschalierten zu einem aktivitätsbasierten Entschädigungssystem vollzogen. Dieser Wechsel und die gestiegene Nachfrage nach Kursen führten dazu, dass 2015 nicht ausreichend Mittel zur Verfügung standen. Um das Budget einzuhalten, hätten somit die Beitragssätze reduziert werden müssen. Aufgrund der fehlenden Bereitschaft der Kantone und Beitragsempfänger, die Senkung der Beitragssätze hinzunehmen, wurden die Mittel auf dem Nachtragsweg um 17 Millionen aufgestockt und in den Folgejahren (ab 2016) um jährlich 20 Millionen erhöht. Bei einer im Juli 2015 durchgeführten Umfrage haben die Beitragsempfängerinnen und -empfänger signalisiert, geringfügige Kürzungen im Umfang von maximal 5 Prozent mitzutragen. Der Bundesrat erachtet es deshalb als vertretbar, die Beiträge an «Jugend und Sport» um 1,5 Millionen nach unten anzupassen (Beiträge an Kurse und Lager: 1,05 Mio.; Forschung und Evaluation Kinder- und Jugendsport: 0,45 Mio.).

Der Bund verfügt über ein nationales Sportanlagenkonzept (NASAK). Gestützt darauf kann er Finanzhilfen an den Bau von Sportanlagen von nationaler Bedeutung leisten. Die Erfahrungen zeigen, dass die vom Bund mitfinanzierten Bauvorhaben immer wieder Realisierungsverzögerungen erfahren. Daher erachtet es der Bundesrat als zumutbar, die Beiträge gegenüber dem Finanzplan 2017–2019 um jährlich 2 Millionen zu kürzen und die Realisierung der laufenden Projekte im Rahmen von NASAK 4 entsprechend zu erstrecken.

Durch die Einstellung der Subventionszahlungen an die sportwissenschaftliche Forschung sollen 0,5 Millionen eingespart werden. Seit 2005 unterstützt das BASPO den Aufbau der sportwissenschaftlichen Forschung durch Beiträge an ausgewählte Forschungsprojekte. Eine 2014 durchgeführte Untersuchung hat ergeben, dass die Sportwissenschaft in der Schweiz sich zu einer leistungsstarken Forschungsrichtung entwickelt hat, an den Universitäten etabliert ist und die Zahl der Promotionsstellen ein mit anderen Fächern vergleichbares Niveau erreicht hat. Damit ist ein wichtiges Ziel der Ressortforschung im Bereich Sport erreicht.

Im Rahmen des Zivilschutzes leistet der Bund u. a. jährliche Pauschalbeiträge zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft von Schutzanlagen. Durch eine Regionalisie-

<sup>26</sup> SR 611.010

<sup>27</sup> SR 415.0

rung der Anlagen ist es möglich, deren Anzahl zu reduzieren und die Unterhaltskosten bei den Kantonen zu senken. Die Pauschalbeiträge des Bundes lassen sich dadurch um jährlich 0,7 Millionen reduzieren. Mit dieser Massnahme werden somit Bund und Kantone finanziell entlastet.

Bund und Kantone finanzieren die amtliche Vermessung gemeinsam mit dem Ziel, die Schweiz flächendeckend zu vermessen. Sparprogramme auf kantonaler Ebene führen dazu, dass einzelne Kantone ihre Leistungen nicht im vorgesehenen Umfang erbringen können, sodass der Bundesbeitrag teilweise nicht geleistet werden muss. Um Kreditreste zu vermeiden, sollen die eingestellten Mittel um jährlich 0,5 Millionen reduziert werden.

### 1.2.10 Bildung, Forschung und Innovation

Die Mittel, die mit der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020<sup>28</sup> (BFI-Botschaft 2017–2020) beantragt werden, erfahren in den Jahren 2017–2019 gegenüber dem provisorischen Finanzplan eine Kürzung von 485,3 Millionen (2017–2020: 670,0 Mio.). Es resultiert ein durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum von 2,0 Prozent. Die vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen sind in der BFI-Botschaft 2017–2020 bereits vollumfänglich berücksichtigt.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
Kredite der BFI-Botschaft*	6 359,8	6 567,4	6 778,8	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
Kredite der BFI-Botschaft*	6 186,9	6 358,2	6 556,2	6 759,2
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
WBF (GS WBF, SBFI, KTI)		147,3	180,7	206,5
BBL/A4100.0125/A202.0134 ETH-Bauten/ <i>Investitionen ETH-Bauten</i>		5,0	7,9	7,9
Aufstockung Humanmedizin		–10,0	–20,0	–40,0
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>142,3</b>	<b>168,6</b>	<b>174,4</b>
* inkl. Pflichtbeitrag ESS und Verwaltungsaufwand, der über Subventionen abgewickelt wird				

<sup>28</sup> BBl 2016 3089



## Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>29</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 9.

## Beschreibung der Massnahme

Im provisorischen Finanzplan vom 1. Juli 2015 wuchsen die BFI-Kredite mit der angenommenen Teuerung. Die über die Teuerung hinausgehenden BFI-Mittel (reales Wachstum) waren auf einem dafür temporär geschaffenen Kredit eingestellt («provisorischer BFI-Zuwachs»). Die Kürzung wurde fast vollumfänglich auf diesem Kredit vollzogen. Die Zuteilung der Mittel auf die Förderbereiche erfolgte schliesslich am 24. Februar 2016 mit der Verabschiedung der BFI-Botschaft 2017–2020.

Der Bundesrat beantragt dem Parlament Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite in der Höhe von insgesamt 26 Milliarden. Mit den vom Bundesrat beantragten Mitteln ist bei den vier Schwerpunkten höhere Berufsbildung, wissenschaftlicher Nachwuchs, Humanmedizin sowie Innovationsförderung ein substanzielles Wachstum möglich. Auch in der kommenden Beitragsperiode werden sich aber nicht alle von den Subventionsempfängern geplanten Vorhaben umsetzen lassen. Der Bundesrat erwartet von den Subventionsempfängern, dass sie, wie der Bund, Effizienzsteigerungsmassnahmen und Priorisierungen vorsehen, um Spielraum für die Umsetzung weiterer Vorhaben zu schaffen.

Auch nach der Kürzung verbleibt in der gesamten BFI-Botschaft 2017–2020 ein durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum von 2,0 Prozent. Abgesehen vom Jahr 2017 ist in der kommenden BFI-Periode im Vergleich zu anderen Aufgabengebieten wiederum ein beachtlicher realer Ausbau vorgesehen. Die Wachstumspause im Jahr 2017 ist insbesondere deshalb zu relativieren, weil in der BFI-Periode 2013–2016 ein ungeplanter realer Ausbau von insgesamt deutlich über 700 Millionen möglich war: Für die Planung der BFI-Botschaft 2013–2016 wurde eine Teuerung von jährlich 1,5 Prozent unterstellt, tatsächlich dürfte aber keine beziehungsweise sogar eine negative Teuerung resultieren (durchschnittliche Teuerung von –0,4 %, Stand Dezember 2015). Das reale Ausgabenniveau liegt deshalb im Jahr 2016 über 200 Millionen höher, als zu Beginn der Förderperiode geplant war.

In der Periode 2017–2020 rechnen die Fachleute des Bundes mit einer Teuerung von durchschnittlich 0,6 Prozent pro Jahr (Stand Dezember 2015). Der geplante reale Ausbau beträgt im BFI-Bereich somit durchschnittlich 1,4 Prozent. Berücksichtigt man auch den tieferen Zuwachs bei den Lehrlings- und Studierendenzahlen, dürfte der geplante reale Ausbau etwa dem der Vorperiode entsprechen. Dies ermöglicht eine nachhaltige öffentliche Förderung der Forschung als notwendige Stütze für den schweizerischen Wirtschaftsstandort.

## 1.2.11 Landwirtschaft

### Die Massnahmen auf einen Blick

Die Kürzungen im Bereich der Landwirtschaft erfolgen schwergewichtig bei den Direktzahlungen, die rund 80 Prozent des Landwirtschaftsbudgets ausmachen. Zudem werden die Neueinlagen in den *Fonds de Roulement* für die Investitionskredite, die Mittel für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen sowie die Beiträge für Qualitäts- und Absatzförderung reduziert. Insgesamt trägt das Aufgabengebiet Landwirtschaft mit rund 70–100 Millionen pro Jahr proportional in ähnlichem Umfang zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 bei wie andere Aufgabengebiete mit vornehmlich schwach gebundenen Ausgaben. Die durchschnittliche jährliche Abnahme der Ausgaben um 1,2 Prozent ist geringer als der strukturell bedingte Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe um jährlich rund 2 Prozent. Folglich werden die durchschnittlichen Subventionen pro Fläche zwar abnehmen; pro Betrieb werden sie im Durchschnitt aber noch immer leicht ansteigen.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
-------------	------	------	------	------

#### FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:

BLW/A2310.0490 Direktzahlungen Landwirtschaft	2 725,2	2 728,6	2 728,6	
BLW/A4200.0111 Investitionskredite Landwirtschaft	46,5	46,5	46,5	
BLW/A4300.0107 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	99,0	99,0	99,0	
BLW/A2310.0145 Qualitäts- und Absatz- förderung	67,5	70,0	70,0	

#### VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:

BLW/A2310.0490 Direktzahlungen Landwirtschaft*	2 809,0	2 812,4	2 812,6	2 812,7
BLW/A4200.0111 Investitionskredite Landwirtschaft	16,5	13,5	13,5	13,5
BLW/A4300.0107 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	99,0	99,0	99,0	99,0
BLW/A2310.0145 Qualitäts- und Absatz- förderung	67,5	70,0	70,0	70,0

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BLW/A2310.0490/A231.0234 Direktzahlungen Landwirtschaft		61,9	59,8	68,7
BLW/A4200.0111/A235.0102 Investitionskredite Landwirtschaft		7,2	11,3	11,7
BLW/A4300.0107/A236.0105 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen		3,0	11,0	11,0
BLW/A2310.0145/A231.0229 Qualitäts- und Absatzförderung		2,5	2,5	5,0
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>74,6</b>	<b>84,6</b>	<b>96,3</b>

\* Das Parlament hat im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2016 beschlossen, die Direktzahlungen von der generellen Teuerungskorrektur auszuklammern. Die entsprechende Aufstockung des Kredits um 61,1 Millionen pro Jahr ist in den vorliegenden Zahlen zum provisorischen Finanzplan bereits enthalten.

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>30</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 10.

### Beschreibung der Massnahmen

Gemäss Artikel 6 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998<sup>31</sup> werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche in Form von drei Zahlungsrahmen («Direktzahlungen», «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen» sowie «Produktion und Absatz») durch einfachen Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Die beantragten Kürzungen, die alle drei Zahlungsrahmen betreffen, sind in der Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 2016<sup>32</sup> zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021 bereits berücksichtigt und erfordern keine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, jedoch sind einige Verordnungsänderungen notwendig.

#### *Direktzahlungen*

Mit dem Instrument der Direktzahlungen werden gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft gezielt gefördert. Die Ausgaben für die Direktzahlungen sollen in den ersten beiden Jahren um je rund 60 Millionen und 2019 um rund 69 Millionen gekürzt werden. Im Direktzahlungssystem sollen die Kürzungen im Bereich der Versorgungssicherheit und der Landschaftsqualität umgesetzt werden, da dort die

<sup>30</sup> SR **611.010**

<sup>31</sup> SR **910.1**

<sup>32</sup> BBl **2016** 4503

Zielsetzung auch mit weniger Finanzmitteln erreicht werden kann. Konkret sollen die Versorgungssicherheitsbeiträge um gut 40 Millionen reduziert und die Landschaftsqualitätsbeiträge auf 150 Millionen Franken begrenzt werden.

Die Versorgungssicherheitsbeiträge (2015: 1094 Mio.) sind flächenbezogene Beiträge und werden mit wenigen Ausnahmen für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche ausgerichtet. Sie bestehen aus drei Beitragstypen: Basisbeiträge für alle Flächen (821 Mio.), nach Zonen abgestufte Produktionserschwerungsbeiträge (161 Mio.) und zusätzliche Beiträge für offene Ackerflächen und Dauerkulturen (112 Mio.). Konkret soll der Basisbeitrag der Versorgungssicherheit um 40 Fr./ha auf 860 Fr./ha und für Dauergrünflächen mit Biodiversitätsförderflächen um 20 Fr./ha auf 430 Fr./ha gesenkt werden. Insgesamt ergibt sich daraus eine Reduktion in der Grössenordnung von gut 40 Millionen pro Jahr, was rund 4 Prozent der gesamten Versorgungssicherheitsbeiträge entspricht. Der Bundesrat geht davon aus, dass mit einer Kürzung in dieser Höhe die Zielsetzung im Bereich der Versorgungssicherheit trotzdem erreicht werden kann. Die Kürzungen betreffen fast alle direktzahlungsberechtigten Betriebe in der Schweiz.

Landschaftsqualitätsbeiträge dienen dem Erhalt, der Förderung und der Weiterentwicklung von vielfältigen Kulturlandschaften und werden projektbezogen an Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter ausgerichtet. Die ursprünglich nur bis 2017 vorgesehene Plafonierung der Bundesmittel pro Kanton soll unbefristet auf dem heutigen Niveau (max. 120 Fr./ha landwirtschaftliche Nutzfläche und 80 Fr. pro Normalstoss des Normalbesatzes) fortgeführt werden. Daraus resultiert eine Entlastung des Haushalts in der Grössenordnung von 20 Millionen 2018 beziehungsweise 30 Millionen 2019. Die Weiterführung der Plafonierung in der bisherigen Höhe trägt zur Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes bei. Die Kantone sind bestrebt, die knappen Mittel weiterhin zielgerichtet einzusetzen und die Massnahmen zu priorisieren. Vom Verzicht auf eine Erhöhung der Mittel für die Landschaftsqualität werden die meisten Betriebe in der Schweiz betroffen sein, weil die regionalen Projekte fast flächendeckend umgesetzt werden.

#### *Investitionskredite Landwirtschaft und landwirtschaftliche Strukturverbesserungen*

Im Zahlungsrahmen Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen werden die Voranschlagskredite Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen sowie Investitionskredite Landwirtschaft angepasst:

Die Investitionskredite speisen einen *Fonds de Roulement*, der Ende 2015 2,53 Milliarden betrug. Mit diesem Fonds werden zinslose Darlehen gewährt für gemeinschaftliche Massnahmen (Bauten und Anlagen zur Erhöhung der Wertschöpfung), für einzelbetriebliche Massnahmen als Starthilfe sowie für Bauten und Anlagen, wenn diese Massnahmen dazu dienen, die Produktionskosten der Betriebe zu senken und deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu verbessern, tierschützerische Ziele umzusetzen sowie Emissionen zu reduzieren. Mit der beantragten Kürzung werden die jährlichen Neueinlagen in den Fonds auf knapp 2 Millionen reduziert. Die Rückzahlungen gewährter Darlehen ermöglichen den Kantonen aber auch ohne Neueinlage die Gewährung neuer Darlehen in der Höhe von jährlich rund 280 Millionen. Damit auch bei steigender Nachfrage Wartelisten bei der Gesuchsbehandlung und Liquiditätsengpässe bei der

Auszahlung möglichst vermieden werden können, sollen die maximalen Fristen für die Rückzahlung der Investitionskredite verkürzt werden. Die Verkürzung der Rückzahlungsfristen erfordert von den Projekten eine höhere Rentabilität und verstärkt damit den Druck, möglichst kostengünstige, wirtschaftliche Investitionsvorhaben umzusetzen. Gleichzeitig wird dadurch die Entschuldung der Betriebe gefördert und die Mittelverfügbarkeit im *Fonds de Roulement* verbessert.

Mit den Beiträgen für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen werden von der Landwirtschaft benötigte Basisinfrastrukturen (Erschliessungen mit Güterwegen, Wasser, Elektrizität, Seilbahnen usw.) unterstützt. Diese Massnahmen haben zum Ziel, die Produktionskosten zu senken und die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse zu verbessern. Die jährlichen Beiträge sollen im Jahr 2017 um 3 Millionen und in den Folgejahren um je 11 Millionen gekürzt werden. Damit werden die Bundesmittel wieder auf das Niveau der Periode 2008–2013 zu liegen kommen. Da es sich um eine Verbundaufgabe handelt, können sich die Kantone im gleichen Umfang entlasten.

Aufgrund der beantragten Kürzungen im Bereich der Investitionskredite und der Strukturverbesserungen gehen die öffentlichen Mittel, die Bund und Kantone für Investitionen in landwirtschaftliche Infrastruktur zur Verfügung stellen, um insgesamt gut 10 Millionen im Jahr 2017 beziehungsweise gut 30 Millionen pro Jahr ab 2018 zurück.

#### *Qualitäts- und Absatzförderung*

Schliesslich werden im Zahlungsrahmen Produktion und Absatz die Mittel für die Qualitäts- und Absatzförderung in den Jahren 2017 und 2018 um 2,5 Millionen und ab 2019 um weitere 2,5 Millionen auf 65 Millionen reduziert. Dies hat zur Folge, dass die jährlichen Mittel, nicht wie im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 vorgesehen um 10, sondern nur um 5 Millionen erhöht werden.

Mit Hilfe dieser Mittel werden Kommunikationsmassnahmen zur Förderung des Absatzes von schweizerischen Landwirtschaftsprodukten, Exportinitiativen sowie die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit unterstützt, wobei der Bundesbeitrag höchstens 50 Prozent beträgt. Empfänger der Fördermittel sind Organisationen und Trägerschaften der Ernährungswirtschaft. Durch das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 werden die Mittel ab 2019 um rund 7 Prozent reduziert. Ob die Massnahme durch eine gleichmässige Reduktion der Finanzhilfen bei gleichbleibendem Finanzierungsanteil des Bundes oder eine Senkung des Kofinanzierungsanteils umgesetzt wird, wird im Zuge der Folgearbeiten zur Ende 2015 abgeschlossenen externen Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung entschieden werden.

## **1.2.12 Weitere Massnahmen im Transferbereich des WBF**

### **Die Massnahmen auf einen Blick**

Der Bund trägt 65 Prozent der Verluste von gewerblichen Bürgschaftsorganisationen. Aufgrund der Erfahrungswerte und der aktuellen Wirtschaftslage kann der budgetierte Beitrag ab 2017 um rund 0,5 bis 0,7 Millionen pro Jahr reduziert werden. Gleiches gilt für die Massnahme im Rahmen der Bürgschaftsgewährungen im

Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum, welche den Bundeshaushalt um weitere rund 0,1 Millionen entlastet.

Der Bund leistet jährlich Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung, aus welchem die Neue Regionalpolitik finanziert wird. Die vorgesehene Massnahme reduziert die Einlage des Bundes in den Fonds 2017–19 um 1,6 bis 2,1 Millionen pro Jahr.

Aufgrund der nach wie vor günstigen Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt können die Schätzungen für die vom Bund zu gewährenden Darlehen zugunsten der Emissionszentrale der gemeinnützigen Wohnbauträger (EGW) ab 2017 um 1,3 bis 1,4 Millionen pro Jahr reduziert werden.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
-------------	------	------	------	------

**FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:**

SECO/A2310.0359 Gewerbliche Bürgerschafts-genossenschaften	11,7	11,8	11,9	
SECO/A2310.0360 Bürgerschaftsgewährung in Berggebieten	1,2	1,2	1,2	
SECO/A2310.0421 Neue Regionalpolitik	27,8	28,0	28,3	
BWO/A4200.0128 Darlehen aus Garantie-verpflichtungen	7,8	8,1	11,0	

**VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:**

SECO/A2310.0359 Gewerbliche Bürgerschafts-genossenschaften	8,2	8,3	8,4	8,5
SECO/A2310.0360 Bürgerschaftsgewährung in Berggebieten	0,8	0,8	0,8	0,8
SECO/A2310.0421 Neue Regionalpolitik	27,9	27,9	27,9	27,9
BWO/A4200.0128 Darlehen aus Garantie-verpflichtungen	3,0	2,7	5,7	5,7

**Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:**

SECO/A2310.0359/A231.0196 Gewerbliche Bürgerschafts-genossenschaften		0,5	0,6	0,7
SECO/A2310.0360/A231.0197 Bürgerschaftsgewährung in Berggebieten		0,1	0,1	0,1
SECO/A2310.0421/A231.0208 Neue Regionalpolitik		1,6	1,9	2,1
BWO/A4200.0128/A235.0105 Darlehen aus Garantie-verpflichtungen		1,4	1,3	1,3

<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>3,5</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>
----------------------------	--	------------	------------	------------

## Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>33</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 11.

## Beschreibung der Massnahme

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006<sup>34</sup> über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen trägt der Bund 65 Prozent der Bürgschaftsverluste und einen Teil der Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen mit. Trotz steigendem Bürgschaftsvolumen weisen die hohen Kreditreste der Vergangenheit sowie das sorgfältige Risikomanagement seitens der Bürgschaftsorganisationen auf künftig tief bleibende Verlustbeteiligungen des Bundes hin. Dies ermöglicht es, den Bundeshaushalt um jährlich rund 0,5 bis 0,7 Millionen zu entlasten. Auf das System der gewerbeorientierten Bürgschaftsorganisationen hat die beschriebene Kürzung keine Auswirkungen.

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976<sup>35</sup> über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum werden auch ein Teil der Verwaltungskosten und Verluste aus Bürgschaften der Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen der Schweiz vom Bund getragen. Sinkende Fallzahlen sowie hohe Kreditreste in der Vergangenheit reduzieren auch hier die erwartete Bundesbeteiligung und ermöglichen dadurch eine Kürzung von jährlich knapp 0,1 Millionen.

Als Teil der Standortförderung unterstützt der Bund gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006<sup>36</sup> über Regionalpolitik Initiativen, Programme und Projekte, welche die Stärkung der regionalen Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit zum Ziel haben. Aus dem für diesen Zweck geäußneten Fonds für Regionalentwicklung werden auf der Basis von Programmvereinbarungen Globalbeiträge an die Kantone entrichtet. Im Rahmen des Mehrjahresprogramms 2016–2023 zur Umsetzung der Regionalpolitik sind jährlich 50 Millionen für Darlehen und 40 Millionen für Finanzhilfen à fonds perdu vorgesehen; zudem sind für das tourismuspolitische Impulsprogramm 2016–2019 jährliche Ausgaben aus dem Fonds von 38 Millionen für Darlehen und 12 Millionen für Finanzhilfen à fonds perdu geplant. Die Kürzung der Fondseinlage um rund 2 Millionen Franken pro Jahr wird – zusammen mit dem im Mehrjahresprogramm von den Räten beschlossenen Ausgabenüberhang verglichen zur Fondseinlage – zu einer Reduktion des Fondswerts führen; diese Reduktion ist angesichts des heutigen Fondsstands von über einer Milliarde vertretbar. Angesichts des Fondsstands können die geplanten Zahlungsströme auch mit der Kürzung der Fondseinlage von jährlich rund 2 Millionen gewährleistet und die gesetzliche Vorgabe einer Werterhaltung des Fonds voraussichtlich weitgehend erfüllt werden.

33 SR 611.010

34 SR 951.25

35 SR 901.2

36 SR 901.0

Der Bund gewährt der EGW Darlehen für den Fall, dass Anleihsquoten einzulösen sind und eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Bauträger seiner vertraglichen Verpflichtung zur Rückzahlung nicht nachkommen kann. Aufgrund der nach wie vor günstigen Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt können die Schätzungen für die zedierten Forderungen respektive für die zu gewährenden Darlehen durch den Bund reduziert werden.

## 1.2.13 Strassen und Einlage in den Infrastrukturfonds

### Die Massnahmen auf einen Blick

Die Ausgaben des Bundesamtes für Strassen werden gegenüber dem provisorischen Finanzplan 2017–2019 mit verschiedenen Teilmassnahmen um 67,5, 4,5 und 6,9 Millionen reduziert: Der grösste Sparbeitrag wird mit einer einmaligen Verschiebung der Einlage in den Infrastrukturfonds von 65,2 Millionen im Jahr 2017 erzielt. Zudem werden die Beiträge des Bundes an die kantonalen Hauptstrassen infolge der zurückgehenden Einnahmen aus den zweckgebundenen Mineralölsteuern und der seit längerem geringen Teuerung auf dem Stand von 2016 plafoniert. Daraus resultieren Sparbeiträge von 2,3 und 4,5 Millionen in den Jahren 2017 und 2018. 2019 steigt der Betrag auf 6,9 Millionen. Darin enthalten sind auch Kürzungen beim Langsamverkehr und bei den historischen Verkehrswegen im Umfang von 53 000 Franken.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege; Historische Verkehrswege		5,1	5,1	5,1
Beiträge an Hauptstrassen	226,0	228,3	230,6	
Jährliche Einlage Infrastrukturfonds	1 111,3	1 198,1	1 210,1	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege; Historische Verkehrswege		4,9	4,9	5,0
Beiträge an Hauptstrassen	220,6	222,9	225,2	227,5
Jährliche Einlage Infrastrukturfonds	977,9	864,7	0	0



In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege; Historische Ver- kehrswege				0,05
Beiträge an Hauptstrassen		2,3	4,5	6,8
Jährliche Einlage Infrastrukturfonds (Einlagenverschiebung)		65,2	0	0
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>67,5</b>	<b>4,5</b>	<b>6,9</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>37</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 12.

### Beschreibung der Massnahmen

#### *Verschiebung der Einlage in den Infrastrukturfonds 2017*

Der Infrastrukturfonds verfügt gemäss dem provisorischen Finanzplan 2017–2019 per Ende 2017 über eine Liquidität von 1,06 Milliarden. Dabei sind die vom Bundesrat für die Jahre 2016 und 2017 beschlossenen Einlagenverschiebungen von 100 bzw. 300 Millionen bereits berücksichtigt (vgl. Ziff. 1.1.5.2). Die einmalige, zusätzliche Einlagenverschiebung im 2017 von 65,2 Millionen ist deshalb verkraftbar und hat auf der Ausgabenseite des Infrastrukturfonds keine Konsequenzen. Die Beiträge des Bundes in den Bereichen Nationalstrassen (Netzfertigstellung und Engpassbeseitigung) und Agglomerationsverkehr können zeitlich wie geplant und in vollem Umfang erbracht werden.

Mit einer Anpassung des sich in Beratung befindlichen Bundesgesetzes über den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) wird auch bei dieser Einlagenverschiebung sichergestellt, dass die 2017 nicht erfolgten Einlagen in den Infrastrukturfonds später vollumfänglich dem NAF gutgeschrieben werden, welcher die entsprechenden Aufgaben vom Infrastrukturfonds übernehmen wird (siehe Ziff. 2.1.5).

#### *Plafonierung der Hauptstrassenbeiträge ab 2016*

Der Bund leistet Globalbeiträge an die Hauptstrassen der Kantone. Diese bemessen sich nach der Strassenlänge, der Verkehrsstärke sowie der Topographie und gehen an alle Kantone (2016: 173,5 Mio.). Zudem werden aus dem Infrastrukturfonds Pauschalbeiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen ausgerichtet

(2016: 47,1 Mio.). Beitragsberechtigt sind diejenigen Kantone, die gemäss den Vorgaben im Zusammenhang mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zu den vorab anteilsberechtigten Kantonen gehören und nicht zugleich über eine Agglomeration von mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern verfügen. Aktuell erfüllen 13 Kantone diese Bedingungen. Mit der Schaffung des NAF soll diese Aufgabe ab 2018 in das Budget des ASTRA verschoben werden.

Beide Arten der Hauptstrassenbeiträge werden aus den zweckgebundenen Erträgen der Mineralölsteuern (50 % der Grundsteuer und 100 % des Zuschlags) und der Nationalstrassenabgabe finanziert. Bislang wurden sie jährlich mit der für die Finanzplanung des Bundes geltenden Teuerung fortgeschrieben, was auch im provisorischen Finanzplan 2017–2019 noch so vorgesehen war. Diese Art der Fortschreibung führt zu einem zunehmenden Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben, sind doch die Erträge aus der Mineralölsteuer bereits in den letzten Jahren leicht zurückgegangen. Angesichts der immer schärferen Verbrauchsvorschriften für die neuen Personenwagen dürfte sich dieser Trend auch in Zukunft fortsetzen und gegebenenfalls sogar verstärken.

Der Bundesrat erachtet es deshalb als vertretbar, die Hauptstrassenbeiträge des Bundes auf dem Stand 2016 zu plafonieren. Da nach heutiger Einschätzung auch in den nächsten Jahren von einer bescheidenen Teuerung auszugehen ist, dürfte eine allfällige Zusatzbelastung für die Kantone gering ausfallen. Die Kantone haben es zudem in der Hand, durch Priorisierungen und Rationalisierungen die Entwicklung der Hauptstrassenkosten zu beeinflussen.

#### *Kürzungen weiterer schwach gebundener Ausgaben 2019*

Ergänzend werden auch die Beiträge des Bundes im Langsamverkehr und bei den historischen Verkehrswegen 2019 um insgesamt rund 53 000 Franken oder um rund 1 Prozent gekürzt. Diese Kürzungen werden durch interne Priorisierungen so aufgefangen, dass die Aufgabenerfüllung nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

## **1.2.14 Umwelt**

### **Die Massnahmen auf einen Blick**

Verschiedene Projekte der Kantone für Hochwasserschutzmassnahmen und Revitalisierungen sind in der Vergangenheit langsamer vorangeschritten als geplant. Die Beiträge des Bundes an diese Projekte können daher in den Jahren 2017–19 reduziert werden. Die Abgeltungen an die Kantone im Kredit Hochwasserschutz werden dadurch jährlich um rund 18 bis 24 Millionen, diejenigen im Kredit Revitalisierung um jährlich rund 2 Millionen reduziert.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
BAFU/A4300.0135 Hochwasserschutz	172,8	174,5	176,2	
BAFU/A4300.0147 Revitalisierung	42,7	43,2	43,6	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BAFU/A4300.0135 Hochwasserschutz	142,1	165,3	170,1	171,1
BAFU/A4300.0147 Revitalisierung	30,0	41,7	41,8	42,2
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BAFU/A4300.0135/A236.0124 Hochwasserschutz		20,0	24,0	17,8
BAFU/A4300.0147/A236.0126 Revitalisierung		1,7	1,8	2,2
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>21,7</b>	<b>25,8</b>	<b>19,9</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>38</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 13.

### Beschreibung der Massnahme

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991<sup>39</sup> über den Wasserbau leistet der Bund Abgeltungen an die Erstellung und Wiederinstandstellung von Schutzbauten und -anlagen gegen die Gefahr des Wassers. Ebenso unterstützt er die Erstellung von Gefahrengrundlagen, Gefahrenkarten sowie die Errichtung von Messstellen und Frühwarndiensten. Für diese Aufgaben sind Ausgaben von jährlich rund 170 Millionen eingeplant. Die Mittel werden auf der Basis von Programmvereinbarungen oder im Rahmen von Zusicherungen für Einzelprojekte an die Kantone ausgerichtet.

Projektverzögerungen in verschiedenen Kantonen aufgrund revidierter Planvorgaben oder durch Baubewilligungsverfahren haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass die verfügbaren Mittel im Hochwasserschutz nicht vollständig ausgeschöpft wurden. Zudem setzen die Kantone aufgrund ihrer aktuellen Haushaltslage weniger Mittel ein als in den Vorjahren. Im Voranschlag 2016 hat der Bundesrat bereits Kürzungen im Umfang von rund 25 Millionen beantragt. Eine Kürzung in diesem Rahmen soll nun auch ab 2017 fortgeführt werden und den Bundeshaushalt jährlich um 17,8 bis 24,0 Millionen entlasten.

<sup>38</sup> SR 611.010

<sup>39</sup> SR 721.100

Die Planung und Durchführung von Gewässer-Revitalisierungsmassnahmen wird vom Bund gestützt auf die Artikel 62b und 62c des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991<sup>40</sup> und auf Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991<sup>41</sup> über die Fischerei mitfinanziert, dies als Folge der Annahme der parlamentarischen Initiative «Schutz und Nutzung der Gewässer» durch die eidgenössischen Räte. Die Nachfrage nach Abgeltungen seitens der Kantone war in den vergangenen Jahren niedrig, daher verlief der Aufbau des Revitalisierungsprogramms langsamer als geplant. Für die Jahre 2017–19 wird eine Kürzung von jährlich rund 2 Millionen umgesetzt. Auch mit dieser Kürzung wird das vom Parlament im Rahmen der Einführung anvisierte jährliche Subventionsvolumen von 40 Millionen pro Jahr erreicht.

Gekürzt werden die Abgeltungen an die Kantone, welche im Rahmen von Programmvereinbarungen oder auf der Basis von Einzelprojekten festgelegt werden. Die Höhe der Subventionssätze für Bundesbeiträge an Einzelprojekte (i.d.R. zwischen 35 und 45 %, bei Schwerfinanzierbarkeit im Hochwasserschutz bis zu 65 %, im Bereich der Revitalisierung bis zu 80 %) werden durch die Kürzungen nicht tangiert. Hingegen kann aufgrund des Sparauftrags eine etwas niedrigere Anzahl von Projekten unterstützt werden. Die Massnahme hat auch Auswirkungen auf die Höhe der künftigen Verpflichtungskredite des Bundes in diesen zwei Bereichen. Der Bundesrat hat gestützt auf Artikel 18 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005<sup>42</sup> (FHG) sämtliche Verpflichtungskredite im Bereich Umwelt, die dem Parlament mit dem Voranschlag 2016 beantragt werden, vorsorglich um 5 Prozent gesperrt. Die Kreditsperre von 5 Prozent für den Verpflichtungskredit Revitalisierung reicht aus, um die angestrebte Kürzung in der Revitalisierung umzusetzen, ohne dass die offenen Verpflichtungen deutlich ansteigen. Im Verpflichtungskredit Hochwasserschutz, wo die Mittel stärker gekürzt werden, wird der Bundesrat die Kreditsperre auf 10 Prozent erhöhen.

Die Kantone werden durch die Leistungskürzungen des Bundes ebenfalls entlastet, indem sie Projekte mit tiefer Dringlichkeit zurückstellen. Die Gefahr einer Vernachlässigung von Schutzbauten mit damit verbundenen potenziellen Schäden durch Extremereignisse kann gering gehalten werden, da durch Priorisierung dringliche Vorhaben weiterhin zeitgerecht umgesetzt werden können.

## **1.2.15 Weitere Massnahmen im Transferbereich des UVEK**

### **Die Massnahme auf einen Blick**

Verschiedene Subventionen des UVEK (Bundesamt für Zivilluftfahrt [BAZL], Bundesamt für Energie [BFE], Bundesamt für Kommunikation [BAKOM]) werden gegenüber dem provisorischen Finanzplan 2017–2019 um bis zu 7,1 Millionen reduziert. Die Subventionierung der Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt wird reduziert (BAZL; –3,5 Mio. p.a.). Im Energiebereich werden für Pilot- und Demonstrationsanlagen weniger Mittel zur Verfügung gestellt (BFE; –2,0 Mio. p.a.). Die Beiträge an das Auslandsangebot der SRG, für die Verbreitung von Programmen in

<sup>40</sup> SR 814.20

<sup>41</sup> SR 923.0

<sup>42</sup> SR 611.0

Bergregionen und für Beiträge an internationale Organisationen werden gekürzt (BAKOM; –1,6 Mio. p.a.).

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
BAZL/A6210.0152 Technische Sicherheitsmassnahmen	29,5	29,8	30,1	
BFE/A4300.0127 Technologietransfer	34,6	34,9	35,3	
BAKOM/A6210.0111 Beitrag Angebot SRG für das Ausland	21,0	21,0	21,2	
BAKOM/A6210.0117 Verbreitung Programme in Bergregionen	1,2	1,3	1,4	
BAKOM/A6210.0132 Beiträge an internationale Organisationen	4,4	4,4	4,5	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BAZL/A6210.0152 Technische Sicherheitsmassnahmen	40,4	44,0	42,7	40,7
BFE/A4300.0127 Technologietransfer	31,0	36,3	36,7	36,7
BAKOM/A6210.0111 Beitrag Angebot SRG für das Ausland	20,4	20,4	20,6	20,8
BAKOM/A6210.0117 Verbreitung Programme in Bergregionen	1,2	1,3	1,3	1,4
BAKOM/A6210.0132 Beiträge an internationale Organisationen	4,3	4,3	4,4	4,4
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BAZL/A6210.0152/A231.0298 Technische Sicherheitsmassnahmen		3,4	3,5	3,5
BFE/A4300.0127/A200.0001 Technologietransfer/Funktionsaufwand		2,0	2,0	2,0
BAKOM/A6210.0111/A231.0311 Beitrag Angebot SRG für das Ausland		0,9	1,0	1,1
BAKOM/A6210.0117/A231.0313 Verbreitung Programme in Bergregionen		0,2	0,2	0,2
BAKOM/A6210.0132/A231.0314 Beiträge an internationale Organisationen		0,3	0,3	0,3
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>6,7</b>	<b>6,9</b>	<b>7,1</b>

## Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>43</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 14.

## Beschreibung der Massnahmen

Mit der per 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Verordnung vom 1. Juli 2015<sup>44</sup> über die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt (VFAL) sollen Kandidatinnen und Kandidaten für Ausbildungen im Luftfahrtbereich beim BAZL finanzielle Unterstützung beantragen können. Die Höhe der Finanzhilfe beträgt maximal die Hälfte der anrechenbaren Ausbildungskosten. Da sich abzeichnet, dass in den kommenden Jahren für gewisse Ausbildungen ein geringerer Bedarf als bisher erwartet besteht, sind Einsparungen von bis zu 3,5 Millionen pro Jahr möglich.

Im Energiebereich beteiligt sich der Bund an der Mitfinanzierung von Pilot- und Demonstrationsanlagen sowie Leuchtturmprojekten. Diese tragen dazu bei, neue und innovative Energietechnologien bekannt zu machen und deren Übergang in die kommerzielle Vermarktung zu erleichtern. Empfänger der betreffenden Fördermittel sind private und öffentliche Unternehmen. Durch die vorgesehene Kürzung wird das Projektvolumen im Bereich Technologietransfer von jährlich 35 Millionen um 2 Millionen reduziert.

Auf verschiedenen Krediten des BAKOM werden Korrekturen zur Optimierung des Mitteleinsatzes vorgenommen. Dies betrifft die Beiträge für das SRG-Auslandsangebot (Swissinfo, TV5, 3Sat, TVSvizzera.it), die Beiträge an Programmveranstalter mit hohem Aufwand für die Verbreitung von Programmen in Bergregionen sowie die Beiträge an verschiedene internationale Organisationen (namentlich International Telecommunications Union [ITU], Universal Postal Union [UPU], European Communications Office [ECO], European Telecommunications Standards Institute [ETSI]). Ohne spürbare Auswirkungen auf die Leistungserbringung können dadurch Einsparungen von bis zu 1,6 Millionen pro Jahr erzielt werden. Die Kürzung des Beitrags an das Auslandsangebot der SRG wird möglich, weil dank der rückläufigen Teuerung der vergangenen Jahre die Eigenproduktionen günstiger erbracht werden können und sich der Franken-Euro-Wechselkurs positiv auf die direkten Beitragskosten für TV5Monde auswirkt.

## 1.2.16 Bahninфраstruktur

### Die Massnahme auf einen Blick

Die Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninфраstruktur erfolgt seit Anfang 2016 aus dem Bahninфраstrukturfonds (BIF). Die Massnahme besteht darin, die Einlage des Bundes in den BIF um 53,1 Millionen (2017), 84,5 Millionen (2018) und 93,5 Millionen (2019) zu kürzen. Diese Reduktion erfolgt

<sup>43</sup> SR 611.010

<sup>44</sup> SR 748.03

auf der LSVA-Einlage, welche gemäss Artikel 87a BV<sup>45</sup> höchstens zwei Drittel des Ertrags der Schwerverkehrsabgabe beträgt.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
BAV/A4300.0153 Einlage Bahninfrastrukturfonds	4 803,4	4 929,5	5 353,5	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BAV/A4300.0153 Einlage Bahninfrastrukturfonds	4 553,0	4 704,5	5 174,0	5 378,6
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BAV/A4300.0153/A236.0110 Einlage Bahninfrastrukturfonds		53,1	84,5	93,5
<b>Total (Sparauftrag)</b>		<b>53,1</b>	<b>84,5</b>	<b>93,5</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 4: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974<sup>46</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 15.

### Beschreibung der Massnahme

Mit der am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Vorlage über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur<sup>47</sup> (FABI) wird der überwiegende Teil der Bundesausgaben für den öffentlichen Verkehr aus dem BIF finanziert. Die Bemessung der jährlichen, über die Bundesrechnung fliessenden Einlagen in den BIF ist auf Verfassungs- und Gesetzesstufe definiert. Weil die Höhe der Einlagen direkt oder indirekt von der erwarteten Konjunkturentwicklung und der Teuerung abhängt, resultiert insbesondere aufgrund der nach unten korrigierten volkswirtschaftlichen Eckwerte bereits im provisorischen Finanzplan vom 1. Juli 2015 eine gegenüber dem Niveau des Finanzplans 2016–2018 vom 20. August 2014 tiefere BIF-Einlage (180–250 Mio.). Bei der Einlage aus dem LSVA-Anteil des Bundes besteht ein Handlungsspielraum zur gezielten Entlastung des Bundeshaushalts. Von dieser Möglichkeit soll nun Gebrauch gemacht werden. Auch mit der hier vorgeschlagenen Kürzung der LSVA-Einlage – und noch ohne die weiter unten dargestellten flankierenden Massnahmen – wachsen die BIF-Einlagen im Zeitraum 2016–2019 durch-

<sup>45</sup> SR 101

<sup>46</sup> SR 611.010

<sup>47</sup> AS 2015 645

schnittlich um 5 Prozent pro Jahr, namentlich dank des zusätzlichen MWSt-Promille, das ab 2018 zweckgebunden in den BIF eingelegt wird.

Durch die Kürzung der LSVA-Einlage in den BIF stehen diesem weniger Mittel zur Finanzierung des Substanzerhalts und von Ausbauten sowie für die Bildung einer Reserve zur Verfügung. Auf Basis der aktuellen BIF-Planung ist für das Jahr 2017 – erst ab 2018 fliesst das zusätzliche MWSt-Promille in den BIF – nicht ausgeschlossen, dass deshalb ausführungsfähige Ausbauprojekte hinausgeschoben werden müssen. Die übrigen Entnahmen können nicht gekürzt werden, weil die verfügbaren Mittel gemäss Artikel 4 Absatz 2 des Bahninfrastrukturfondsgesetzes vom 21. Juni 2013<sup>48</sup> (BIFG) vorrangig zur Sicherstellung des Bedarfs für Betrieb und Substanzerhalt verwendet werden sollen und die Passivzinsen nicht beeinflussbar sind. Gegebenenfalls müssten Projekte der NEAT (insbesondere der Ceneri-Basistunnel), Projekte des 4-Meter-Korridors, Projekte aus dem Programm «Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur» (ZEB), Projekte aus dem Ausbauschritt 2025 sowie die Planung für den Ausbauschritt 2030 auf ihre Dringlichkeit überprüft werden.

Um das Risiko von Verzögerungen vor allem bei baureifen Ausbauvorhaben zu minimieren, soll die Bestimmung betreffend die BIF-Reserve (Art. 7 Abs. 2 BIFG) präzisiert werden (vgl. Ausführungen in Ziff. 2.1.7). Diese soll ermöglichen, dass der Aufbau der angestrebten Schwankungsreserve von 300 bis 500 Millionen erst ab 2020 erfolgen muss. Im Rahmen dieser Vorlage ist darüber hinaus eine Änderung des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957<sup>49</sup> (EBG) vorgesehen. Danach soll sich die von den Kantonen zu leistende Einlage in den BIF analog zur Bundeseinlage mit der Teuerung und dem realen Wirtschaftswachstum entwickeln, jedoch erst ab 2019 und mit einem um zwei Jahre verzögerten Preisstand (2016 anstatt 2014; vgl. Ziff. 2.1.6).

Um Verzögerungen beim Ausbau auszuschliessen, wird als weitere flankierende Massnahme das in Artikel 7 Absatz 1 BIFG verankerte Verschuldungsverbot befristet bis 2020 ausgesetzt. Die zusätzliche Verschuldung wird auf 150 Millionen limitiert und muss vollständig zurückbezahlt werden (vgl. Ziff. 2.1.7).

Als weitere Massnahme hat der Bundesrat am 4. Dezember 2015 beschlossen, dem Gemischten Landverkehrsausschuss Schweiz/EU eine Anpassung der Tarife und Rabatte der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) vorzuschlagen, womit dem BIF ab 2017 zusätzliche Einnahmen von ca. 70 bis 80 Millionen zufließen würden.

## 1.2.17 Aufsicht öffentlicher Verkehr

### Die Massnahme auf einen Blick

Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen soll die Aufsicht im öffentlichen Verkehr in nicht sicherheitsrelevanten Bereichen flexibilisiert und dadurch entlastet werden. So sollen künftig geringfügige Änderungen an Seilbahnanlagen genehmi-

<sup>48</sup> SR 742.140

<sup>49</sup> SR 742.101



gungs- und bewilligungsfrei vorgenommen werden können. Die Konzessionsdauer von Seilbahnen mit eidgenössischen Konzessionen wird auf höchstens 40 Jahre ausgedehnt und Betriebsbewilligungen werden künftig unbefristet erteilt. Dies führt sowohl bei der Aufsichtsbehörde als auch bei den Unternehmen zu administrativen Entlastungen. Im Weiteren wird dem Bundesamt für Verkehr (BAV) durch die Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009<sup>50</sup> die Möglichkeit gegeben, bei der subventionsrechtlichen Prüfung der Jahresrechnungen von Transportunternehmen von der flächendeckenden Prüfung abzurücken und stattdessen Prioritäten zu setzen.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
BAV/A2100.0001 Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge	49,6	49,6	49,6	50,1
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BAV/A2100.0001 Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge	50,6	50,0	50,0	50,0
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BAV/A2100.0001/A200.0001 Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge/ <i>Funktionsaufwand</i>			0,2	0,2
<b>Total Entlastung</b>			<b>0,2</b>	<b>0,2</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 8: Änderung des Seilbahngesetzes vom 23. Juni 2006<sup>51</sup> (SebG) (Art. 3 Abs. 5, Art. 15a, Art. 17 Abs. 4, Art. 29 Abs. 2, Art. 29a); Ziffer 9: Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009<sup>52</sup> (Art. 6 Abs. 3, Art. 37 Abs. 1 und 2, Art. 67).

### Beschreibung der Massnahmen

Gemäss geltendem Recht müssen dem BAV selbst geringfügige Änderungen an bestehenden Seilbahnen zur Bewilligung unterbreitet werden. Das BAV muss die eingereichten Unterlagen selbst dann prüfen und das Verfahren festlegen, wenn die vorgesehenen Änderungen nicht sicherheitsrelevant sind, keine Rechte Dritter berühren oder in umweltrechtlicher resp. raumplanerischer Hinsicht unbedenklich sind. Durch die Änderung des Seilbahngesetzes wird für die Aufsichtsbehörde der nötige

<sup>50</sup> SR 745.1

<sup>51</sup> SR 743.01

<sup>52</sup> SR 745.1

Ermessensspielraum geschaffen, um bei Anpassungen von geringer Tragweite auf Genehmigungsverfahren zu verzichten. Ferner sollen die Konzessionsdauer von 25 auf 40 Jahre verlängert und die Betriebsbewilligungen grundsätzlich unbefristet erteilt werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen entlasten die Aufsichtsbehörde und die Unternehmen, ohne dass damit der sichere Betrieb der Anlagen gefährdet wäre.

Nach geltendem Recht ist das BAV verpflichtet, die Jahresrechnungen sämtlicher Unternehmen, die von der öffentlichen Hand Beiträge oder Darlehen erhalten, jährlich in subventionsrechtlicher Hinsicht zu prüfen. Dies führt bei der Aufsichtsbehörde zu einem beträchtlichen administrativen Aufwand, der namentlich bei kleineren Transportunternehmen nicht immer gerechtfertigt ist. Durch die Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes wird das BAV von der Pflicht entbunden, sämtliche rund 120 Jahresrechnungen zu prüfen. Es wird sich in Zukunft auf Transportunternehmen konzentrieren können, welche einem grösseren finanziellen Risiko ausgesetzt sind, denen eine nationale Bedeutung zukommt oder bei denen sich aufgrund besonderer Umstände eine Prüfung aufdrängt. Die Jahresrechnungen dieser Unternehmen werden weiterhin jährlich geprüft.

### **1.2.18 Erschütterungsschutz im Bahnbereich**

#### **Die Massnahme auf einen Blick**

Artikel 16 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983<sup>53</sup> (USG) verlangt, dass Anlagen, die den Vorschriften dieses Gesetzes oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügen, saniert werden müssen. In Einzelfällen können die Behörden Erleichterungen gewähren, sofern die Erfüllung der Sanierungspflicht mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. Gemäss geltendem Recht dürfen dabei jedoch die Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen und Erschütterungen sowie der Alarmwert für Lärmimmissionen nicht überschritten werden. Mit der Anpassung von Artikel 17 Absatz 2 USG soll diese Einschränkung im Bereich des Erschütterungsschutzes gelockert werden. Damit können beim Bau und Betrieb der Eisenbahninfrastruktur Mehrkosten für Massnahmen mit unbestimmter Wirkung vermieden werden. Massnahmen zur Reduktion von Erschütterungen müssen künftig erst ergriffen werden, wenn diese nachweislich wirksam sind und mit verhältnismässigem Aufwand realisiert werden können. Die Massnahme führt im Bereich der Bahninfrastruktur zur Vermeidung drohender Mehrbelastungen von bis zu zwei Milliarden.

#### **Rechtliche Voraussetzungen**

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 10: Änderung von Artikel 17 Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> SR 814.01

<sup>54</sup> SR 814.01

## **Beschreibung der Massnahme**

Das USG schützt Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften sowie Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. In Artikel 7 USG sind diese Einwirkungen umschrieben. Dazu zählen auch Erschütterungen, wie sie vom Bahnverkehr ausgehen.

Artikel 16 USG verlangt, dass Anlagen, die den Vorschriften dieses Gesetzes oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügen, saniert werden müssen. Nach Artikel 17 USG können die Behörden bei der Umsetzung dieser Pflicht Erleichterungen gewähren, sofern sich eine Sanierung nach Artikel 16 Absatz 2 im Einzelfall nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand realisieren lässt. Im Falle von Erschütterungen sind solche Erleichterungen gemäss Artikel 17 Absatz 2 jedoch nur zulässig, solange die einschlägigen Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden.

Heute existieren zwar Massnahmen gegen Erschütterungen im Bereich der Eisenbahninfrastruktur (z. B. Unterschottermatten oder Schwellenbesohlungen). Deren Wirkung ist aber weder nachgewiesen noch prognostizierbar und die Kosten solcher Massnahmen sind mit mehreren zehntausend Franken pro geschützte Person sehr hoch. Aus diesem Grund wurde die Verordnung über den Schutz vor Erschütterungen bis heute noch nicht in Kraft gesetzt; entsprechend steht auch die in Artikel 16 USG verlangte Sanierung bestehender Anlagen noch aus.

Gemäss heutiger Rechtslage besteht das Risiko von unverhältnismässig teuren Sanierungsmassnahmen am Ober- und Unterbau von Bahnanlagen. Dabei könnte nicht garantiert werden, dass die im USG festgelegten Schutzziele mit den betreffenden Massnahmen tatsächlich auch erreicht werden. Schätzungen gehen von Kosten von mindestens 2 Milliarden für die bestehenden Anlagen aus. Betroffen sind knapp 30 000 Personen.

Die vorgeschlagene Anpassung von Artikel 17 Absatz 2 ermöglicht die Gewährung von Erleichterungen beim Erschütterungsschutz, auch wenn die betreffenden Immissionsgrenzwerte im Einzelfall überschritten werden. Durch diese Anpassung an die Regelung beim Lärm (dort sind Erleichterungen zulässig, solange der über dem Immissionsgrenzwert liegende Alarmwert nicht überschritten wird) kann die Realisierung von teuren Massnahmen mit unbestimmter Wirkung vermieden werden. Künftig soll eine Sanierungspflicht nur noch dann bestehen, wenn die betreffenden Massnahmen nachweislich wirksam und gleichzeitig auch verhältnismässig sind. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn neue technische Ansätze zum Erschütterungsschutz vorliegen.

## **1.2.19 Finanzierung der Aufsichtsaufgaben in der AHV durch den AHV-Fonds**

### **Die Massnahme auf einen Blick**

Gestützt auf das geltende Recht werden nur die Aufgaben, welche das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Zusammenhang mit der Durchführung der AHV wahrnimmt, vom AHV-Fonds beglichen. Neu sollen – analog zur Regelung bei der

IV – auch die Aufsichtsaufgaben durch den Fonds finanziert werden. Dadurch entstehen beim BSV Mehreinnahmen von jährlich 1,2 Millionen.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
BSV/E1300.0010 Entgelte (Teil Rück- erstattung von Vollzugaufwand)	14,4	14,4	14,4	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BSV/E1300.0010 Entgelte	15,5	15,0	15,2	14,5
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BSV/E1300.0010/E100.0001 Ent- gelte/Funktionsertrag (Globalbudget)		–	1,2	1,2
<b>Total Entlastung</b>		–	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 11: Änderung von Artikel 95 Absatz 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946<sup>55</sup> über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG).

### Beschreibung der Massnahme

Gestützt auf Artikel 95 Absatz 1<sup>bis</sup> AHVG und Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959<sup>56</sup> über die Invalidenversicherung (IVG) werden Personalausgaben des BSV im Umfang von gut 10 Millionen beziehungsweise rund 60 Vollzeitstellenäquivalente (FTE) durch den AHV- beziehungsweise den IV-Fonds getragen. Während die Invalidenversicherung sowohl die Kosten aus den Durchführungsaufgaben (Regressdienst, allgemeine Information der Versicherten, Ausrichtung von Finanzhilfen) als auch aus den Aufsichtsaufgaben trägt, werden im Bereich der Altersvorsorge dem AHV-Fonds ausschliesslich die Lohnkosten für Personal im Bereich der Durchführungsaufgaben (insbesondere Regressdienst) in Rechnung gestellt. Den Personalaufwand aus den Aufsichtsaufgaben des BSV gegenüber der Altersversicherung trägt der Bundeshaushalt. Mit der beantragten Änderung des AHVG soll diese Ungleichheit behoben werden. Künftig soll auch das mit AHV-Aufsichtsaufgaben betraute Personal (7,2 FTE) durch den AHV-Fonds bezahlt werden. Dadurch entstehen Mehreinnahmen von jährlich 1,2 Millionen.

Die Massnahme führt zu einer geringfügigen Mehrbelastung der AHV im Umfang von rund 0,01 Prozent einer Jahresausgabe.

<sup>55</sup> SR 831.10

<sup>56</sup> SR 831.20

## 1.2.20 Invalidenversicherung

### Die Massnahme auf einen Blick

Im Jahr 2014 ist ein neuer Finanzierungsmechanismus für die Invalidenversicherung (IV) in Kraft getreten. Der Bundesrat will das Niveau des IV-Bundesbeitrags senken, um unbeabsichtigte Effekte beim Übergang vom alten zum neuen System zu kompensieren und um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die IV aufgrund der stetigen Amortisation ihrer Schuld eine rückläufige Zinsbelastung aufweist. Der Haushalt wird dadurch ab Inkrafttreten der nötigen Gesetzesänderung um 60 Millionen pro Jahr entlastet.

in Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
BSV/A2310.0328 Leistungen des Bundes an die IV	3 873	3 982	4 094	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BSV/A2310.0328 Leistungen des Bundes an die IV	3 619	3 720	3 812	3 910
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BSV/A2310.0328/A231.0001 Leistungen des Bundes an die IV		–	61,0	62,0
<b>Total Entlastung</b>		<b>–</b>	<b>61,0</b>	<b>62,0</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 12: Änderung von Artikel 78 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959<sup>57</sup> über die Invalidenversicherung (IVG).

### Beschreibung der Massnahme

Der Bundesbeitrag an die Invalidenversicherung wird seit 2014 durch einen neuen Mechanismus geregelt. Davor betrug der Bundesbeitrag 37,7 Prozent der Ausgaben der Versicherung. Mit dem 1. Massnahmenpaket der 6. IV-Revision wurde der Bundesbeitrag von den IV-Ausgaben entkoppelt und an die Entwicklung der Mehrwertsteuerträge gebunden, wobei zusätzlich die Entwicklung der Löhne und Preise berücksichtigt wird. Beim Übergang vom alten zum neuen System wurde auf die durchschnittlichen IV-Ausgaben in den Jahren 2010 und 2011 abgestellt (der Ausgangswert für den Bundesbeitrag nach der neuen Regelung wurde auf 37,7 % des

<sup>57</sup> SR 831.20

arithmetischen Mittels der IV-Ausgaben in den Jahren 2010 und 2011 festgelegt). Mit dieser Regelung wurde sichergestellt, dass sich die Reformbemühungen in der IV nicht in einem rückläufigen Bundesbeitrag niederschlagen, sondern voll der Versicherung zugutekommen.

Aus zwei Gründen erscheint der Bundesbeitrag aus heutiger Sicht allerdings überhöht: Erstens musste die IV im Jahr 2011 einmalige Nachzahlungen von rund 50 Millionen für Baubeiträge an die Kantone leisten. Damit kam die IV Verpflichtungen aus der Zeit vor der Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen nach, deren Höhe bei der Verabschiedung der IV-Revision 6a nicht bekannt gewesen waren. Durch die Nachzahlung für die Baubeiträge erhöhte sich der Ausgangswert des Bundesbeitrags um rund 10 Millionen.

Zweitens rechtfertigt sich eine Senkung des Bundesbeitrags, weil die Zinsbelastung der IV dank der stetigen Amortisation der IV-Schulden gegenüber dem Ausgleichsfonds der AHV rückläufig ist. In den Jahren 2010 und 2011 zahlte die IV Zinsen von durchschnittlich 228 Millionen. Dieser Betrag floss zu 37,7 Prozent (86 Millionen) in den Ausgangswert nach neuem Recht ein. Er erhöht das Niveau des Bundesbeitrags dauerhaft, obwohl die effektiven Zinszahlungen der IV rückläufig sind. Der Bund wird somit deutlich stärker belastet, als dies nach altem Recht der Fall gewesen wäre. In den Jahren ab 2018 bis zur vollständigen Amortisation summiert sich die Mehrbelastung auf schätzungsweise 610 Millionen.

Der Bundesrat schlägt vor, den Ausgangswert für den Bundesbeitrag im Gesetz von 3520,6 Millionen um 56,3 Millionen auf 3464,3 Millionen zu senken, um die Mehrbelastung des Bundes aus den beiden beschriebenen, unbeabsichtigten Effekten zu beseitigen. Dies entspricht einer Kürzung der gesetzlich festgelegten Berechnungsbasis um 1,6 Prozent. Der Bundeshaushalt wird dadurch 2018 um 61 Millionen und 2019 um 62 Millionen entlastet. Für die IV ist die Massnahme tragbar: Ihr entgehen bis zum Jahr 2028 insgesamt schätzungsweise 750 Millionen, sodass die Amortisation der IV-Schuld um höchstens ein Jahr verzögert werden dürfte.

### **1.2.21 Individuelle Prämienverbilligung**

#### **Die Massnahme auf einen Blick**

Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Der Bund unterstützt dabei die Kantone mit einem jährlichen pauschalen Beitrag von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP).

Der Beitrag des Bundes an die Prämienverbilligung wird von 7,5 auf 7,3 Prozent der OKP-Bruttokosten reduziert. Die Senkung soll indessen nicht zu einer reinen Lastenverschiebung zu den Kantonen führen. Der Bundesrat treibt vielmehr gleichzeitig mit dem vorliegenden Stabilisierungsprogramm eine Reform des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006<sup>58</sup> über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) voran. Dort sind Massnahmen vorgesehen, mit

<sup>58</sup> SR 831.30

denen insbesondere die Belastung der Kantone durch die Prämienverbilligungen für Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen reduziert und gleichzeitig Schwelleneffekte des heutigen Systems beseitigt werden. Mit der Senkung der Bundesbeteiligung an der Prämienverbilligung wird gewährleistet, dass auch der Bund an den Minderausgaben teilhaben kann. Ab Inkrafttreten der nötigen Gesetzesänderung wird der Bundeshaushalt um rund 75 Millionen pro Jahr entlastet.

in Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
A2310.0110 Individuelle Prämienverbilligung	2 432,0	2 544,0	2 661,0	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
A2310.0110 Individuelle Prämienverbilligung	2 482,0	2 594,0	2 711,0	2 833,0
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
A2310.110/A231.0214 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)		–	73,5	77,0
<b>Total Entlastung</b>		–	<b>73,5</b>	<b>77,0</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 13: Änderung von Artikel 66 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994<sup>59</sup> über die Krankenversicherung (KVG).

### Beschreibung der Massnahme

Gemäss Artikel 65 KVG gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent. Zur Finanzierung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) gewährt der Bund den Kantonen gemäss Artikel 66 Absatz 2 KVG jährlich einen Beitrag von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Diese Finanzierungsregelungen wurden mit der auf den 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) festgelegt. Damit verfügen die Kantone im Bereiche der Prämienverbilligungen über einen grossen Handlungsspielraum, insbesondere in Bezug auf den Bezügerkreis und die Höhe der einzelnen Prämienverbilligungsbeträge, aber auch betreffend ihren Beitrag an die IPV.

<sup>59</sup> SR 832.10

Diesen Handlungsspielraum haben die Kantone in Vergangenheit auch genutzt: So ist in jüngerer Zeit der Anteil der Kantone an der IPV insgesamt rückläufig gewesen. Diese Entwicklung hat verschiedentlich zu Kritik und zu Forderungen nach einem neuen Verteilmechanismus für die IPV-Beiträge des Bundes geführt (z. B. Motion Schenker Silvia 14.4288). Eine über die Jahre grösser werdende Differenz zwischen dem Bundesanteil und dem Kantonsanteil ist auch für den Bundesrat nicht wünschbar. Dennoch will er den kantonalen Handlungsspielraum erhalten und am heutigen System der pauschalen Beteiligung des Bundes festhalten (deren Höhe unabhängig von den durch die Kantone ausbezahlten Prämienverbilligungen ist). Mit der beantragten Senkung des Bundesbeitrags um 0,2 Prozentpunkte auf 7,3 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung kann sich indes auch der Bund im Bereich der Prämienverbilligung leicht entlasten, sodass sich die Anteile von Bund und Kantonen wieder etwas annähern.

### **Entlastung der Kantone durch eine Reform bei den Ergänzungsleistungen**

Bei dieser Massnahme handelt es sich nicht um eine isolierte Senkung des Bundesbeitrags zulasten der Kantone; vielmehr steht diese Massnahme in direktem Zusammenhang mit der geplanten EL-Reform, welche vom Bundesrat gleichzeitig mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 in die Vernehmlassung geschickt wurde. Damit wird eine Abwälzung der Lasten auf die Kantone vermieden.

Mit der Reform des ELG sind Anpassungen bei den IPV für EL-Bezügerinnen und EL-Bezüger vorgesehen, welche im geltenden System zu unerwünschten Schwelleneffekten und zu tendenziell übermässigen Prämienverbilligungsausgaben für die Kantone führen. Konkret geht es dabei um folgende zwei Massnahmen:

- Anpassung der EL-Mindesthöhe: Im heutigen System erhalten die EL-Bezügerinnen und -Bezüger die individuelle Prämienverbilligung, auf die sie Anrecht haben, über das EL-System ausbezahlt. So kann vermieden werden, dass EL-Bezügerinnen und -Bezüger gleichzeitig aus zwei Systemen (EL und IPV) eine Leistung beantragen müssen. In Artikel 26 der Verordnung vom 15. Januar 1971<sup>60</sup> über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ist geregelt, dass die Höhe der jährlichen EL mindestens dem Betrag der IPV entspricht, auf die eine Person Anspruch hat. Damit entstehen unerwünschte Schwelleneffekte unter den EL-Bezügerinnen und -Bezügern (EL-Bezügerinnen und -Bezüger mit kleinem Ausgabenüberschuss haben ein höheres verfügbares Einkommen als solche mit hohem Überschuss). Hinzu kommt, dass die meisten Kantone für die EL-Bezügerinnen und -Bezüger eine eigene IPV-Kategorie geschaffen haben, in der die IPV der Höhe der Durchschnittsprämie des jeweiligen Kantons bzw. der jeweiligen Prämienregion entspricht. Das bewirkt unerwünschte Schwelleneffekte zwischen Personen, die EL beziehen, und solchen die keine EL beziehen (EL-Bezügerinnen und -Bezüger mit kleinem Ausgabenüberschuss werden besser gestellt als Nicht-EL-Bezügerinnen und -Bezüger).

<sup>60</sup> SR 831.301



In der Vernehmlassungsvorlage zur ELG-Revision ist vorgesehen, die Mindesthöhe der EL auf Gesetzesstufe festzuschreiben und dabei festzulegen, dass sie dem höheren der beiden folgenden Beträge entspricht:

- a. der höchsten Prämienverbilligung, die der Kanton für Personen festgelegt hat, die weder Ergänzungsleistungen noch Sozialhilfe beziehen;
- b. 60 Prozent der Durchschnittsprämie des betreffenden Kantons bzw. der betreffenden Prämienregion.

Mit diesen Massnahmen können die Schwelleneffekte zwischen Personen, die EL beziehen, und solchen, die keine EL beziehen, weitgehend eliminiert und die Schwelleneffekte unter den EL-Bezügerinnen und -Bezügern reduziert werden. Die Senkung des EL-Mindestbetrags führt bei den Kantonen zu Einsparungen von schätzungsweise 75 Millionen im Jahr 2022. Allerdings profitieren nicht alle Kantone gleichermassen. In Kantonen wie beispielsweise Bern, welche bereits heute eine niedrigere EL-Mindesthöhe kennen als die kantonale bzw. regionale Durchschnittsprämie, weil sie für EL-Bezügerinnen und -Bezüger keine eigene IPV-Kategorie geschaffen haben, ergeben sich entsprechend weniger Einsparungen.

- Zweitens sollen EL-Bezügerinnen und Bezüger nicht mehr generell eine pauschale Vergütung der Krankenkassenprämien erhalten. Heute wird bei der Berechnung des EL-Betrags die Durchschnittsprämie des Kantons bzw. der Region als Ausgabe anerkannt. Die Kantone entrichten diesen Betrag gemäss Artikel 21a ELG direkt an den Krankenversicherer. Wenn die Durchschnittsprämie über der tatsächlichen Prämie liegt, ist der Krankenversicherer verpflichtet, der EL beziehenden Person die Differenz zu erstatten.

Dieses Rückerstattungsverfahren ist aufwendig und für die EL beziehenden Personen selber nicht immer nachvollziehbar. Die Kantone sollen daher neu die Möglichkeit erhalten, in der EL-Berechnung nur noch die effektive Prämie zu berücksichtigen, falls diese unter der Durchschnittsprämie liegt. Wenn die Kantone gesamtschweizerisch von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, führt dies zu Einsparungen von jährlich 41 Millionen.

Mit diesen beiden Massnahmen reduzieren sich die Ausgaben der Kantone für die individuelle Prämienverbilligung um schätzungsweise 116 Millionen pro Jahr. Es ist gerechtfertigt, dass an diesen Einsparungen auch der Bund partizipiert, zumal der Anteil der Kantone an den IPV in den vergangenen Jahren laufend rückläufig war und 2014 noch bei durchschnittlich 44 Prozent lag.

## 1.2.22 Militärversicherung

### Die Massnahme auf einen Blick

Die Militärversicherung versichert Personen, die im Rahmen von Sicherheits- und Friedensdiensten des Bundes Einsätze leisten, zur Hauptsache Milizangehörige von Armee, Zivilschutz und Zivildienst. Gegen Prämien versichert die Militärversicherung zudem aktive und pensionierte Berufsmilitärs (beruflich und freiwillig Versicherte). Versichert sind alle durch Krankheit oder Unfall hervorgerufenen Gesundheitsschädigungen, die während der versicherten Zeit auftreten.

Das Verhältnis zwischen den Leistungen und den von den beruflich und freiwillig Versicherten bezahlten Prämien in der Militärversicherung ist insgesamt als vorteilhaft für die Versicherten zu bezeichnen. Dies führte dazu, dass die Prämien die effektiv angefallenen Krankheitskosten für die erwähnte Versichertengruppe nicht mehr deckten. So nahm das vom Bund zu finanzierende Defizit von rund 0,8 Millionen im Jahr 2012 auf über 4 Millionen im Jahr 2015 zu. Der Kostendeckungsgrad der Prämien reduzierte sich im gleichen Zeitraum von rund 95 auf knapp 80 Prozent. Mit den vorgesehenen Gesetzesänderungen soll verhindert werden, dass der Kostendeckungsgrad weiter sinkt. Mit den geplanten Prämien erhöhungen soll die Kostendeckung bei mindestens 80 Prozent gehalten werden. Damit wird der Bundeshaushalt im Jahr 2018 um schätzungsweise 2,5 und 2019 um 3,4 Millionen entlastet.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
E1300.0125 Einnahmen MV	18,2	18,6	18,6	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
E1300.0125 Einnahmen MV	17,2	17,4	17,3	17,5
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
E1300.0125/E130.0101 Einnahmen Militärversicherung			2,5	3,4
<b>Total Entlastung</b>			<b>2,5</b>	<b>3,4</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 14: Änderung des Artikels 2 sowie Artikel 27a und 66a–66d neu des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992<sup>61</sup> über die Militärversicherung (MVG).

<sup>61</sup> SR 833.1

## **Beschreibung der Massnahme**

Die von den beruflich Versicherten (Berufsmilitär, z. B. Piloten) und freiwillig Versicherten (pensionierte beruflich Versicherte) bezahlten Prämien zur Deckung des Krankheitsrisikos betragen zurzeit 289 Franken pro Monat. In der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) liegt die schweizerische Durchschnittsprämie beim Modell mit der Minimalfranchise dagegen bei rund 428 Franken pro Monat. Die Prämienanpassungen in der Militärversicherung erfolgen jeweils nicht wie in der OKP nach der Kostenentwicklung, sondern nach dem Verlauf des versicherten Höchstverdienstes.

Dies bewirkt, dass die Prämienanpassungen nicht Schritt halten mit dem Wachstum der Krankheitskosten der beruflich und freiwillig Versicherten. So stiegen die Defizite dieser Versichertensparte von 0,8 Millionen im Jahr 2012 auf gut 4 Millionen im Jahr 2015. Der Kostendeckungsgrad nahm ebenfalls kontinuierlich ab und fiel im Jahr 2015 unter 80 Prozent. Gemäss den aktuellen Schätzungen der Krankheitskosten der beruflich und freiwillig Versicherten und unter Einbezug eines Verwaltungs-kostenbeitrags sinkt der Kostendeckungsgrad bis 2017 auf gegen 70 Prozent. Deshalb will der Bundesrat die Prämien so erhöhen, dass ein Kostendeckungsgrad von mindestens 80 Prozent eingehalten werden kann. Dazu soll die Prämie in der Militärversicherung im ersten Jahr nach Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Grundlagen auf rund 340 Franken pro Monat angehoben werden. Da die Prämie gestützt auf das geltende Recht im Jahr 2017 bei ungefähr 293 Franken liegen wird, entspricht dies einem einmaligen Anstieg um rund 16 Prozent. In den Folgejahren sind zur Zielerreichung Prämiensteigerungen von schätzungsweise 4 bis 5 Prozent pro Jahr nötig. Der Bundesrat will mit den geplanten Neuerungen verhindern, dass der Bundeshaushalt im Falle der beruflich und freiwillig Versicherten immer höhere Kosten der Militärversicherung mitfinanziert.

Für die Berechnung des Kostendeckungsgrads sollen die effektiven Kosten der Militärversicherung (Heilkosten und Verwaltungskostenbeitrag) in den zwei betreffenden Versicherungsbereichen herangezogen werden. Zwar weist die Militärversicherung gegenüber der OKP für ihre Versicherten in gewissen Bereichen Nachteile auf, da sie beispielsweise bei den Spitalkosten Leistungen finanzieren muss, welche bei OKP-Versicherten durch den Kanton getragen werden. In anderen Bereichen hingegen ist die Militärversicherung vorteilhafter (z. B. keine Kostenbeteiligung der Versicherten, keine Einzahlungen in den Risikoausgleich). Dem könnte theoretisch Rechnung getragen werden, indem für die Kostendeckung eine hypothetische Vergleichsrechnung herangezogen würde, welche diese Unterschiede eliminiert.

Der Bundesrat erachtet ein solches Vorgehen jedoch nicht als zielführend: Zunächst dürfte eine solche Vergleichsrechnung aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Versicherungen kaum je vollständig und unbestritten sein. Zudem dürften sich die Unterschiede insgesamt in etwa aufheben oder zumindest nicht zum Nachteil der beruflich und freiwillig Versicherten ausfallen. Entscheidend ist aus Sicht des Bundesrats daher, dass die effektiv zu bezahlenden Krankheitskosten sowie ein Verwaltungskostenbeitrag zu mindestens 80 Prozent durch die tatsächlich erzielten Prämien der beruflich und freiwillig Versicherten gedeckt werden. Der Bundesrat will mit seiner Vorlage die Ausweitung der in den vergangenen Jahren faktisch

ausgerichteten Bundessubventionen zugunsten der genannten Versicherten begrenzen.

Der Bundeshaushalt wird mit dieser Massnahme im Jahr 2018 um schätzungsweise 2,5 und im Jahr 2019 um rund 3,4 Millionen entlastet.

Die geplante Prämienerrhöhung, die rund 5000 Versicherte betrifft, beträgt 2018 gemäss aktuellen Schätzungen rund 16 Prozent. Die monatliche Mehrbelastung für die Versicherten beläuft sich auf 47 Franken, was gut 560 Franken im Jahr ergibt. In den beiden Folgejahren dürfte gestützt auf aktuelle Schätzungen nochmals eine Prämiensteigerung von je 16 Franken pro Monat anfallen. Dies entspricht einem Anstieg um 4 bis 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr, was in etwa mit der Entwicklung der in der OKP in der jüngsten Vergangenheit tatsächlich eingetretenen Aufschläge vergleichbar ist. Auch nach dieser Anpassung dürfte die Prämie noch rund einen Viertel oder ungefähr 120–130 Franken pro Monat unter der schweizerischen Durchschnittsprämie der OKP mit der Minimalfranchise liegen, wobei die beruflich und freiwillig Versicherten weder eine Franchise noch eine Kostenbeteiligung leisten. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass auch die Militärversicherung für die beruflich Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ein Prämienverbilligungs-System kennt.

Aus diesen Gründen ist der Bundesrat der Auffassung, dass die erwähnten Anpassungen bei den Prämien für die Krankenversicherung der beruflich und freiwillig Versicherten sachlich gerechtfertigt und tragbar sind.

### **1.2.23                      Verzinsung der Rückstellung für Familienzulagen Landwirtschaft**

#### **Die Massnahme auf einen Blick**

Mit der Einführung der Familienzulagen in der Landwirtschaft wurde eine Rückstellung im Umfang von 32 Millionen geschaffen. Diese Rückstellung wird vom Bund zum gesetzlich vorgeschriebenen Satz von mindestens 4 Prozent verzinst. Die Zinseinnahmen im Umfang von jährlich 1,3 Millionen gehen an die Kantone und verbilligen deren Beitrag an die Familienzulagen Landwirtschaft. Der Zinssatz von 4 Prozent ist im aktuellen Marktumfeld deutlich überhöht. Mit der beantragten Aufhebung des gesetzlichen Mindestzinses soll künftig eine marktübliche Verzinsung möglich werden. Der Bundeshaushalt wird ab Inkrafttreten der nötigen Gesetzesänderung im Umfang von maximal 1,2 Millionen pro Jahr entlastet.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
<b>FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:</b>				
BSV/A2310.0332 Familienzulagen Landwirtschaft (Teil Zinsertrag Familien- zulagenfonds)	1,3	1,3	1,3	
<b>VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BSV/A2310.0332 Familienzulagen Landwirtschaft (Teil Zinsertrag Familien- zulagenfonds)	1,3	1,3	1,3	1,3
<b>Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1. 7. 2015:</b>				
BSV/A2310.0332/A231.0242 Familien- zulagen Landwirtschaft (Teil Zinsertrag Familienzulagenfonds)		–	1,2	0,9
<b>Total Entlastung</b>		–	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>

### Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 15: Änderung von Artikel 20 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952<sup>62</sup> über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG).

### Beschreibung der Massnahme

Die Familienzulagen in der Landwirtschaft werden neben Beiträgen der Arbeitgeber in der Landwirtschaft im Umfang von 2 Prozent der ausgerichteten AHV-pflichtigen Löhne (2014: 18,1 Mio.) zu zwei Dritteln durch den Bund (2014: 70,2 Mio.) und zu einem Drittel durch die Kantone (2014: 35,1 Mio.) finanziert.

Mit Bundesbeschluss vom 24. März 1947<sup>63</sup> über die Errichtung von besonderen Fonds aus den Einnahmen der Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung wurde unter anderem ein Fonds für den Familienschutz geschaffen und mit knapp 100 Millionen dotiert. 1953, mit Inkrafttreten des FLG, wurden 32 Millionen, ein Drittel der Fondsmittel, als Rückstellung zugunsten der Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und selbstständig erwerbende Landwirtinnen und Landwirte ausgeschrieben. Diese ursprünglich von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie von Bund und Kantonen geäußerten Mittel werden seither durch den Bund verzinst. Die Zinseinnahmen gehen gestützt auf Artikel 21 Absatz 2 FLG an die Kantone und werden zur Herabsetzung des kantonalen Beitrags an die Familienzulagen in der Landwirtschaft eingesetzt. Der Stand

<sup>62</sup> SR 836.1

<sup>63</sup> SR 834.2

der Rückstellung wird in der Staatsrechnung des Bundes unter den zweckgebundenen Fonds im Fremdkapital ausgewiesen (Tabelle B41).

Gestützt auf das geltende Recht (Art. 20 Abs. 2 FLG) beträgt die Verzinsung durch den Bund mindestens 4 Prozent. Dieser Zins liegt derzeit deutlich über den Konditionen am Markt. Mit einer Gesetzesänderung soll künftig eine marktübliche Verzinsung ermöglicht werden: Am Grundsatz der Zinspflicht des Bundes zugunsten der Kantone wird festgehalten. Neu soll aber die Höhe der Verzinsung im Gesetz offen gelassen werden. Damit kann die Eidgenössische Finanzverwaltung gestützt auf Artikel 70 Absatz 2 FHV den Zinssatz unter Berücksichtigung der Marktverhältnisse sowie der Art und der Dauer des Guthabens festlegen. Künftig wird mit dieser Regelung die Verzinsung auf der Rendite von Obligationen der Eidgenossenschaft mit 7-jähriger Laufzeit basieren. Damit wird der Fonds zu gleichen Konditionen verzinst wie andere längerfristig auf Depotkonten der Bundestresorerie angelegte Mittel. Gestützt auf die volkswirtschaftlichen Eckwerte vom März 2016 dürfte 2018 ein Zinssatz von 0,35 Prozent und 2019 ein Zinssatz von 1,2 Prozent zur Anwendung kommen. Dadurch entsteht für den Bundeshaushalt eine Entlastung von 1,2 beziehungsweise 0,9 Millionen.

Die Massnahme hat keine Auswirkungen auf die Empfängerinnen und Empfänger der Familienzulagen in der Landwirtschaft. Für die Kantone entfällt hingegen der sachlich nicht gerechtfertigte Vorteil einer deutlich über den Marktkonditionen liegenden Verzinsung durch den Bund. Ihr Beitrag an die Familienzulagen erhöht sich dadurch leicht.

## 1.2.24 Weitere einnahmenseitige Massnahmen

### Die Massnahmen auf einen Blick

Die Entlastungsstrategie des Bundesrates (s. Ziff. 1.1.3) setzt primär auf der Ausgabe- an. Dennoch wurden auch Möglichkeiten geprüft, Verbesserungen auf der Einnahmenseite zu erzielen. Dazu wurden insbesondere verschiedene Gebühren und Abgaben auf ihren Kostendeckungsgrad überprüft. Die Grundsätze, nach denen die Bundesverwaltung Gebühren für ihre Verfügungen und Dienstleistungen erheben kann, sind in Artikel 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>64</sup> (RVOG) und in der allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004<sup>65</sup> festgelegt. Das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip sind zu beachten. Als Bemessungsgrundlage gilt das Prinzip, dass der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten einer Verwaltungseinheit nicht übersteigt.

Der Bundesrat hat drei Bereiche identifiziert, in denen Erhöhungen angemessen sind: die Abgaben der Betriebe, in denen Zivildienstleistende arbeiten, sowie die Gebühren für die Edelmetallkontrolle und für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs. Er will darüber hinaus im Bereich der Meteodaten auf eine Gesetzesänderung verzichten, welche zu Mindereinnahmen geführt hätte.

<sup>64</sup> SR 172.010

<sup>65</sup> SR 172.041.1

In Mio. CHF	2017	2018	2019
Zivildienst: Abgaben der Einsatzbetriebe	0,5	0,6	0,7
Gebühren Edelmetallkontrolle	0,7	0,8	1,0
Gebühren Überwachung Fernmeldeverkehr	0,8	0,8	0,8
<b>Total Entlastung</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>
Verzicht auf Open Government Data MeteoSchweiz	4,0	4,0	4,0

### **Zivildienst: Abgaben der Einsatzbetriebe**

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst erhebt von den Einsatzbetrieben eine Abgabe als Ausgleich für die erhaltene Arbeitskraft. Der Bundesrat legt die Höhe dieser Abgabe fest. Im Zuge der Revision des Zivildienstgesetzes vom 6. Oktober 1995<sup>66</sup> (ZDG) soll die Abgabe auf Mitte 2016 von durchschnittlich 16 auf durchschnittlich 19 Franken pro geleistetem Dienstag erhöht werden. Daraus entstehen im Legislaturfinanzplan Mehreinnahmen von insgesamt 6,5 bis 7,4 Millionen pro Jahr. Da der grösste Teil dieser Erhöhung im provisorischen Finanzplan 2017–19 bereits eingeplant wurde, beschränkt sich die zusätzliche Haushaltsentlastung auf 0,5 bis 0,7 Millionen pro Jahr. Mit der Erhöhung der Abgabe wird einerseits der Lohnentwicklung Rechnung getragen und andererseits die im Zivildienstgesetz (Art. 6 ZDG) geforderte Einhaltung und Durchsetzung der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität der Zivildiensteinsätze sichergestellt. Der grösste Teil der Mehreinnahmen entsteht dadurch, dass die wegfallende Entschädigung für die fehlende Unterkunft nicht mehr an die Zivildienstleistenden, sondern neu – für den Einsatzbetrieb kostenneutral – an den Bund fliessen wird. Aus diesem Grund liegt die Mehrbelastung für die Einsatzbetriebe bei durchschnittlich nur 1,20 Franken netto pro Dienstag.

Die Erhöhung der Abgabe erfordert eine Anpassung der Verordnung vom 11. September 1996<sup>67</sup> über den zivilen Ersatzdienst.

### **Eidgenössische Zollverwaltung: Gebühren für die Edelmetallkontrolle**

Die Edelmetallkontrolle der Eidgenössischen Zollverwaltung überwacht den Verkehr mit Edelmetallwaren (Importkontrolle und Marktüberwachung) und führt Analysen von Edelmetallen (keine hoheitliche Aufgabe) sowie amtliche Prüfungen und Stempelungen (hoheitliche Aufgabe) durch. Letztere sind obligatorisch für Uhrgehäuse aus Edelmetall, jedoch fakultativ für andere Waren. Die Mehrheit der amtlich gestempelten Gegenstände sind nicht Uhrgehäuse (obligatorische Punzierung), sondern andere Waren (fakultative Punzierung). Mit einer Erhöhung der Gebühren um durchschnittlich 11 Prozent sowie der Einführung neuer Gebühren (z. B. Ausbildung für Dritte) sollen der Kostendeckungsgrad erhöht und Mehreinnahmen von 0,7 bis 1 Million erzielt werden.

<sup>66</sup> SR 824.0

<sup>67</sup> SR 824.01

Die Gebührenerhöhung erfordert eine Anpassung der Verordnung vom 17. August 2005<sup>68</sup> über die Gebühren für die Edelmetallkontrolle.

### **ISC EJPD: Gebühren zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs**

Die durch die Strafverfolgungsbehörden zu entrichtenden Gebühren für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs wurden seit dem Jahr 2004 nicht mehr überprüft. Zwischenzeitlich eingeführte neue Leistungen werden weiterhin zu vergleichbaren Ansätzen verrechnet. Die Gebühren sollen nun im Durchschnitt um 5 Prozent angehoben werden, um den Kostendeckungsgrad zu erhöhen. Aktuell beträgt dieser rund 55 Prozent. Die Erhöhung gleicht zum einen die aufgelaufene Teuerung von 3,2 Prozent aus. Sie kommt zum anderen der Forderung nach, die Kantone stärker an den anfallenden Kosten zu beteiligen. Das Gebührenvolumen von aktuell 16 Millionen kann damit um 0,8 Millionen angehoben werden.

Die Massnahme erfordert eine Anpassung der Verordnung vom 7. April 2004<sup>69</sup> über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.

### **MeteoSchweiz: Verzicht auf die Umsetzung von Open-Government-Data**

Eine vom Parlament überwiesene Motion der UREK-N (12.3335) verlangt die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den freien Zugang zu meteorologischen und klimatologischen Daten gemäss dem Open-Government-Data-Prinzip. Dies hätte für den Bund Einnahmenausfälle im Umfang von 4 Millionen pro Jahr zur Folge (Berechnung aus dem Jahr 2013). In der aktuellen finanzpolitischen Situation will der Bundesrat diese zusätzlichen Einnahmenausfälle vermeiden und auf die geforderte Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999<sup>70</sup> über die Meteorologie und Klimatologie verzichten. Dabei ist zu beachten, dass die bereits heute gebührenfreien Datenlieferungen (z. B. für Forschung oder Einsatzorganisationen von Bund, Kantonen und Gemeinden) einem Wert von 8 bis 10 Millionen entsprechen.

## **1.3 Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht**

### **1.3.1 Kern der Vorlage**

Die Aufsicht über die Stiftungen, die unter der Aufsicht des Bundes stehen, soll künftig von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ausgeübt werden. Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht (ESA), welche dem Generalsekretariat des EDI (GS-EDI) unterstellt ist, wird deshalb aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliedert und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit eigener Rechnung umgewandelt.

<sup>68</sup> SR 941.319

<sup>69</sup> SR 780.115.1

<sup>70</sup> SR 429.1



### 1.3.2 Ausgangslage

Gemäss Artikel 84 des Zivilgesetzbuches<sup>71</sup> (ZGB) stehen die klassischen Stiftungen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören (Absatz 1). Die Kantone können dabei die ihren Gemeinden angehörenden Stiftungen der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellen (Abs. 1<sup>bis</sup>). Die Bundesaufsicht wird über die Stiftungen ausgeübt, welche national oder international wirken, die kantonale Aufsicht über Stiftungen, welche lokal oder kantonsweit wirken. Gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000<sup>72</sup> für das Eidgenössische Departement des Innern übt das GS-EDI die Aufsicht über die dem Bund unterstehenden klassischen Stiftungen aus. Innerhalb des GS-EDI nimmt der Bereich «Eidgenössische Stiftungsaufsicht» diese Aufgabe wahr. Er ist mithin Teil der zentralen Bundesverwaltung.

Wie in der Umsetzungsplanung des Bundesrates vom 25. März 2009<sup>73</sup> zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006<sup>74</sup> festgehalten ist, gehört die Aufgabe der Stiftungsaufsicht zum Typus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, welche grundsätzlich durch verselbstständigte, aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliederte Einheiten wahrgenommen werden soll. Der Bundesrat hat jedoch zum damaligen Zeitpunkt davon abgesehen, dem Parlament einen Vorschlag für eine Ausgliederung der ESA aus der zentralen Bundesverwaltung und eine Verselbstständigung zu unterbreiten. Vor allem war damals die ESA mit ihren gegen fünf Vollzeitstellen dafür zu klein (Umsetzungsplanung, S. 5). Ende 2008 standen 3106 Stiftungen unter der Aufsicht des Bundes.

In der Zwischenzeit hat sich die Situation jedoch geändert: Ende 2015 unterstanden 4079 Stiftungen der Aufsicht des Bundes. Demnach betrug der Nettozuwachs (neue Stiftungen minus aufgehobene Stiftungen) in der Zeit zwischen Anfang 2009 und Ende 2015 pro Jahr im Durchschnitt rund 140 Stiftungen. Angesichts dieser Entwicklung wurde der Stellenetat der ESA ab dem Jahre 2010 sukzessive ausgebaut. Ein entscheidender Ausbauschritt erfolgte aufgrund eines Bundesratsbeschlusses vom 27. Februar 2013. Der Bundesrat beschloss damals aufgrund eines Prüfberichts, den das EDI in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) und unter Einbezug der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden erstellt hatte<sup>75</sup>, auf die Einführung eines Systems der Oberaufsicht (direkte Aufsicht über alle schweizerischen Stiftungen durch die kantonalen Behörden, Oberaufsicht durch eine Bundesstelle), zu verzichten. Stattdessen entschied er, die Stiftungsaufsicht zu stärken: Der Bereich Recht und Stiftungsaufsicht im GS-EDI wurde personell und organisatorisch getrennt und damit die ESA als eigenständige Einheit innerhalb des GS-EDI mit spezieller Leitung geschaffen. Das Fachwissen im Rechnungswesen wurde stark erweitert, indem in Ergänzung zu den Juristinnen und Juristen Personen mit entsprechenden spezifischen Fachkenntnissen rekrutiert wurden. Schliesslich wurden die finanziellen

<sup>71</sup> SR 210

<sup>72</sup> SR 172.212.1

<sup>73</sup> Die Umsetzungsplanung ist abrufbar unter: [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Corporate Governance > Grundlagen

<sup>74</sup> BBl 2006 8233

<sup>75</sup> Bericht des EDI vom 9. Dez. 2012 zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen; s. dazu auch BBl 2013 2213

Mittel in den Voranschlägen und Finanzplänen aufgestockt, sodass für die Stiftungsaufsicht ab 2014 grundsätzlich 13 Vollzeitstellen zur Verfügung stehen, welche durch Gebühreneinnahmen alimentiert werden müssen.

Auch für die Zukunft muss mit einem Nettozuwachs der unter Bundesaufsicht stehenden Stiftungen und mit einem zunehmenden Stellenbedarf gerechnet werden. Sofern die Zahl der Stiftungen unter Bundesaufsicht im gleichen Masse zunimmt wie in den letzten Jahren, wird künftig rund alle zwei Jahre eine zusätzliche Stelle nötig sein. Unter diesen Umständen sind eine Ausgliederung aus der zentralen Bundesverwaltung und eine Verselbstständigung der ESA vertretbar.

### 1.3.3                   Hauptsächliche Elemente und Ziele der Vorlage

Mit der Ausgliederung der ESA aus der zentralen Bundesverwaltung und mit ihrer Umgestaltung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt wird dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 23. September 2006<sup>76</sup> (Corporate-Governance-Bericht) Rechnung getragen. Das bedeutet namentlich, dass die ESA die Aufsicht über die Stiftungen fachlich, organisatorisch, finanziell und personell unabhängig ausüben wird. Sie wird in ihren Entscheiden, insbesondere auch formell, keinen Weisungen des Bundesrates oder von Verwaltungsbehörden unterstehen. Diese Unabhängigkeit wird gesetzlich verankert und gesichert. Dies ist umso wichtiger, als die Stiftungsaufsicht nicht eine Fachaufsicht, sondern grundsätzlich eine Rechtsaufsicht darstellt und deshalb ausschliesslich nach rechtlichen Kriterien ausgeübt werden muss<sup>77</sup>.

Sodann wird die ESA auch in ihrer Organisation und in ihrer Betriebsführung selbstständig sein und vor allem eine eigene Rechnung ausserhalb des Finanzhaushalts des Bundes führen. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde soll nicht mehr von aussen über die Zuteilung und Verwaltung der Ressourcen für die Aufgabenerfüllung beeinflusst werden. Voraussetzung dafür ist allerdings eine vollumfängliche Eigenfinanzierung. Diese soll dadurch realisiert werden, dass die ESA ihre Aufsicht vollständig über Gebühren und eine jährliche Aufsichtsabgabe finanziert, welche von den Stiftungen erbracht werden. Die diesbezüglichen Einnahmen sollen somit künftig auch den Aufwand decken, der gegenwärtig nur zum Teil über Gebühren finanziert wird, namentlich auch den für die Infrastruktur und Logistik, vor allem im IT-Bereich, und für das Finanz- und das Personalwesen.

Die Flexibilisierung der Ressourcensteuerung und des Finanzierungssystems ist unumgänglich, weil allein schon infolge des ungebrochenen Zuwachses der Stiftungen unter Bundesaufsicht künftig rund alle zwei Jahre eine zusätzliche Person bei der ESA erforderlich sein dürfte. In diesem Zusammenhang macht zudem die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor in ihrem Bericht vom Juni 2015 über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorfinanzierungsrisiken in der Schweiz unmissverständlich darauf aufmerksam, dass die ESA auch zur Stärkung

<sup>76</sup> BBI 2006 8233

<sup>77</sup> Grundlagenbericht des EJPD vom 23. Dez. 2010 zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht, S. 6

der Überwachung und demnach zur Verringerung des Risikos des Missbrauchs zur Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden muss.

Die Auslagerung der ESA aus der zentralen Bundesverwaltung und deren Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt werden somit auch gewährleisten, dass die erforderlichen Ressourcen der ESA zeitgerecht den voraussichtlich auch in Zukunft steigenden quantitativen und qualitativen Bedürfnissen angepasst werden können.

Sodann wird durch diese Vorlage der Personalkredit des GS-EDI um die Finanzposition reduziert, welche die für die Stiftungsaufsicht reservierten Personalbezüge und die Arbeitgeberbeiträge enthält. Dieser jährliche Personalkredit beträgt rund 2,5 Millionen Franken und wird schon jetzt durch Gebühreneinnahmen der Stiftungsaufsicht finanziert. Mit der vollumfänglichen Eigenfinanzierung der ESA über Gebühren und Aufsichtsabgaben wird indes der Bundeshaushalt im Ergebnis um rund 650 000 Franken pro Jahr entlastet.

Angefügt sei, dass die ESA mit dieser Vorlage in organisatorischer Hinsicht den meisten kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden angeglichen wird, sind diese doch in beinahe allen Kantonen als öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestaltet. Es war im Übrigen der Bund, welcher die Kantone zumindest indirekt dazu anhielt. Er verpflichtete nämlich die Kantone im Rahmen der BVG-Strukturreform, die BVG-Aufsichtsbehörden als unabhängige Anstalten auszugestalten, und die BVG-Aufsicht und die Aufsicht über die klassischen Stiftungen werden in den meisten Kantonen traditionell von derselben Behörde ausgeübt.

Die Bestimmungen des ZGB zu Inhalt und Umfang der Stiftungsaufsicht werden nicht geändert. Auch an der Kompetenzaufteilung zwischen der ESA und den kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden wird nichts geändert. Da die Stiftungsaufsicht künftig von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ausgeübt wird, ist es allerdings angezeigt, deren Aufgaben und Aufsichtsmittel gesetzlich zu präzisieren, wie dies auch die meisten Kantone für ihre Stiftungsaufsicht getan haben.

### 1.3.4 Weitere Elemente

Im Vergleich zu anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes wird die ESA auf absehbare Zeit eine relativ geringe Grösse aufweisen. Deshalb soll sie in Fragen des Personals, der Ressourcenbewirtschaftung und in der IT das Knowhow der zentralen Bundesverwaltung nutzen und so von Synergien profitieren können. Auch soll sie zum Teil die Infrastruktur des Bundes direkt nutzen können, so zum Beispiel bis auf Weiteres die Räumlichkeiten an der Inselgasse in Bern. Diese Leistungen sind aber von der ESA aus den Einnahmen abzugelten. Die ESA wird mit den zuständigen Bundesstellen die erforderlichen Verträge abschliessen.

Für das Personal der ESA gilt weiterhin das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000<sup>78</sup> (BPG). Die ESA hat als eigene Arbeitgeberin die Kompetenz, im Rahmen von Artikel 37 Absätze 3 und 3<sup>bis</sup> BPG Ausführungsbestimmungen zu erlassen,

<sup>78</sup> SR 127.220.1

soweit diese nicht in die Kompetenz des Bundesrates fallen. Die Ausführungsbestimmungen sind dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen. Es ist beabsichtigt, für das Personal der ESA dem Grundsatz nach die für die zentrale Bundesverwaltung geltenden Ausführungsbestimmungen zum BPG als anwendbar zu erklären (vgl. Erläuterungen zu Art. 12). Zudem soll das Personal der ESA auch künftig vorsorgerechtlich im Vorsorgewerk Bund PUBLICA versichert sein (vgl. Erläuterungen zu Art. 13).

Für die Haftung der ESA gilt weiterhin das Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958<sup>79</sup> (VG). Die Haftung wird aber beschränkt; entsprechend dem 11. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts und analog z. B. den Regelungen für die FINMA (s. Art. 19 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007<sup>80</sup>; [FINMAG]) und für die Revisionsaufsichtsbehörde (s. Art. 36a Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005<sup>81</sup> [RAG]). Die ESA soll nur haften, wenn sie wesentliche Amtspflichten verletzt hat und Schäden nicht auf Pflichtverletzungen der Organe oder des Personals einer beaufsichtigten Stiftung zurückzuführen sind.

### 1.3.5 Geprüfte Alternative

Denkbar wäre auch die Schaffung einer Behördenkommission, wie sie etwa die Eidgenössische Kommunikationskommission Comcom darstellt. Denn die Behördenkommission ist ebenfalls weisungsunabhängig. Es bestünde aber für die ESA hinsichtlich der Ressourcen keine hinreichende Unabhängigkeit. Weiter ist das Kommissionsmodell für die konkreten Aufgaben der ESA funktional vor allem auch deshalb wenig geeignet, weil die ESA eine grosse Anzahl Verfügungen zeitgerecht erlassen muss und sich dabei selten derart grundlegende Fragen stellen, dass sich eine Befassung durch eine Kommission rechtfertigen würde. Deshalb soll von der Schaffung einer Behördenkommission abgesehen werden. Zum selben Fazit gelangten bereits das EFD und das EDI aufgrund einer Prüfung im Jahre 2009. Etliche Nachteile einer Behördenkommission könnten bei der Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht als hierarchisch organisierte dezentrale Verwaltungseinheit vermieden werden. Beispiele für eine solche Organisation sind der Überwachungsdienst nach Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000<sup>82</sup> betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs oder die Konzeption von Artikel 25 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948<sup>83</sup> (LFG) für die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST (vgl. Botschaft vom 20. Mai 2009<sup>84</sup> zur Teilrevision 1 des LFG; in der Verordnung dazu wurde allerdings eine Kommissionsstruktur geschaffen, vgl. Art. 6 ff. der Verordnung vom 17. Dezember 2014<sup>85</sup> über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen). Solche Organisationen sind administrativ der Zentralverwaltung zugeordnet und werden deshalb schlank gehalten.

79 SR 170.32

80 SR 956.1

81 SR 221.302

82 SR 780.1

83 SR 748.0

84 BBl 2009 4952

85 SR 742.161

ten. Hinsichtlich der Ressourcen ist aber ihre Autonomie ebenfalls nicht ausreichend gesichert, um als Beispiel für die ESA zu dienen.

In diesem Zusammenhang sei nochmals auf das Oberaufsichtsmodell hingewiesen, welches das EDI in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) und unter Einbezug der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden im Jahre 2012 geprüft hat. Nach diesem Modell würde die direkte Aufsicht über sämtliche schweizerischen Stiftungen, also auch über diejenigen, welche national oder international wirken, – unter der Oberaufsicht einer Bundesbehörde – durch die kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden ausgeübt. Der Bundesrat beschloss jedoch am 27. Februar 2013, dieses Modell nicht weiterzuverfolgen, unter anderem, weil es von den kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden und den Stiftungsverbänden dezidiert abgelehnt wurde.

## **1.4                    Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

### **1.4.1                Stabilisierungsprogramm 2017–2019**

#### **1.4.1.1            Ergebnisse der Vernehmlassung**

Das EFD hat vom 25. November 2015 bis zum 18. März 2016 zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 ein schriftliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.<sup>86</sup> Insgesamt gingen über 250 Stellungnahmen ein. Neben den angeschriebenen Kreisen, welche sich grösstenteils zum Stabilisierungsprogramm als Ganzes sowie zur Mehrheit der Massnahmen geäußert haben, sind seitens Verbänden, Interessensvereinigungen oder Lokalparteien und Privatpersonen zahlreiche Stellungnahmen zu einzelnen Massnahmen eingegangen.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt die Absicht des Bundesrates, die Bundesfinanzen zu konsolidieren und die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Auch die Entlastungsstrategie des Bundesrates – nämlich hauptsächlich auf der Ausgabenseite anzusetzen – findet eine Mehrheit. Bezüglich Umfang der Entlastungen gehen die Meinungen weit auseinander. So fordern die Kantone (Konferenz der Kantonsregierungen, KdK), der Bund solle infolge des guten Rechnungsergebnisses 2015 die Dimension des Stabilisierungsprogramms überprüfen. Unter den Parteien erachtet die SVP die Vorschläge des Bundesrates als zu wenig weitreichend, während SP und Grüne die Notwendigkeit des Stabilisierungsprogramms grundsätzlich bezweifeln. Von verschiedener Seite wird die niedrige Gewichtung der stark gebundenen Ausgaben (20 %) in Bezug auf die Kürzungsvorgaben kritisiert. Es wird ein höherer Sparbeitrag in diesem Bereich gefordert.

Die grosse Mehrheit der Stellungnahmen bezieht sich lediglich auf einzelne Aspekte des Programms (1 bis 2 Massnahmen). Kaum eine Massnahme des Stabilisierungsprogramms erntete einhellige Zustimmung. Bei der Mehrzahl der Massnahmen

<sup>86</sup> Die Vernehmlassungsunterlagen sind einsehbar unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen > 2015 > EFD

fallen die Rückmeldungen kontrovers aus. Es folgt ein kurzer Überblick über die Stellungnahmen zu den umstrittensten Massnahmen:

Unter den *Massnahmen im Eigenbereich* waren die Schliessung des Politforums Käfigturm, die Kürzungen beim Bundesamt für Polizei in den Bereichen Koordinationstätigkeit mit den Strafverfolgungsbehörden und beim Informationsaustausch sowie die Schliessung von Zollstellen die umstrittensten. Gleichzeitig fordern Economiesuisse, der Gewerbeverband sowie die SVP höhere Kürzungen im Eigenbereich.

Die Massnahmen im Bereich der *Internationalen Zusammenarbeit* werden von linken Parteien, den Grünliberalen sowie von betroffenen NGO und Organisationen ganz oder teilweise abgelehnt. Hingegen fordern Economiesuisse, SVP und FDP höhere Einsparungen.

Die Kantone lehnen sämtliche Massnahmen im Bereich *Migration und Integration* ab. Angesichts der hohen Asylzahlen sei eine verzögerte Inbetriebnahme von weiteren Bundeszentren unverantwortlich. Auch wird die Bedeutung der Integrationsmassnahmen betont.

Die SVP, zahlreiche Milizgruppierungen und Offiziersgesellschaften sind der Auffassung, die *Armee* müsse vom Stabilisierungsprogramm ausgenommen werden. Die Weiterentwicklung der Armee werde durch die Kürzungen ernsthaft gefährdet. Auch FDP und CVP plädieren für eine Aufstockung der Ausgaben der Armee. Die linken Parteien sowie die Grünliberalen sehen hingegen in der Armee ein höheres Kürzungspotenzial.

Die Kantone, die Wirtschaftsverbände, verschiedene Organisationen der Bildungs- und Forschungslandschaft, die Gewerkschaften sowie die SP, die Grünen und die Grünliberalen halten die Kürzungen im *BFI-Bereich* für zu hoch und lehnen sie ganz oder teilweise ab. Die SVP hingegen fordert höhere Kürzungen bzw. eine weitgehende Plafonierung der Ausgaben.

Zahlreiche Landwirtschaftsverbände wenden sich gegen die Kürzungen im *Landwirtschaftsbudget*, ebenso die KdK, die SVP und die CVP. Die Kürzungen bei den Biodiversitätsbeiträgen stossen zudem bei der SP, den Grünen und verschiedenen Umweltorganisationen auf Kritik. Die SP, die Grünliberalen sowie einzelne Wirtschaftsverbände sehen aber in der Landwirtschaft insgesamt ein höheres Kürzungspotenzial.

*Strassen und Einlage in den Infrastrukturfonds*: Die Kantone wenden sich grossmehrheitlich gegen die Plafonierung der Hauptstrassenbeiträge ab 2017 und argumentieren, dass der Bund sich auf diese Weise schrittweise aus der Hauptstrassenfinanzierung zurückziehe.

Die Kantone stellen sich fast einhellig gegen die vorgeschlagene Indexierung des Kantonsbeitrags an den *Bahninfrastrukturfonds* (BIF). Aus ihrer Sicht ist das Vorgehen asymmetrisch; während sich der Bund durch die Kürzung der LSVA-Einlage entlaste, hätten die Kantone durch die Indexierung ihres Beitrags die Mehrbelastung zu tragen. Die KdK lehnt auch die Kürzung der Einlagen in den BIF ab und befürwortet zusätzlich eine befristete Aufhebung des Verschuldungsverbots für den BIF.

*Finanzierung der Aufsichtsaufgaben in der AHV über den AHV-Fonds:* Die KdK, aber auch einzelne Parteien und Gewerkschaftskreise wenden sich gegen diese Massnahme. Die Kantone argumentieren in erster Linie mit Governance-Gründen, die Gewerkschaften wollen Mehrbelastungen von der AHV fernhalten.

Die Kürzung des Bundesbeitrags an die *Invalidenversicherung* wird von der KdK, der SP, den Gewerkschaften sowie von Verbänden von Menschen mit Behinderungen abgelehnt. Es wird argumentiert, dass der Bund sich so aus dem Pakt im Rahmen der IV-Revision 6a zurückziehe.

Die Kantone, die Gewerkschaften und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) wenden sich gegen die Kürzung bei der *individuellen Prämienvverbilligung*. Die Kantone kritisieren, dass der Bund hier der Revision des ELG vorgreife und Einsparungen vornehme, die vollumfänglich zulasten der Kantone gingen. Zudem habe es der Bund in der Hand, als Regulator auf die Entwicklung der Gesundheitskosten einzuwirken.

*Militärversicherung:* Insbesondere die Suva, welche die Militärversicherung umsetzt, und die Gewerkschaften halten die Massnahmen nicht für gerechtfertigt. So seien die Prämien der Militärversicherung kostendeckend und die Anpassung bei der Integritätsschadenrente bringe keine Entlastung.

Die Aufhebung des *Risikoaktivitätengesetzes* wird von den Kantonen, Parteien und betroffenen Verbänden mehrheitlich abgelehnt. So werden die Vorteile einer gesetzlichen Regelung in diesem Bereich betont und es wird kritisiert, dass die Wirksamkeit des Gesetzes so kurze Zeit nach Inkraftsetzung in Frage gestellt werde.

Auch zu den meisten übrigen Massnahmen gingen einzelne – zumeist ablehnende – Stellungnahmen ein.<sup>87</sup>

#### 1.4.1.2 Änderungen am Vernehmlassungsentwurf

Das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 ist aus finanzpolitischer Sicht nach wie vor notwendig. Der Bundesrat will daher dessen Entlastungsvolumen trotz des Widerstands gegen die Mehrzahl der Massnahmen wahren. Dennoch hat er gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung einzelne Anpassungen beschlossen. Diese betreffen zum einen Massnahmen mit einer geringen Entlastungswirkung, die einen besonders grossen Widerstand hervorgerufen haben. Zum andern ist der Bundesrat den Kantonen in einigen Bereichen entgegen gekommen.

- Bei den Massnahmen im Eigenbereich (s. Ziff. 1.2.2) wurden zwei Änderungen vorgenommen. Zum einen hat der Bundesrat die Mittel für generelle Lohnmassnahmen aus dem Voranschlag 2017 gestrichen; mit dieser zusätzlichen Entlastung von 28,2 Millionen pro Jahr ab 2017 kommt er auch den Forderungen nach höheren Kürzungen im Eigenbereich entgegen. Zum andern hat er beschlossen, die Schliessung des Politforums Käfigturm auf Ende 2017 zu verschieben, damit eine entsprechende Nachfolgeregelung ge-

<sup>87</sup> Der Ergebnisbericht ist einsehbar unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen > 2015 > EFD

funden werden kann. Die Entlastungswirkung verringert sich dadurch im Jahr 2017 um 0,9 Millionen.

- Auf die Anpassung der Datengrundlage für die Berechnung des Bundesbeitrags an die Ergänzungsleistungen, die den Haushalt um 4,2 Millionen entlastet hätte, verzichtet der Bundesrat.
- Die in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellte verzögerte Inbetriebnahme neuer Bundeszentren im Asylbereich wurde von der Realität überholt. Der Bundesrat verzichtet daher auf diese Massnahme, deren Entlastungswirkung auf 1 bis 10 Millionen geschätzt worden war.
- Die Ausgaben der Armee werden in den Jahren 2018 und 2019 aufgrund des Entscheids des Parlaments, einen Zahlungsrahmen von 20 Milliarden festzulegen, höher sein als im provisorischen Finanzplan 2017–2019 vom 1. Juli 2015. Entsprechend hat der Bundesrat die sich auf den provisorischen Finanzplan beziehenden gesetzlichen Sparaufträge für diese Jahre gestrichen (s. Ziff. 1.2.8). Damit wird das Entlastungsvolumen im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage 2018 um 80,9 Millionen und 2019 um 30,9 Millionen reduziert.
- Die Indexierung der Kantonseinlage in den BIF wird leicht angepasst. Mit Rücksicht auf die kantonalen Finanzhaushalte soll der Kantonsbeitrag auf den Stand 2016 (statt 2014) indexiert werden; zudem soll die Gesetzesbestimmung erst 2019 (statt 2018) in Kraft treten. Darüber hinaus will der Bundesrat beim BIF im Zeitraum bis 2020 eine zusätzliche Verschuldung von maximal 150 Millionen zulassen (s. Ziff. 1.2.16).
- Bei der Militärversicherung hat der Bundesrat beschlossen, auf den Teil der Massnahme, der die Integritätsschadenrente betraf, zu verzichten, da damit aufgrund näherer Abklärungen kaum Einsparungen erzielt werden könnten (s. Ziff. 1.2.22). Ursprünglich waren Entlastungen von 0,5 Millionen erwartet worden.
- Schliesslich will der Bundesrat von der Aufhebung des Risikoaktivitätengesetzes absehen. Die Einsparungen von 150 000 Franken werden durch zusätzliche Massnahmen beim VBS/BASPO kompensiert.

Mit diesen Anpassungen wird das Entlastungsvolumen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage für das Jahr 2017 um gut 10 Millionen erhöht und für die Folgejahre knapp 80 beziehungsweise knapp 60 Millionen reduziert.



## **1.4.2 Auslagerung der Stiftungsaufsicht**

### **1.4.2.1 Ergebnisse der Konsultation der Stiftungsverbände**

Anfang März 2016 unterbreitete das EDI den Vorentwurf des ESAG (VE-ESAG) und den erläuternden Bericht den Stiftungsverbänden proFonds und SwissFoundations zur Konsultation. Am 6. April 2016 fand eine eingehende Besprechung statt.

SwissFoundations steht der Auslagerung der ESA aus der zentralen Bundesverwaltung und der Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt grundsätzlich positiv gegenüber. Der Verband unterstützt das Ziel, eine verbesserte Governance, Transparenz und Professionalisierung zu erreichen, und teilt vor allem die Ansicht, dass die Kosten für die Aufsicht von den unter eidgenössischer Kontrolle stehenden Stiftungen zu tragen sind.

proFonds hat grundsätzlich keine Bedenken gegen die Auslagerung der ESA aus der Bundesverwaltung, sofern die Modalitäten der Umsetzung im Gesetz und allfälligen Verordnungen sachgerecht ausgestaltet werden. Der Verband begrüsst die Stärkung der Unabhängigkeit der ESA ebenfalls. Er befürchtet indes einen Automatismus beim Stellenausbau der ESA. Auch steht er den Gebührenerhöhungen kritisch gegenüber, begrüsst indessen, dass die Abgabe nach Vermögensklassen abgestuft wird.

Beide Verbände hielten im Übrigen die in den Erläuterungen zum Vorentwurf erwähnten Kosten für den Verwaltungsrat in der Höhe von bis zu 200 000 Franken und das dort genannte Arbeitspensum der Verwaltungsratspräsidentin oder des Verwaltungsratspräsidenten von 40 Prozent für zu hoch.

Zu aufgeworfenen kritischen Fragen (Automatismus bei der Stellenaufstockung, Gebührenerhöhung, Kosten für den Verwaltungsrat) wird wie folgt Stellung genommen:

Die finanziellen, durch die vollständige Eigenfinanzierung der ausgelagerten ESA bedingten Mehrkosten betragen für die einzelnen Stiftungen anfänglich pro Jahr durchschnittlich rund 230 bis 260 Franken und werden tendenziell eher abnehmen. Denn bei diesen Mehrkosten handelt es sich um Gemeinkosten, welche im Laufe der Zeit auf immer mehr Stiftungen aufgeteilt werden. Zudem können, wie proFonds durchaus zugesteht, Stiftungen mit einem geringen Bruttovermögen entlastet werden (s. Ausführungen zu Art. 16 sowie Ziff. 3.2.3). Der Bundesrat erachtet diese Mehrkosten für die Stiftungen als verkraftbar. Die Vorlage wird sodann nicht zu einem Automatismus künftiger Stellenaufstockungen in der ESA führen. Die Aufstockungen werden in erster Linie von der Entwicklung der tatsächlichen Zunahme der Stiftungen abhängen. Zudem ist unter anderem gegenwärtig das Projekt «Risikoorientierte und IT-gestützte Aufsicht» am Anlaufen. Dieses wird mittelfristig positive Effekte auf den Ressourcenbedarf haben, die es neben allfälligen weiteren betrieblichen Verbesserungen zu berücksichtigen gilt. Nach erneuter Prüfung zeigt sich weiter, dass ein Arbeitspensum der Verwaltungsratspräsidentin oder des Verwaltungsratspräsidenten von 10 Prozent nach der Ausbauphase in der Tat ausreichen wird und die Kosten für den gesamten Verwaltungsrat in jedem Fall nicht mehr als 100 000 Franken pro Jahr betragen werden.

Beide Verbände hatten in einzelnen Punkten Vorbehalte zum Vorentwurf, auf die in der nachfolgenden Ziffer näher eingegangen wird. Generell kann jedoch festgestellt werden, dass den Einwänden weitgehend Rechnung getragen wird.

#### 1.4.2.2 Änderungen am Vorentwurf

Der Entwurf entspricht weitestgehend dem Vorentwurf. Aufgrund der Konsultation erfährt er im Wesentlichen in folgenden Punkten Änderungen:

SwissFoundations vertrat die Auffassung, dass die Artikel 3–6 (VE-ESAG) gestrichen werden sollten und unterbreitete zu einigen Bestimmungen Änderungsvorschläge. Als Begründung führt der Verband aus, diese Bestimmungen würden den Behörden eine Vielzahl von Kompetenzen einräumen, ohne deren Angemessenheit ins Zentrum zu stellen. Zwar seien viele dieser Ermächtigungen und Massnahmen bisher in der Praxis gebräuchlich, müssten aber für jeden Einzelfall konkret auf ihre Angemessenheit geprüft werden. Es bestehe die Gefahr einer Verwässerung des Verhältnismässigkeitsprinzips und der Beschränkung auf die Überprüfung von Rechtsverletzungen. Aus dem Vorentwurf gehe keine dezidierte Unterscheidung zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht hervor. Nicht so weit ging proFonds. Wie SwissFoundations verlangte indessen auch er, im Gesetz festzuhalten, dass die ESA eine Rechtsaufsicht und keine Fachaufsicht ausübt und ihre Aufsichtsmittel nach Massgabe der verwaltungsrechtlichen Grundsätze, namentlich der «Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität» einzusetzen hat.

Trotz der kritischen Haltung von SwissFoundations wird an den Artikeln 3–6 VE-ESAG und insbesondere am Aufgabenkatalog in Artikel 3 Absatz 3 festgehalten (s. dazu die Ausführungen unter Ziff. 2.2 zum 2. Abschnitt des Entwurfs ESAG (E-ESAG) «Aufgaben, Befugnisse und Zusammenarbeit»). Den einzelnen Anliegen der Stiftungsverbände zu den Bestimmungen wird im Gesetzesentwurf entsprochen, soweit eine gesetzliche Verankerung überhaupt erforderlich oder zumindest sinnvoll ist.

Es wird in Artikel 3 Absatz 2 verankert, dass es sich bei der Stiftungsaufsicht um eine Rechtsaufsicht (also nicht um eine Fachaufsicht) handelt (s. dazu die Ausführungen zu Art. 3). Sodann wird in Artikel 4 im Einleitungssatz statuiert, dass die ESA die zur Durchführung der Aufsicht *erforderlichen* Massnahmen trifft, womit wesentliche Elemente des Verhältnismässigkeitsprinzips kenntlich gemacht werden. Eine spezifische Verankerung des allgemeinen Grundsatzes der Verhältnismässigkeit im ESAG ist jedoch überflüssig. Dass das Handeln des Staates und somit auch der ESA verhältnismässig sein muss, ergibt sich nämlich bereits explizit aus Artikel 5 Absatz 2 BV und braucht demnach in den einzelnen Gesetzen nicht wiederholt zu werden.

Die Klauseln in Artikel 5, wonach die Stiftungen der ESA ganz allgemein auch von sich aus, also nicht nur auf deren Verlangen, Auskünfte zu erteilen haben, werden gestrichen. SwissFoundations verlangte im Übrigen, in Artikel 5 sei ausdrücklich festzuhalten, dass die jährliche Berichterstattung auch in englischer Sprache erfolgen kann. Diesem Anliegen kann in der Praxis auch ohne gesetzliche Verankerung angemessen Rechnung getragen werden.

Gemäss Artikel 6 soll die ESA von sich aus besonders schützenswerte Personen-  
daten nur an andere Behörden übermitteln können, wenn ein begründeter Verdacht  
auf ein Verbrechen oder Vergehen vorliegt. Zudem soll sie, unter Beachtung des  
Verhältnismässigkeitsprinzips, von sich aus nicht öffentlich zugängliche Auskünfte  
und Unterlagen generell nur übermitteln können, wenn es zur ihrer gesetzlichen  
Aufgabenerfüllung *unumgänglich* ist, dass sich die anderen Behörden damit befassen.  
Damit wird der von den Stiftungsverbänden geforderten gesetzlichen Verankerung  
des «Subsidiaritätsprinzips», wonach die ESA, wie in der Botschaft erwähnt,  
vor einer Datenübermittlung nach Möglichkeit bei den Stiftungen selber intervenieren  
muss (s. dazu die Ausführungen zu Art. 6 des E-ESAG), hinreichend Rechnung  
getragen.

proFonds würde es als sinnvoll erachten, für die Gebührenerhebung das Kosten-  
deckungs- und Äquivalenzprinzip im Gesetz ausdrücklich festzuhalten. Dies ist aber  
nicht nötig. Denn das für Gebührenerhebungen allgemein geltende Prinzip ist bereits  
in Artikel 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)  
enthalten, auf den in Artikel 15 Absatz 2 E-ESAG ausdrücklich hingewiesen wird.  
proFonds begrüsst grundsätzlich den Artikel 16 VE-ESAG betreffend Abstufung der  
Aufsichtsabgabe nach Vermögensklassen, Höchstbetrag der Abgabe, teilweise  
Befreiung von kleinen Stiftungen. Die Bestimmung sollte aber nicht als Kann-  
Bestimmung (Ermächtigung an den Bundesrat) ausgestaltet sein. Der Bundesrat  
wird indessen aller Voraussicht nach von der gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch  
machen. Insofern sind die Bedenken von proFonds unbegründet. Die durchschnittlichen  
Abgaben pro Stiftung werden künftig tendenziell eher abnehmen, weil sie die  
Gemeinkosten der ESA abdecken, welche im Laufe der Zeit auf immer mehr Stiftungen  
aufgeteilt werden. Insofern kann längerfristig der Fall eintreten, dass sich die  
Differenzierung gemäss Artikel 16 Absatz 2 gar nicht mehr lohnt. Deshalb soll der  
Handlungsspielraum des Bundesrates beibehalten werden.

Der Antrag von proFonds, den Artikel 20 Absatz 2 VE-ESAG, wonach die ESA nur  
haftet, wenn sie wesentliche Amtspflichten verletzt hat und Schäden nicht auf  
Pflichtverletzungen einer beaufsichtigten Stiftung zurückzuführen sind, zu streichen,  
kann nicht berücksichtigt werden. Die Bestimmung entspricht dem heutigen Standard  
(s. dazu die Ausführungen zu Art. 20 E-ESAG). Bei der Stiftungsaufsicht, bei  
der zu Recht der Verantwortung der Stiftungsorgane besonderes Gewicht beizumessen  
ist, soll keine Ausnahme gemacht werden.

Schliesslich bemängelt proFonds in zwei Punkten die Bestimmung der Aufsicht  
durch den Bundesrat (Art. 24 VE-ESAG): Der in Absatz 1 verankerte Aufsichtskatalog  
soll abschliessend sein (Streichung des Wortes «insbesondere»). Zudem soll der  
Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Aufsicht lediglich in die hierfür erforderlichen  
Geschäftsunterlagen Einsicht nehmen können (Abs. 2). Das Festhalten an der nicht  
abschliessenden Aufzählung der Aufsichtsmittel wird in der Botschaft mit den  
Ausführungen zu Artikel 24 E-ESAG begründet. Der Antrag zu Absatz 2 ist nach  
Auffassung des Bundesrates mit der vorliegenden Bestimmung erfüllt: Diese stellt  
sicher, dass der Bundesrat nicht über das zur Wahrnehmung seiner Aufsicht notwendige  
Mass Einsicht in die Unterlagen der Stiftungsaufsicht nimmt.

## 1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motion 15.3013 «Strategische Überprüfung der Bundesaufgaben» wurde in der Folge der Verabschiedung des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspakets 2014 (KAP 2014) von der Finanzkommission des Nationalrats eingereicht und anschliessend überwiesen. Sie forderte den Bundesrat auf, eine strategische Überprüfung der Bundesaufgaben an die Hand zu nehmen, mit dem Ziel, den Bundeshaushalt ausgabenseitig um jährlich wiederkehrende 1,5 Milliarden Franken zu entlasten. Die Umsetzung der Ergebnisse soll in Schritten über die Voranschläge 2017–2019 erfolgen und die Anliegen eines nachhaltigen Bürokratieabbaus aufnehmen. Mit den Massnahmen, die im Voranschlag 2016 ergriffen wurden (s. Ziff. 1.1.5) und dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 wird die Kernforderung der Motion erfüllt, den Haushalt ausgabenseitig um mindestens 1,5 Milliarden zu entlasten. Die Entlastungen folgen auch der Logik einer strategischen Aufgabenüberprüfung, indem dem Parlament ein ausgewogenes Paket von Entlastungsmassnahmen unterbreitet wird, das sowohl Aufgabenverzicht als auch Reformen und Effizienzsteigerungen enthält. Der Bundesrat hat bei der Erarbeitung der Massnahmen konsequent darauf geachtet, die Kernaufgaben des Staates nicht zu gefährden. Er beantragt daher die Abschreibung der Motion.

Die vom Parlament überwiesene Motion UREK-N 12.3335 «Rechtliche Rahmenbedingungen für den freien Zugang zu Meteodaten» verlangt die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den freien Zugang zu meteorologischen und klimatologischen Daten gemäss dem Open-Government-Data-Prinzip. Das Vernehmlassungsverfahren zur deswegen notwendigen Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999<sup>88</sup> über die Meteorologie und Klimatologie endete im September 2014. Die Resultate wurden verarbeitet und die Botschaft finalisiert. Da der freie Zugang zu den Meteodaten gemäss OGD-Prinzipien jedoch Einnahmeausfälle im Umfang von jährlich 4 Millionen zur Folge hat, verzichtet der Bundesrat mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 darauf (siehe einnahmeseitige Massnahmen, Ziff. 1.2.24). Es wird deshalb die Abschreibung der Motion beantragt.

<sup>88</sup> SR 429.1

**2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

**2.1 Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019**

**2.1.1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997<sup>89</sup>**

**Geltendes Recht**

*Art. 49 Abs. 3*

<sup>3</sup> Die Direktoren und Direktorinnen der Gruppen und Ämter regeln für ihren Bereich die Unterschriftsberechtigung.

**Vorgeschlagene Änderung**

*Art. 49 Abs. 3–5*

<sup>3</sup> Die Direktoren und Direktorinnen der Gruppen und Ämter sowie die Generalsekretäre und Generalsekretärinnen regeln für ihren Bereich die Unterschriftsberechtigung. Verträge, Verfügungen oder andere formelle Verpflichtungen des Bundes über einen Betrag von mehr als 100 000 Franken erfordern eine Doppelunterschrift.

<sup>4</sup> Die Eröffnung von Bank- und Postkonten im Inland erfordert eine zusätzliche Unterschrift der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

<sup>5</sup> Der Bundesrat kann für besondere Fälle Ausnahmen vom Erfordernis der Doppelunterschrift zulassen.

In verschiedenen Schreiben an das EFD haben sich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte nachdrücklich dafür eingesetzt, dass die folgenden Erfordernisse im RVOG zu verankern seien:

- die obligatorische Doppelunterschrift bei formellen Verpflichtungen des Bundes über einen Betrag von mehr als 100 000 Franken;
- eine zwingende Zweitunterschrift der EFV bei der Eröffnung von Bankkonten durch die Verwaltung im Inland.

Während die Verwendung der Doppelunterschrift zurzeit im Ermessen der einzelnen Verwaltungseinheit liegt, entspricht die Zustimmung der EFV zur Eröffnung von Bank- und Postkonten im Inland aufgrund geltender Weisungen bereits heute der Verwaltungspraxis. Die Beschränkung auf die Eröffnung inländischer Konten trägt den Sonderbedürfnissen des EDA Rechnung. In beiden Fällen spricht grundsätzlich nichts gegen die Verankerung auf formeller Gesetzesstufe. Das Anliegen zielt letztlich darauf ab, eine ungerechtfertigte finanzielle Belastung des Bundes zu vermeiden. Mit seiner Berücksichtigung im Rahmen des vorliegenden Stabilisierungsprogramms bleibt deshalb die Einheit der Materie gewahrt. Der unterbreitete Gesetzes-

entwurf (E-RVOG) orientiert sich weitgehend am Wortlaut gemäss dem Schreiben der Finanzdelegation an das EFD vom 10. Juli 2015. Im Interesse einer gewissen Flexibilität soll es jedoch dem Bundesrat aufgrund von Artikel 49 Absatz 5 E-RVOG ermöglicht werden, auf Verordnungsstufe Ausnahmen vom Erfordernis der Doppelunterschrift zuzulassen. Von dieser Befugnis würde nur aus wichtigen Gründen Gebrauch gemacht. Entsprechende Bedürfnisse zeichnen sich insbesondere im Personal- und Steuerbereich ab. Im Personalbereich bestehen eigene, teils mehrstufige Bewilligungsverfahren, sodass die generelle Einführung der Doppelunterschrift keinen Mehrwert, wohl aber unnötigen Zusatzaufwand mit sich bringen würde. Im Bereich der Steuerverwaltung sind von der Doppelunterschrift Dispositionen wie Rückerstattungen, Einschätzungsmitteilungen und Rulings betroffen, deren Zugehörigkeit zu den «formellen Verpflichtungen» nicht von vornherein feststeht. In diesem Bereich könnte sich eine Ausnahmeregelung für die Rechtssicherheit als dienlich erweisen.

Im Übrigen sollen in Artikel 49 Absatz 3 E-RVOG nebst den Direktoren und Direktorinnen die Generalsekretäre und Generalsekretärinnen aufgeführt werden. Damit wird klargestellt, dass die Unterschriftsberechtigung auch für die Generalsekretariate zu regeln ist und dass das Erfordernis der Doppelunterschrift für diese Bereiche ebenfalls gilt.

## 2.1.2 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000<sup>90</sup>

### Geltendes Recht

*Art. 32k* Überbrückungsrente und Zusatzleistungen des Arbeitgebers

<sup>1</sup> Bei Pensionierungen vor dem Ende der Beitragspflicht gemäss AHVG<sup>1</sup> sehen die Vorsorgereglemente eine Überbrückungsrente zur Altersrente vor.

<sup>2</sup> Die Überbrückungsrente wird durch den Arbeitgeber und die versicherte Person im Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Der Arbeitgeber beteiligt sich an der Finanzierung höchstens im Umfang von 50 Prozent. Der Anteil des Arbeitgebers kann zugunsten der versicherten Person bei besonderen Personalkategorien oder aus sozialen Gründen erhöht werden.

<sup>3</sup> Der Bundesrat kann für bestimmte Personalkategorien, die nicht bis zum ordentlichen Rücktrittsalter im Dienst bleiben können, eine befristete, vom Arbeitgeber finanzierte und ausbezahlte Zusatzleistung zu den Leistungen von PUBLICA vorsehen.

*Art. 41a* Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 20. Dezember 2006

<sup>3</sup> Die Vorsorgereglemente sehen für die aktiven Versicherten, die beim Inkrafttreten des Gesetzes das 45., aber noch nicht das 55. Altersjahr vollendet haben, vor, dass die Arbeitgeber während 5–10 Jahren diese Versicherten je nach Alter

<sup>90</sup> SR 172.220.1

zwischen 1 und höchstens 2 Prozent von ihren Beiträgen entlasten. Dabei dürfen die Beitragsbandbreiten nach Artikel 32g Absatz 1 und die Gesamtsumme der reglementarischen Altersgutschriften nicht überschritten werden.

### **Vorgeschlagene Änderung**

#### *Art. 32k Überbrückungsrenten*

<sup>1</sup> Die Ausführungsbestimmungen können eine Überbrückungsrente vorsehen für Fälle, in denen der Altersrücktritt vor dem Rentenalter nach Artikel 21 AHVG<sup>91</sup> erfolgt. Die Überbrückungsrente wird grundsätzlich durch die Angestellten finanziert. Die Arbeitgeber können sich im Einzelfall mit höchstens 50 Prozent an der Finanzierung der Überbrückungsrente beteiligen.

<sup>2</sup> Die Beteiligung des Arbeitgebers an der Finanzierung der Überbrückungsrente kann bei besonderen Personalkategorien oder aus sozialen Gründen mehr als 50 Prozent betragen.

#### *Art. 41a Abs. 3*

*Aufgehoben*

#### *Art. 32k*

Als die vorzeitige Pensionierung 1988 eingeführt wurde, ging es primär darum, allen Angestellten den Zugang zur vorzeitigen Pensionierung zu ermöglichen.<sup>92</sup> In Anbetracht der veränderten rechtlichen und demografischen Situation soll der vorzeitige Altersrücktritt nicht mehr im gleichen Ausmass wie bis anhin gefördert werden. Aus diesen Gründen soll dieser Artikel inhaltlich und redaktionell angepasst werden. Er soll jedoch weiterhin die Rechtsgrundlage für eine Überbrückungsrente bei Pensionierung vor dem erreichten AHV-Alter bilden. Artikel 32k BPG wendet sich, wenn von der Überbrückungsrente die Rede ist, an alle Arbeitgeber, deren Personalrecht sich nach dem BPG richtet. Aus diesem Grund verweist er ihre Ausgestaltung und Finanzierungsmodalitäten in die Ausführungsbestimmungen (vgl. z. B. Art. 44 der Verordnung des METAS vom 24. Oktober 2012<sup>93</sup> über sein Personal).

#### *Sachüberschrift*

Wegen der Aufhebung von Absatz 3 lautet die Sachüberschrift nur noch «Überbrückungsrenten».

#### *Abs. 1*

Die Überbrückungsrente ist eine Möglichkeit für die versicherte Person, beim freiwilligen Altersrücktritt vor dem Erreichen des AHV-Alters (vorzeitige Pensionierung) die noch nicht fliessende AHV-Rente auszugleichen. Nach geltendem Recht

<sup>91</sup> SR **831.10**

<sup>92</sup> BBl **1987** II 493, 505 f. und 538 f.

<sup>93</sup> SR **941.273**

muss sich der Arbeitgeber an deren Finanzierung beteiligen, sofern die versicherte Person die Überbrückungsrente bezieht. Der Bezug ist freiwillig.

Die zwingende Bestimmung des BPG wird durch eine Kann-Vorschrift ersetzt. Damit erhält der Arbeitgeber die Möglichkeit, auf die Beteiligung an der Finanzierung der Überbrückungsrente zu verzichten. Pro Einzelfall darf die Beteiligung des Arbeitgebers 50 Prozent der versicherungstechnischen Kosten nicht übersteigen.

#### *Abs. 2*

Die Formulierung entspricht inhaltlich dem letzten Satz des geltenden Artikels 32k Absatz 2. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es auch heute noch Funktionen in der Bundesverwaltung gibt, die eine durchgehende Beschäftigung bis zum AHV-Alter nicht ohne Weiteres zulassen (z. B. für die Angehörigen des Grenzwachtkorps). In solchen Fällen soll es nach wie vor möglich sein, die vorzeitige Pensionierung sogar durch eine vollständige Übernahme der Kosten der Überbrückungsrente zu unterstützen.

#### *Abs. 3*

Der bisherige Absatz 3 kann ersatzlos gestrichen werden. Die darin erwähnten Arbeitgeberzusatzleistungen an Angehörige der besonderen Personalkategorien laufen 2017 aus (Art. 16 der auf den 1. Juli 2008 aufgehobenen Verordnung vom 2. Dezember 1991<sup>94</sup> über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen). Zudem wurde Mitte 2013 die Kompetenz zur Festlegung eines Rücktrittsalters vor dem erreichten AHV-Alter in die Ausführungsbestimmungen verwiesen (Art. 10 Abs. 2 Bst. a BPG). Seit dem 1. Juli 2013 können generell überparitätische Vorsorgebeiträge vorgesehen werden (Art. 32g Abs. 4 BPG). Für Angehörige der besonderen Personalkategorien sieht die Verordnung vom 20. Februar 2013<sup>95</sup> über die Pensionierung von Angehörigen der besonderen Personalkategorien seit Mitte 2013 zusätzliche Beiträge des Arbeitgebers zur Abgeltung der besonderen Anforderungen während der Funktionsausübung vor.

#### *Art. 41a Abs. 3*

Diese Übergangbestimmung als Folge der Einführung des Beitragsprimats ist am 1. Juli 2015 ausgelaufen und kann ersatzlos gestrichen werden.

<sup>94</sup> AS 2000 2429

<sup>95</sup> SR 172 220.111.35



### 2.1.3 **Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984<sup>96</sup> über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug**

Mit dem Inkrafttreten des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung wird das Instrument des «Jahreszusicherungskredits» aufgehoben. Um weiterhin eine transparente Steuerung der Baubeiträge im Straf- und Massnahmenvollzug sicherzustellen, soll die Bundesversammlung mit einfachem Bundesbeschluss mehrjährige Verpflichtungskredite bewilligen können.

### 2.1.4 **Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974<sup>97</sup> über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts**

Im Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts wird ein neuer Artikel 4a Absatz 1 eingefügt, in dem die neuen Sparaufträge für die Jahre 2017–2019 enthalten sind. Diese Sparaufträge enthalten alle Massnahmen, die der Bundesrat in eigener Zuständigkeit gestützt auf Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005<sup>98</sup> beschliessen kann. Um die neue Bestimmung vom geltenden Artikel 4 unterscheiden zu können, wird dessen Sachüberschrift angepasst.

Mit der Verankerung dieser Massnahmen in einem gesetzlichen Sparauftrag wird zum einen der Paketcharakter des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 hervorgehoben und zum anderen dessen Verbindlichkeit erhöht.

*Artikel 4a Absatz 1* definiert im Einleitungssatz die Grundlage für die Kürzungen, nämlich den provisorischen Finanzplan 2017–2019 vom 1. Juli 2015. In den Ziffern 1–15 sind die einzelnen Sparaufträge enthalten. Die entsprechenden Massnahmenbeschriebe finden sich in den Ziffern 1.2.2–1.2.16 der vorliegenden Botschaft.

*Artikel 4a Absatz 2* erlaubt dem Bundesrat, im Rahmen der Budgetierung eine Verschiebung zwischen den einzelnen Entlastungsmassnahmen vorzunehmen, solange die jährlichen Gesamteinsparungen nicht unterschritten werden.

*Artikel 4a Absatz 3* bringt schliesslich zum Ausdruck, dass die Budgethoheit des Parlaments und damit seine Befugnis, im Rahmen der Budgetierung Beschlüsse zu fassen, die vom Stabilisierungsprogramm 2017–2019 abweichen, selbstverständlich gewahrt bleiben. Das Parlament bindet sich mit den Sparaufträgen nach Absatz 1 in einem politischen, nicht aber in einem rechtlichen Sinne.

<sup>96</sup> SR 341

<sup>97</sup> SR 611.010

<sup>98</sup> SR 611.0

## 2.1.5 Bundesgesetz vom ... über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr

### Vorgeschlagene Änderung

*Art. 13 Abs. 1 dritter Satz, 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup>*

<sup>1</sup> ... Vor der anteilmässigen Aufteilung wird die Rückstellung um die Beträge nach Absatz 1<sup>bis</sup> gekürzt.

<sup>1bis</sup> Die Beträge, um die die Einlagen in den Infrastrukturfonds in den Jahren 2016 und 2017 gekürzt wurden, werden dem Fonds wie folgt gutgeschrieben:

- a. 2018: der Kürzungsbetrag 2017 für die Bereinigung des Finanzplans 2017–2019;
- b. 2019: der Kürzungsbetrag 2016 für die Bereinigung des Finanzplans 2017–2019;
- c. 2020: der Kürzungsbetrag 2017 im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019.

<sup>1ter</sup> Sofern der Fonds später als 2018 in Kraft gesetzt wird, erfolgen die Gut-schriften nur noch in den jeweils verbleibenden Jahren.

Die jährliche Einlage in den Infrastrukturfonds (IF) wird mit zweckgebundenen Mitteln aus den Erträgen der Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe finanziert. Die geplanten Kürzungen bei der Einlage (s. Ziff. 1.1.5.2 und 1.2.13) erhöhen die Rückstellung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr per Ende 2017 *ceteris paribus* um insgesamt 465 Millionen. Infolge der Zweckbindung müssen diese Mittel anschliessend wieder den entsprechenden Aufgaben (Netzfertigstellung und Engpassbeseitigung Nationalstrassen) zugeleitet werden. Diese Rückerstattungen sind für die Jahre 2018–2020 geplant.

2018 soll der IF aufgehoben und durch den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) abgelöst werden. Dieser wird vom IF u. a. die Netzfertigstellung und die Engpassbeseitigung Nationalstrassen übernehmen und hat deshalb Anspruch auf die Rückerstattung der Einlagenkürzungen beim IF. Die Bestimmungen des vor diesen haushaltpolitischen Massnahmen entworfenen NAF-Gesetzes Bundesgesetzes vom ...<sup>99</sup> über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) sehen allerdings vor, dass die Ende 2017 bestehende Rückstellung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr auf den NAF (voraussichtlich rund 2/3) und die weiterbestehenden Spezialfinanzierung (voraussichtlich rund 1/3) aufgeteilt wird. Dies würde dazu führen, dass nur 310 Millionen der Kürzungen in den NAF übertragen werden könnten. Die restlichen 155 Millionen würden in der Rückstellung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr verbleiben.

Um trotzdem eine vollständige Einlage der 465 Millionen in den NAF sicherzustellen, müssen in Artikel 13 des NAF-GesetzesNAFG *Absatz 1* ergänzt und die neuen *Absätze 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup>* eingefügt werden. Die Ergänzung von Absatz 1 stellt sicher,

<sup>99</sup> BBl 2015 2065 2191

dass die Verteilung der Rückstellung der Spezialfinanzierung Strassenverkehr auf NAF und Spezialfinanzierung auf dem richtigen Betrag erfolgt (gesamte Rückstellung Ende 2017 abzüglich 465 Mio.). Die Buchstaben a–c von Absatz 1<sup>bis</sup> legen fest, wann und in welchem Umfang die Rückerstattung der 465 Millionen in den NAF erfolgt. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Beträge:

- 2018: 300 Millionen (Kürzung Einlage IF 2017 im Rahmen Finanzplanung 2017–2019)
- 2019: 100 Millionen (Kürzung Einlage IF 2016 im Rahmen Finanzplanung 2017–2019)
- 2020: 65,24 Millionen (Kürzung Einlage IF 2017 im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019).

Die entsprechende Belastung der Bundesrechnung ist in den Finanzplänen 2018 und 2019 bereits berücksichtigt (bzw. wird in den noch zu erstellenden Finanzplan 2020 aufgenommen).

Sollte das NAFG erst 2019 oder 2020 in Kraft treten, würden gemäss Absatz 1<sup>ter</sup> nur noch die Buchstaben b und c wirksam (bei Inkraftsetzung des NAFG erst 2020 nur Buchstabe c.).

Sollten sich bei der Inkraftsetzung des NAFG Verzögerungen ergeben, würden die oben genannten Beträge ab 2018 in gleicher Höhe und zeitlicher Staffelung an den Infrastrukturfonds zurückfliessen. Diese Rückerstattungen liegen in der Kompetenz des Bundesrates, weshalb hierfür keine gesetzliche Regelung nötig ist.

### 2.1.6 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957<sup>100</sup>

#### Vorgeschlagene Änderung

*Art. 57 Abs. 1<sup>bis</sup>*

<sup>bis</sup> Die Einlage basiert auf dem Preisstand von 2016. Sie wird an die Entwicklung des realen Bruttoinlandprodukts angepasst und folgt dem Bahnbau-Teuerungsindex. Das Eidgenössische Finanzdepartement regelt im Einvernehmen mit dem UVEK die Einzelheiten.

*Art. 96a* Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Bis Ende 2018 beträgt die Einlage der Kantone in den Bahninfrastrukturfonds 500 Millionen Franken pro Jahr.

Im Rahmen der Beratung der FABI-Vorlage<sup>101</sup> hat das Parlament in Artikel 57 Absatz 1 EBG eine Beteiligung der Kantone in Form eines jährlichen Beitrags von 500 Millionen in den Bahninfrastrukturfonds beschlossen. Mit dem neuen Absatz 1a

<sup>100</sup> SR 742.101

<sup>101</sup> BBl 2012 1577

soll nun sichergestellt werden, dass die Einlage der Kantone grundsätzlich gleich indexiert wird wie die Einlage von 2,3 Milliarden aus dem allgemeinen Bundeshaushalt. Die Bestimmung entspricht deshalb im Wesentlichen derjenigen für die Indexierung der Bundeseinlage (Art. 3 Abs. 2 BIFG). Eine parallele Entwicklung der Kantonseinlage und der Einlage aus dem allgemeinen Bundeshaushalt stellt die in Artikel 87a Absatz 3 BV geforderte angemessene Beteiligung der Kantone an der Finanzierung der Bahninfrastruktur mittel- und langfristig sicher. Im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage weicht die Bestimmung in zweierlei Hinsicht von der Indexierung der Bundeseinlage ab: Als Basisjahr dient 2016 statt 2014 und erst ab 2019 soll der Kantonsbeitrag auf diese Weise berechnet werden. Letzteres wird durch eine Übergangsbestimmung sichergestellt. Mit diesen Anpassungen wird einem von den Kantonen in der Vernehmlassung geäußerten Anliegen Rechnung getragen. Der Forderung der Kantone, den Kantonsbeitrag nur an die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) zu koppeln, kann jedoch nicht entsprochen werden. Der Kantonsbeitrag würde damit wesentlich weniger stark wachsen als die Fondseinlagen des Bundes (diese steigen mit der Bahnbauteuerung und dem realen Wirtschaftswachstum), womit der Anteil der Kantone an der Finanzierung der Bahninfrastruktur über die Zeit immer geringer würde. Damit das mit der FABI-Abstimmung beabsichtigte Finanzungsverhältnis zwischen Bund und Kantonen eingehalten werden kann, strebt der Bundesrat an, die LSVA-Einlage des Bundes mittelfristig und in Abhängigkeit der Entwicklung der Bundesfinanzen auf zwei Drittel des Gesamtaufkommens zu erhöhen.

## 2.1.7 **Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013**<sup>102</sup>

### **Geltendes Recht**

*Art. 7 Abs. 2*

<sup>2</sup> Er bildet eine angemessene Reserve.

### **Vorgeschlagene Änderung**

*Art. 7 Abs. 2*

<sup>2</sup> Er bildet ab dem 1. Januar 2020 eine angemessene Reserve.

*Art. 12* Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

<sup>1</sup> In Abweichung von Artikel 7 Absatz 1 können dem Bahninfrastrukturfonds bis Ende 2020 Vorschüsse zulasten der Bilanz des Bundes im Gesamtbetrag von höchstens 150 Millionen Franken gewährt werden.

<sup>2</sup> Auf den gewährten Vorschüssen werden marktkonforme Zinsen erhoben. Die Eidgenössische Finanzverwaltung regelt die Einzelheiten.

<sup>102</sup> SR 742.140

Um das Risiko von Verzögerungen vor allem bei baureifen Ausbauvorhaben zu minimieren, soll durch eine Präzisierung der Bestimmung der Aufbau der angestrebten Schwankungsreserve von 300 bis 500 Millionen erst ab 2020 erfolgen.

Zudem sollen dem BIF ab Inkrafttreten der Bestimmung (voraussichtlich 1. Jan. 2018) bis Ende 2020 Tresoreriedarlehen von bis zu 150 Millionen gewährt werden können. Das geltende Bahninfrastrukturfondsgesetz sieht vor, dass sich der BIF nicht über die dem FinöV-Fonds gewährte Bevorschussung (Stand 31. Dez. 2015: 8807 Mio.) hinaus verschulden darf. Von diesem Grundsatz soll nun vorübergehend abgewichen werden können. Die zusätzlichen Vorschüsse werden marktgemäss verzinst und müssen vom BIF zurückbezahlt werden. An den Rückzahlungsbestimmungen der Bevorschussung ändert sich nichts (vgl. Vorgaben in Art. 11 Abs. 1 BIFG).

Mit der Möglichkeit, dem BIF zusätzliche Tresoreriedarlehen zu gewähren, werden die im Stabilisierungsprogramm 2017–2019 vorgesehenen Einsparungen gemäss Ziffer 1.2.16 im Ausmass der tatsächlich in Anspruch genommenen Vorschüsse faktisch auf die Zeit nach 2021 verschoben. Zudem erhöhen sich die Bruttoschulden des Bundes zwischenzeitlich um bis zu 150 Millionen. Mit Blick auf das Ziel der Schuldenbremse muss diese Ausnahme auf einen kurzen Zeitraum begrenzt werden.

## 2.1.8 Seilbahngesetz vom 23. Juni 2006<sup>103</sup>

### **Geltendes Recht**

#### *Art. 3 Abs. 5*

<sup>5</sup> Betriebsbewilligungen werden in der Regel bis zum Ablauf der Konzession erteilt.

#### *Art. 17 Abs. 4*

<sup>4</sup> Betriebsbewilligungen werden in der Regel bis zum Ablauf der Konzession erteilt. Bei einer Verlängerung der Konzession wird die Betriebsbewilligung, unter Vorbehalt der Erfüllung der Sorgfaltspflicht nach Artikel 18, entsprechend verlängert.

#### *Art. 29 Abs. 2*

<sup>2</sup> Nach bisherigem Recht erteilte eidgenössische Konzessionen bleiben bis zu ihrem Ablauf gültig. Für nach bisherigem kantonalen oder Bundesrecht erteilte Betriebsbewilligungen gilt Artikel 17 Absatz 4.

### **Vorgeschlagene Änderung**

#### *Art. 3 Abs. 5*

*Aufgehoben*

<sup>103</sup> SR 743.01

*Art. 15a* Genehmigung- und bewilligungsfreie Änderung von Seilbahnen

<sup>1</sup> Seilbahnen können genehmigungs- und bewilligungsfrei geändert werden, wenn:

- a. keine schutzwürdigen Interessen der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes oder Dritter berührt sind;
- b. keine Bewilligungen oder Genehmigungen nach den Bestimmungen des übrigen Bundesrechts erforderlich sind.

<sup>2</sup> Im Zweifelsfall wird das vereinfachte Verfahren durchgeführt.

<sup>3</sup> Der Bundesrat legt fest, welche Arten von Änderungen genehmigungs- und bewilligungsfrei vorgenommen werden dürfen.

*Art. 17 Abs. 4*

<sup>4</sup> Betriebsbewilligungen konzessionierter Seilbahnen werden in der Regel unbefristet erteilt. Eine Betriebsbewilligung fällt jedoch dahin, wenn die Konzession erlischt.

*Art. 29 Abs. 2*

*Aufgehoben*

*Art. 29a* Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Betriebsbewilligungen konzessionierter Seilbahnen, die vor der Änderung vom ... erteilt wurden, gelten als unbefristet, wenn die Betriebsbewilligung bis zum Ablauf der Konzession erteilt oder erneuert wurde.

*Art. 3 Abs. 5*

Diese Bestimmung ist aufzuheben. Sie enthält schon im geltenden Recht dieselbe Vorschrift wie Artikel 17 Absatz 4.

*Art. 15a* Genehmigungsfreie Änderung von Bauten und Anlagen

Der Umbau einer eidgenössisch konzessionierten Seilbahnanlage bedarf heute zwingend einer Prüfung des Vorhabens durch das BAV und der Festlegung des durchzuführenden Verfahrens (Art. 3 SebG i. V. mit Art. 36 der Seilbahnverordnung vom 21. Dez. 2006<sup>104</sup>). Dies führt dazu, dass selbst geringfügige Änderungen der Bewilligungsbehörde vorgelegt werden müssen. Diese muss dann die Unterlagen prüfen und das durchzuführende Verfahren festlegen. Dies ist auch dann der Fall, wenn die geplanten Änderungen nicht sicherheitsrelevant sind, keine Rechte Dritter berühren oder in umweltrechtlicher sowie raumplanerischer Hinsicht unbedenklich sind. Die Einführung von Artikel 15a schafft den nötigen Ermessensspielraum, um Projekte von geringer Tragweite von der Prüfpflicht auszunehmen. Die vorgeschla-

<sup>104</sup> SR 743.011

genen Massnahmen (Verzicht auf Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren bei kleineren Anpassungen) entlasten die Branche: Sie führen zu einer Reduktion der Administration und reduzieren den Aufwand für Verfahren, ohne das aktuelle Sicherheitsniveau im Seilbahnbereich negativ zu beeinflussen.

*Art. 17 Abs. 4*

Nach geltendem Recht werden Betriebsbewilligungen für eidgenössisch konzessionierte Seilbahnen jeweils bis zum Ablauf der Konzession erteilt. Damit ist bei jeder Konzessionserneuerung zu prüfen, ob das betreffende Unternehmen seine Sorgfaltspflicht in sicherheitstechnischer Hinsicht erfüllt und die Betriebsbewilligung entsprechend verlängert werden kann. Da die Betriebssicherheit von Seilbahnanlagen vom BAV jedoch regelmässig im Rahmen von Audits und Betriebskontrollen risikoorientiert überprüft wird, kann auf eine zusätzliche Prüfung bei der Konzessionserneuerung verzichtet werden. Die Betriebsbewilligungen können von der Aufsichtsbehörde bei Vorliegen entsprechender Sicherheitsdefizite jederzeit sistiert werden. Betriebsbewilligungen sollen künftig deshalb grundsätzlich unbefristet erteilt werden, was sowohl bei den Unternehmen als auch bei der Aufsichtsbehörde zu administrativen Entlastungen führt. Nur wenn eine Konzession erlischt, soll auch die Betriebsbewilligung dahinfallen.

*Art. 29 Abs. 2*

Diese Bestimmung ist aufzuheben. Die Geltungsdauer von bestehenden Konzessionen wird durch Artikel 67 des Personenbeförderungsgesetzes abgedeckt.

*Art. 29a*

Betriebsbewilligungen für eidgenössisch konzessionierte Seilbahnen werden künftig unbefristet erteilt (Art. 3 Abs. 5 SebG). Mit der Einführung von Artikel 29a wird sichergestellt, dass auch bereits bestehende Anlagen von dieser Neuregelung profitieren können. Dies führt sowohl bei den bestehenden Seilbahnunternehmen als auch bei der Aufsichtsbehörde zu administrativen Entlastungen, ohne dass dadurch der sichere Betrieb der Anlagen gefährdet würde.

Es besteht aber im Falle von auftretenden Sicherheitsproblemen weiterhin die Möglichkeit die Betriebsbewilligung zu sistieren, wenn kein milderer Mittel zur Behebung der Sicherheitsprobleme besteht.

## 2.1.9 Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009<sup>105</sup>

### **Geltendes Recht**

#### *Art. 6 Abs. 3 erster Satz*

<sup>1</sup> Die Konzession wird für höchstens 25 Jahre erteilt. ...

#### *Art. 37 Abs. 1 und 2*

<sup>1</sup> Die Rechnungen und Bilanzen sind auf Ende des Geschäftsjahres abzuschliessen. Unternehmen, die von der öffentlichen Hand Beiträge oder Darlehen erhalten, reichen die Jahresrechnung mit den dazugehörigen Nachweisen dem BAV zur Prüfung und Genehmigung ein. Das BAV kann von den Unternehmen zusätzliche Unterlagen verlangen.

<sup>2</sup> Das BAV prüft, ob die Rechnungen mit den gesetzlichen Vorschriften und den darauf basierenden Vereinbarungen über Beiträge und Darlehen der öffentlichen Hand übereinstimmen. Es umschreibt den Prüfungsumfang näher. Die subventionsrechtliche Prüfung durch die Aufsichtsbehörde ergänzt die Prüfung der Revisionsstelle des Unternehmens.

### **Vorgeschlagene Änderung**

#### *Art. 6 Abs. 3 erster Satz*

<sup>3</sup> Die Konzession wird für höchstens 25 Jahre, bei Seilbahnen für höchstens 40 Jahre erteilt. ...

#### *Art. 37 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2 erster Satz*

<sup>1</sup> ... Unternehmen, die von der öffentlichen Hand Beiträge oder Darlehen erhalten, reichen die Jahresrechnung mit den dazugehörigen Nachweisen dem BAV ein. ...

<sup>2</sup> Das BAV prüft periodisch oder nach Bedarf, ob die Rechnungen mit den gesetzlichen Vorschriften und den darauf basierenden Vereinbarungen über Beiträge und Darlehen der öffentlichen Hand übereinstimmen. ...

#### *Art. 67 Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...*

Konzessionen für Seilbahnen, die vor der Änderung vom ... für die nach bisherigem Recht höchstzulässige Dauer erteilt oder erneuert worden sind, gelten als für 40 Jahre erteilt oder erneuert.



*Art. 6 Abs. 3 erster Satz*

Die Konzessionen für Seilbahnen werden heute in der Regel für 25 Jahre erteilt. Eine Verlängerung der Konzessionsdauer auf maximal 40 Jahre bei den Seilbahnen ist ohne Beeinträchtigung des Sicherheitsniveaus möglich, da die Betriebssicherheit der Anlagen im Rahmen von regelmässigen Audits überprüft wird. Die Verlängerung der Konzessionsdauer führt sowohl bei den Unternehmen als auch bei der Konzessionsbehörde zu Entlastungen.

*Art. 37 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2 erster Satz*

Die Transportunternehmen, die von der öffentlichen Hand Beiträge oder Darlehen erhalten, reichen die Jahresrechnung mit den dazugehörenden Nachweisen dem BAV ein. Bis anhin hatte das BAV die Pflicht, jede dieser rund 120 Jahresrechnungen in subventionsrechtlicher Hinsicht zu prüfen. Mit der vorliegenden Änderung wird das BAV von dieser Pflicht entbunden. Die Rechnungen der kleineren Transportunternehmen sollen nur periodisch und risikoorientiert und nicht mehr jährlich geprüft werden. Dagegen wird sich das BAV auf Transportunternehmen konzentrieren, welche einem grösseren finanziellen Risiko ausgesetzt sind, denen eine nationale Bedeutung zukommt oder bei denen sich aufgrund besonderer Umstände eine Prüfung aufdrängt. Die Rechnungen dieser Transportunternehmen werden weiterhin jährlich geprüft.

Wenn nicht mehr alle Jahresrechnungen geprüft werden, kann der gemäss Absatz 3 von den Unternehmen in ihren Geschäftsberichten zu publizierende «Befund der subventionsrechtlichen Prüfung» nicht mehr den Charakter einer Genehmigung haben. Denn die nicht geprüften Unternehmen könnten ja per se keine Genehmigung erhalten. Diese Interpretationsänderung löst keine gesetzliche Anpassung aus, Artikel 37 Absatz 3 bleibt deshalb unverändert.

*Art. 67*

Durch die Änderung von Artikel 6 Absatz 3 wird die Konzessionsdauer für Seilbahnen auf höchstens 40 Jahre ausgedehnt. Mit der Einführung von Artikel 67 wird sichergestellt, dass auch bestehende Anlagen von dieser Neuregelung profitieren können. Die Ausdehnung der Konzessionsdauer soll auch für Konzessionen gelten, die nach bisherigem Recht für eine geringere Dauer als 25 Jahre erteilt, nämlich die damals nach Gesetz mögliche Höchstdauer, worden sind. Sie führt bei den Unternehmen und der Konzessionsbehörde zu administrativen Erleichterungen.

**2.1.10 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983<sup>106</sup>****Geltendes Recht**

*Art. 17 Abs. 2*

<sup>2</sup> Die Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen und Erschütterungen sowie der Alarmwert für Lärmimmissionen dürfen jedoch nicht überschritten werden.

**Vorgeschlagene Änderung**

*Art. 17 Abs. 2*

<sup>2</sup> Die Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen sowie der Alarmwert für Lärmemissionen dürfen jedoch nicht überschritten werden.

Erweist sich die Umsetzung der Sanierungspflicht nach Artikel 16 im Einzelfall als unverhältnismässig, so können die Behörden Erleichterungen gewähren. Dabei dürfen die Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen und Erschütterungen sowie der Alarmwert für Lärmimmissionen nach geltendem Recht jedoch nicht überschritten werden. Mit der Anpassung von Artikel 17 Absatz 2 sollen künftig Erleichterungen für die Sanierung von Erschütterungsmissionen gewährt werden können, selbst wenn die entsprechenden Grenzwerte überschritten werden. Damit wird eine analoge Regelung zur Situation beim Lärm geschaffen; dort sind Erleichterungen zulässig, solange die Lärmimmissionen den Alarmwert nicht überschreiten.

<sup>106</sup> SR 814.01

## 2.1.11

**Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946<sup>107</sup>  
über die Alters- und Hinterlassenenversicherung****Geltendes Recht***Art. 95 Abs. 1<sup>bis</sup> erster Satz*

<sup>1bis</sup> Der AHV-Ausgleichsfonds vergütet dem Bund überdies die weiteren Kosten, die ihm aus der Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung und einer allgemeinen Information der Versicherten über die Beiträge und Leistungen der Versicherung erwachsen ...

**Vorgeschlagene Änderung***Art. 95 Abs. 1<sup>bis</sup> erster Satz*

<sup>1bis</sup> Der AHV-Ausgleichsfonds vergütet dem Bund überdies die weiteren Kosten, die ihm aus der Wahrnehmung der Aufsicht, der Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung und einer allgemeinen Information der Versicherten über die Beiträge und Leistungen der Versicherung erwachsen ...

AHVG und IVG sehen unterschiedliche Regelungen bezüglich der Rückerstattung der Kosten vor, welche beim BSV in Zusammenhang mit der Durchführung und Aufsicht über die Sozialversicherungen entstehen: Die Invalidenversicherung übernimmt sowohl die Kosten aus den Durchführungs- als auch diejenigen aus den Aufsichtsaufgaben. Im Bereich der Alters- und Hinterlassenenversicherung trägt der AHV-Fonds hingegen heute nur die Durchführungskosten. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung von Artikel 95 Absatz 1<sup>bis</sup> erster Satz AHVG soll der AHV-Fonds – analog zur Regelung bei der IV – künftig auch die Kosten der durch das BSV wahrgenommenen Aufsichtsaufgaben finanzieren (vgl. Ziff. 1.2.19).

## 2.1.12 Bundesgesetz vom 19. Juni 1959<sup>108</sup> über die Invalidenversicherung

### **Geltendes Recht**

*Art. 78 Abs. 1*

<sup>1</sup> Der Ausgangswert des Bundesbeitrages beläuft sich auf 37,7 Prozent des arithmetischen Mittels der Ausgaben der Versicherung in den Jahren 2010 und 2011.

### **Vorgeschlagene Änderung**

*Art. 78 Abs. 1*

<sup>1</sup> Der Ausgangswert des Bundesbeitrages beläuft sich auf 37,7 Prozent des arithmetischen Mittels der um 1,6 Prozent gekürzten Ausgaben der Versicherung in den Jahren 2010 und 2011.

Gestützt auf die 6. IV-Revision (1. Massnahmenpaket) wird seit 2014 der Bundesbeitrag an die Invalidenversicherung nicht mehr an die Ausgabenentwicklung der Invalidenversicherung gebunden. Stattdessen wächst der Bundesbeitrag unter Berücksichtigung der Lohn- und Preisentwicklung im Einklang mit den Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes. Ausgangsbasis für den Zuwachs bildet der Mittelwert der Bundesbeiträge in den Jahren 2010 und 2011. Dieser Ausgangswert ist jedoch aufgrund von zwei Effekten überhöht: Erstens ist im Bundesbeitrag für das Jahr 2011 eine einmalige ausserordentliche Nachzahlung in Zusammenhang mit der NFA enthalten. Zweitens basieren die Bundesbeiträge in den Jahren 2010 und 2011 noch auf deutlich höheren Schuldzinsen; im Ausgangswert nicht berücksichtigt ist, dass die Zinslast der Invalidenversicherung infolge des Schuldenabbaus stetig sinkt. Mit der beantragten Herabsetzung des Ausgangswerts von 3520,6 Millionen um 1,6 Prozent (56,3 Mio.) werden diese Effekte, die zu einer ungerechtfertigten und vom Gesetzgeber nicht beabsichtigten Mehrbelastung des Bundes führen, korrigiert (vgl. Ziff. 1.2.20).

## 2.1.13 Bundesgesetz vom 18. März 1994<sup>109</sup> über die Krankenversicherung

### Geltendes Recht

*Art. 66 Abs. 2*

<sup>2</sup> Der Bundesbeitrag entspricht 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

### Vorgeschlagene Änderung

*Art. 66 Abs. 2*

<sup>2</sup> Der Bundesbeitrag entspricht 7,3 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

Mit der beantragten Änderung von Artikel 66 Absatz 2 KVG wird der Beitrag des Bundes an die Prämienverbilligung um 0,2 Prozentpunkte von 7,5 auf 7,3 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung herabgesetzt (vgl. Ziff. 1.2.21).

## 2.1.14 Bundesgesetz vom 19. Juni 1992<sup>110</sup> über die Militärversicherung

### Geltendes Recht

*Art. 2* Beruflich Versicherte

<sup>1</sup> Personen nach Artikel 1a Absatz 1 Buchstabe b (beruflich Versicherte) haben zur Abgeltung folgender Leistungen angemessene Prämien zu bezahlen:

- a. Leistungen, die ihnen die Militärversicherung anstelle der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach den Artikeln 25–31 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung erbringt; und
- b. Leistungen, die ihnen die Militärversicherung anstelle der obligatorischen Unfallversicherung für Nichtberufsunfälle nach den Artikeln 10–33 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981<sup>111</sup> über die Unfallversicherung erbringt.

<sup>2</sup> Beruflich Versicherte können bei der Militärversicherung ab ihrer Pensionierung eine Grundversicherung gegen krankheits- und unfallbedingte Gesundheitsschädigungen abschliessen (freiwillige Grundversicherung Pensionierter).

<sup>109</sup> SR 832.10

<sup>110</sup> SR 833.1

<sup>111</sup> SR 832.20

<sup>3</sup> Versicherte nach Absatz 2 haben Anspruch auf Leistungen nach den Artikeln 16 und 18a–21. Die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes gelten sinngemäss für die freiwillige Grundversicherung Pensionierter.

<sup>4</sup> Der Bundesrat legt durch Verordnung die Prämien der Versicherten nach den Absätzen 1 und 2 fest. Sie richten sich nach der Höhe der Prämien, die den Versicherten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der obligatorischen Unfallversicherung für vergleichbare Leistungen entrichtet werden.

### **Vorgeschlagene Änderungen**

#### *Art. 2*      Freiwillige Grundversicherung

Personen nach Artikel 1a Absatz 1 Buchstabe b (beruflich Versicherte) können bei der Militärversicherung ab ihrer Pensionierung eine Grundversicherung zur Übernahme der Kosten bei Krankheit und Unfall abschliessen (freiwillige Grundversicherung), sofern sie in der Schweiz wohnhaft sind. Bei der freiwilligen Grundversicherung haben Versicherte Anspruch auf Leistungen nach den Artikeln 16 und 18a–21.

#### *Art. 27a*      Versichertenkarte

Beruflich Versicherte und bei der freiwilligen Grundversicherung Versicherte haben Anspruch auf eine Versichertenkarte nach Artikel 42a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994<sup>112</sup> über die Krankenversicherung.

#### *Gliederungstitel vor Art. 66a*

### **2a. Kapitel:**

### **Prämien der beruflich Versicherten und der bei der freiwilligen Grundversicherung Versicherten**

#### *Art. 66a*      Finanzierung

Folgende Leistungen der Militärversicherung werden durch Prämien finanziert:

- a. Leistungen bei Krankheit und Nichtberufsunfall für beruflich Versicherte;
- b. Leistungen bei Krankheit und Unfall für bei der freiwilligen Grundversicherung Versicherte.

#### *Art. 66b*      Prämien für Leistungen bei Krankheit

<sup>1</sup> Die von den Versicherten zu bezahlenden Prämien für Leistungen bei Krankheit richten sich nach dem Erfordernis eines Kostendeckungsgrades von mindestens 80 Prozent der folgenden Kosten für nicht während des Dienstes eingetretene Krankheiten:

- a. Heilbehandlung (Art. 16 und 18a);

- b. Reise- und Bergungskosten (Art. 19);
- c. Hauspflege und Kuren (Art. 20);
- d. Hilfsmittel (Art. 21);
- e. Verwaltung des versicherten Ereignisses.

<sup>2</sup> Die Prämienpflicht für Leistungen bei Krankheit wird ausgesetzt, wenn der beruflich Versicherte während mehr als sechzig aufeinanderfolgenden Tagen Dienst leistet.

#### *Art. 66c* Prämien für Leistungen bei Unfall

<sup>1</sup> Die Prämie für Nichtberufsunfälle der beruflich Versicherten entspricht derjenigen, welche die übrigen Angestellten des Bundes für die Nichtberufsunfallversicherung entrichten.

<sup>2</sup> Die Prämie für Leistungen bei Unfall der bei der freiwilligen Grundversicherung Versicherten besteht aus einem Zuschlag zur Prämie für Leistungen bei Krankheit. Der Zuschlag wird nach der Deckung der Unfallkosten der Leistungen nach Artikel 66b Absatz 1 dieser Versichertenkategorie bemessen.

#### *Art. 66d* Einzelheiten

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, namentlich:

- a. die Art der Erhebung der Prämie;
- b. die Reduktion der Prämie für Versicherte mit niedrigen Einkommen; und
- c. das Verfahren zur Anpassung der Prämie an die Entwicklung der Kosten.

#### *Art. 2*

Wegen der Haftungsbestimmungen, die der Militärversicherung zugrunde liegen, wird die freiwillige Grundversicherung für pensionierte beruflich Versicherte beibehalten. Primär wegen administrativen Erschwernissen in Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit wird sie auf in der Schweiz wohnhafte Versicherte beschränkt.

#### *Art. 27a*

Zur Vereinfachung bei der Verwaltung der Versicherung und der Leistungserbringer wurde den beruflich und den freiwillig Versicherten bereits eine Versichertenkarte ausgestellt. Dafür wird nun die gesetzliche Grundlage geschaffen.

#### *Art. 66a–66d*

Ein zusätzliches Kapitel zu den Prämien wird eingefügt. Die beruflich Versicherten bezahlen der Militärversicherung seit 2006 eine Prämie für das Krankheits- und das Nichtberufsunfallrisiko. Sie sind im Gegensatz zum Bundespersonal nicht durch das

KVG und das Bundesgesetz vom 20. März 1981<sup>113</sup> über die Unfallversicherung versichert. Es wird keine Franchise oder Kostenbeteiligung erhoben.

Artikel 66a hält fest, dass die Leistungen im Bereich der beruflich und freiwillig Versicherten grundsätzlich über Prämien zu finanzieren sind. Dabei ist eine solidarische Finanzierung zulässig.

In Artikel 66b werden die Leistungen aufgeführt, die in die Berechnung der Prämie einfließen: Konkret soll die Prämie mindestens 80 Prozent der bei der Militärversicherung effektiv anfallenden Kosten für die Heilbehandlung, Reise- und Bergung, Hauspflege und Kuren und Hilfsmittel decken. Ebenfalls einbezogen werden die Verwaltungskosten. Diese sollen sich an den variablen Verwaltungskosten der beruflich und freiwillig Versicherten bemessen; sie werden auf ungefähr 1 Prozent der gesamten Verwaltungskosten der Militärversicherung geschätzt.

Mit der Festlegung eines Kostendeckungsgrads sollen sich die Prämien künftig in Abhängigkeit der Gesundheitskosten und nicht mehr gemäss dem versicherten Höchstverdienst entwickeln. Auf eine vollständige Kostendeckung wird derzeit verzichtet, um den Prämienanstieg in einem vertretbaren Ausmass zu halten und die Militärversicherung auch künftig für die freiwillig Versicherten attraktiv zu gestalten. Der Bundesrat wird sich daher bei der Auslegung im Verordnungsrecht an der Mindestgrenze orientieren. Mit einem Mindestwert soll indes ein künftiger Anstieg der Kostendeckung nicht ausgeschlossen werden. Der Bundesrat wird die Kostendeckung periodisch überprüfen.

Wie bisher ist eine Befreiung von der Prämienpflicht vorgesehen, wenn Versicherte an mehr als sechzig aufeinanderfolgenden Tagen Dienst leisten. Nach Artikel 66c entspricht die Prämie der beruflich Versicherten wie bisher derjenigen der übrigen Angestellten des Bundes für die Nichtberufsunfallversicherung. Die Prämie der pensionierten freiwillig Versicherten, die bisher mit derjenigen der aktiven beruflich Versicherten identisch war (Teil Krankheit), wird hingegen etwas höher angesetzt. Damit wird wie im KVG den Unfallkosten der pensionierten Versichertenkategorie Rechnung getragen. Der Zuschlag wird bei der Militärversicherung vermutlich unter den 5 Prozent liegen, die er bei der Krankenversicherung beträgt.

Der Bundesrat wird gemäss Artikel 66d die nötigen Detailregelungen festlegen. Dabei soll insbesondere auch sichergestellt werden, dass die periodisch notwendigen Prämienanpassungen so erfolgen, dass die effektiv erzielten Prämieneträge mit der Entwicklung der Kosten aus Versicherungsleistungen und Verwaltung zugunsten der beruflich und freiwillig Versicherten Schritt halten können.

113 SR 832.20



## 2.1.15 **Bundesgesetz vom 20. Juni 1952<sup>114</sup> über die Familienzulagen in der Landwirtschaft**

### **Geltendes Recht**

*Art. 20 Abs. 2*

<sup>2</sup> Die Rückstellung wird durch eine jährliche Einlage geäußnet, die durch den Bundesrat festgesetzt wird, mindestens aber 4 Prozent des Bestandes am Jahresanfang beträgt.

### **Vorgeschlagene Änderung**

*Art. 20 Abs. 2*

<sup>2</sup> Die Rückstellung wird verzinst.

Mit Inkrafttreten des FLG wurde eine Rückstellung im Umfang von 32 Millionen geschaffen. Gestützt auf Artikel 20 Absatz 2 FLG verzinst der Bund die Mittel zu 4 Prozent. Die Zinserträge gehen gemäss Artikel 21 Absatz 2 FLG an die Kantone und verbilligen ihren Beitrag an die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Mit der vorgeschlagenen Änderung soll eine marktgerechte Verzinsung ermöglicht werden: Der Zinssatz wird künftig nicht mehr im Gesetz festgeschrieben. Stattdessen wird die Eidgenössische Finanzverwaltung gemäss Artikel 70 Absatz 2 FHV<sup>115</sup> den Zinssatz unter Berücksichtigung der Marktverhältnisse sowie der Art und der Dauer des Guthabens festlegen. Die Verzinsung soll auf der Rendite von Obligationen der Eidgenossenschaft mit siebenjähriger Laufzeit basieren (vgl. vorne, Ziff. 1.2.23).

## 2.1.16 **Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998<sup>116</sup>**

Mit dem Inkrafttreten des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung wird das Instrument des «Jahreszusicherungskredits» aufgehoben. Um weiterhin eine transparente Steuerung der Beiträge für Strukturverbesserungen sicherzustellen, soll die Bundesversammlung mit einfachem Bundesbeschluss mehrjährige Verpflichtungskredite bewilligen können.

<sup>114</sup> SR **836.1**

<sup>115</sup> SR **611.01**

<sup>116</sup> SR **910.1**

## 2.2 Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht

### *Ingress*

Die Aufsicht über privatrechtliche Stiftungen entstammt als Institut im funktionalen Sinn dem Zivilrecht. Der vorliegende Erlass stützt sich deshalb auf Artikel 122 BV.

### 1. Abschnitt: Anstalt und Ziel (Art. 1 und 2)

#### *Art. 1 Eidgenössische Stiftungsaufsicht*

Die Bestimmung bildet – zusammen mit Artikel 26 Absatz 1 – den Kern der Vorlage. Die Aufsicht über die Stiftungen, die aufgrund von Artikel 84 Absatz 1 ZGB, wonach die Stiftungen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde) stehen, dem sie nach ihrer Bestimmung angehören, der Bundesaufsicht unterstehen, soll nicht mehr vom GS-EDI wahrgenommen werden, sondern von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Dementsprechend erteilt der *Absatz 1* der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESA) den Status einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Als Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist die ESA eine finanziell und organisatorisch eigenständige Einheit. Dementsprechend organisiert sie sich gemäss *Absatz 2* im Rahmen des vorliegenden Gesetzes selbst und führt auch eine eigene Rechnung. Daher untersteht sie aufgrund von Artikel 2 Buchstabe f (e contrario) nicht FHG<sup>117</sup>.

Gemäss *Absatz 3* muss die Anstalt nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden. Die ESA soll demnach beim Vollzug ihrer Aufgaben für einen wirtschaftlichen, ergebnis- und leistungsorientierten Einsatz ihrer Mittel sorgen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Mittel für die Aufgabenerfüllung im Interesse der beaufsichtigten Stiftungen sparsam eingesetzt werden, Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen, und die finanziellen Mittel die erwartete Wirkung erzielen (vgl. Art. 12 Abs. 4 FHG).

Um für die Zukunft Flexibilität zu gewährleisten, bestimmt gemäss *Absatz 4* der Bundesrat den Sitz der Anstalt. Derzeit befindet sich die Stiftungsaufsicht an der Inselgasse in Bern. Auf absehbare Zeit wird dies aller Voraussicht nach so bleiben.

Die ESA erfüllt ausschliesslich eine Aufgabe der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht. Es bestünde demnach keine Pflicht, sie ins Handelsregister einzutragen. Der Vorteil der Eintragung besteht jedoch in der Gewährleistung der Transparenz und in der Kenntnisvermutung, insbesondere in Bezug auf die zeichnungsberechtigten Personen (Art. 932 ff. des Obligationenrechts<sup>118</sup> [OR]). Dritte, gegenüber denen ein Eintrag des Handelsregisters wirksam geworden ist, können sich nicht darauf berufen, sie hätten diesen nicht gekannt. Die Anstalt soll demnach gemäss *Absatz 5* unter

<sup>117</sup> SR 611.0

<sup>118</sup> SR 220

der bereits bis anhin gebräuchlichen Bezeichnung Eidgenössische Stiftungsaufsicht (ESA) ins Handelsregister eingetragen werden.

## Art. 2 Ziel

Da die ESA aus der zentralen Bundesverwaltung ausgelagert und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt wird, ist es angebracht, das Ziel, welches der Bund mit der Anstalt verfolgt, möglichst kurz und prägnant festzuhalten. *Artikel 2* knüpft, allerdings als Zielformulierung, an Artikel 84 Absatz 2 ZGB an, wonach die Aufsichtsbehörde dafür zu sorgen hat, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird (vgl. auch die nachfolgenden Ausführungen zu den Art. 3 und 4).

## 2. Abschnitt: Aufgaben, Befugnisse und Zusammenarbeit (Art. 3–6)

Infolge der ausgelagerten Aufgabenerfüllung und auch aus Gründen der Transparenz<sup>119</sup> ist es angezeigt, Aufgaben und Aufsichtsmittel der ESA gesetzlich zu präzisieren, wie es im Übrigen auch die meisten Kantone getan haben (siehe z. B. Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004<sup>120</sup>, Ordnung der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel vom 8./14. Juni 2001<sup>121</sup>, Concordat sur la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale VD, VS, NE, JU du 23 février 2011<sup>122</sup> et Règlement sur la surveillance LPP et des fondations de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale VD, VS, NE, JU du 11 mai 2015<sup>123</sup>). Dabei ändert weder etwas an der Kompetenzaufteilung zwischen der ESA und den kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden noch etwas an den Aufgaben und Aufsichtsmitteln der ESA, welche auf den Artikeln 83d ff. ZGB beruhen und von Praxis, Lehre und Rechtsprechung konkretisiert wurden (zu Aufgaben und Aufsichtsmitteln der Stiftungsaufsicht siehe z. B. Bericht des EDI vom 9. Dezember 2012<sup>124</sup> zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen, Ziff. 7). Insbesondere sind die Kantone auch weiterhin befugt, für ihre Stiftungsaufsichtsbehörden eigene Regelungen zu treffen.

## Art. 3 Aufgaben

In *Absatz 1* wird die Kernaufgabe der ESA statuiert und gleichzeitig festgehalten, dass sich deren Aufsicht auf die Stiftungen beschränkt, welche aufgrund von Artikel 84 Absatz 1 ZGB der Aufsicht des Bundes unterstehen. Das bedeutet, dass die ESA grundsätzlich die Aufsicht über jene Stiftungen ausübt, welche national oder international wirken.

<sup>119</sup> s. dazu auch Riemer, Hans Michael, Vereins- und Stiftungsrecht (Art. 60–89<sup>bis</sup> ZGB), 2012, Stämpfli, Art. 84 N 14

<sup>120</sup> [www.zbsa.ch](http://www.zbsa.ch)

<sup>121</sup> SG BS 833.100; SGS BL 211.2

<sup>122</sup> [www.as-so.ch](http://www.as-so.ch) > Gesetzliche Grundlagen

<sup>123</sup> [www.as-so.ch](http://www.as-so.ch) > Berufliche Vorsorge

<sup>124</sup> [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch)

In *Absatz 2*, wonach die ESA eine Rechtsaufsicht ausübt und die Autonomie der Stiftungen und die Eigenverantwortung der Stiftungsorgane zu respektieren hat, widerspiegelt sich die ständige Rechtsprechung zum Gehalt der Stiftungsaufsicht: «Gemäss Art. 84 Abs. 2 ZGB hat die Aufsichtsbehörde allgemein dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird. Sie hat darüber zu wachen, dass die Organe der Stiftung keine Verfügungen treffen, die der Stiftungsurkunde oder dem Reglement bzw. dem Gesetz widersprechen oder unsittlich sind (BGE 108 II 499 E. 5 mit Hinweisen; RIEMER, N. 48 f. zu Art. 84 ZGB). Die Aufsicht erstreckt sich aber nicht nur auf die Anlage und Verwendung des Stiftungsvermögens im engeren Sinne, sondern in dieser Hinsicht auch auf die generellen Anordnungen der Stiftungsorgane wie den Erlass von Reglementen und Statuten usw. und auf die Verwaltung im Allgemeinen. In reinen Ermessensfragen hat sich die Aufsichtsbehörde indessen grösste Zurückhaltung aufzuerlegen. Sie hat nur dann einzugreifen, wenn die Stiftungsorgane bei der Ausführung des Stifterwillens das ihnen zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht haben, mit andern Worten, wenn ein Entscheid unhaltbar ist, weil er auf sachfremden Kriterien beruht oder einschlägige Kriterien ausser Acht lässt. Greift die Aufsichtsbehörde ohne gesetzliche Grundlage in den Autonomiebereich der Stiftungsorgane ein, so verletzt sie Bundesrecht»<sup>125</sup>.

In *Absatz 3* werden in nicht abschliessender Weise einzelne Aufgaben der ESA, wie sie sich explizit oder implizit aus dem ZGB ergeben, aufgezählt.

So überprüft die ESA gemäss *Buchstabe a* generell die Vermögensverwendung, das heisst, ob das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird (Art. 84 Abs. 2 ZGB).

Sie prüft gemäss *Buchstabe b* die Organisation der Stiftung darauf hin, ob die Organe rechtmässig zusammengesetzt sind und ob die Organisation generell ausreicht, um den Stiftungszweck erfüllen zu können (s. Art. 83d ZGB).

Sie prüft gemäss *Buchstabe c* die Übereinstimmung von Reglementen der Stiftung mit deren Urkunde, um letztlich zu vermeiden, dass sich die Stiftungsorgane urkundenwidrig verhalten oder sogar den Stiftungszweck missachten.

Gemäss *Buchstabe d* entscheidet die ESA über die Änderung der Stiftungsurkunden. Urkundenänderungen drängen sich auf oder sind möglich, wenn:

- zur Erhaltung des Vermögens oder zur Wahrung des Stiftungszwecks die in der Urkunde festgelegte Stiftungsorganisation geändert werden muss (Art. 85 ZGB),
- der Stiftungszweck geändert werden muss, weil der ursprüngliche Zweck eine ganz andere Bedeutung oder Wirkung erhalten hat, sodass die Stiftung dem Willen des Stifters offenbar entfremdet worden ist (Art. 86 ZGB),
- in der Stiftungsurkunde eine Zweckänderung vorbehalten worden ist und seit der Errichtung der Stiftung oder seit der letzten vom Stifter verlangten Änderung mindestens zehn Jahre verstrichen sind (Art. 86a ZGB),

<sup>125</sup> s. statt vieler BGE 111 II 97 ff. mit Hinweisen

- die Stiftungsurkunde nur unwesentlich geändert wird und die Änderung als geboten erscheint und keine Rechte Dritter beeinträchtigt (Art. 86b ZGB).

Die ESA trifft nach *Buchstabe e* die erforderlichen Vorkehren, wenn Stiftungen überschuldet sind oder ihre Verbindlichkeiten längerfristig nicht erfüllen können: Gemäss Artikel 84a ZGB hält die ESA aufgrund der ihr vorgelegten Zwischenbilanz den Stiftungsrat zur Einleitung der erforderlichen Massnahmen an oder trifft sie bei dessen Untätigkeit selber. Nötigenfalls beantragt sie vollstreckungsrechtliche Massnahmen.

Gemäss *Buchstabe f* ist die ESA zuständig für die Aufhebung von Stiftungen. Sie hebt gemäss Artikel 88 Absatz 1 ZGB Stiftungen auf, wenn deren Zweck unerreichbar geworden ist und die Stiftung durch eine Änderung der Stiftungsurkunde nicht aufrechterhalten werden kann oder wenn der Stiftungszweck widerrechtlich oder unsittlich geworden ist.

Nach *Buchstabe g* prüft die ESA Entwürfe von Stiftungsurkunden und -reglementen, wenn sie darum ersucht wird. Die Stiftenden oder ihre Vertretungen können derartige Entwürfe bereits heute auf freiwilliger Basis durch die ESA überprüfen lassen, bevor die Stiftung gegründet und im Handelsregister eingetragen wird. Durch diese Dienstleistung, welche die ESA im Rahmen der hoheitlichen Tätigkeit erbringt, lassen sich unter anderem Korrekturen im Nachgang zur Stiftungsgründung vermeiden, welche mit erheblichem, auch finanziellem Aufwand verbunden sein können. Die Dienstleistung wird denn auch in den meisten Fällen in Anspruch genommen und hat sich bewährt.

Gemäss *Absatz 4* wirkt die ESA bei der Vorbereitung von Erlassen des Bundes im Bereich der Stiftungsaufsicht mit. Bei der Mitwirkung bei Rechtsetzungsarbeiten in ihrem Aufgabenbereich handelt es sich um eine Kernaufgabe der Aufsichtsbehörden. Die Mitwirkung der ESA kann dabei je nach zu regelndem Gegenstand mehr oder weniger weit gehen, vom blossen Zur-Verfügung-Stellen von Fachwissen zugunsten der federführenden Stelle bis hin zur (ko)redaktionellen Vorbereitung eines Erlasses oder einer Erlassänderung, z. B. bei der Gebührenverordnung der ESA.

In *Absatz 5* wird der Bundesrat ermächtigt, der ESA gegen Abgeltung weitere Aufgaben zu übertragen, die in engem Zusammenhang zu den ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben stehen und deren Erfüllung nicht beeinträchtigen. Denkbar ist beispielsweise, dass der Bundesrat der ESA die Aufgabe überträgt, den Bund in national oder international zusammengesetzten Arbeitsgruppen zu stiftungs- oder stiftungsrechtlichen Fragen vertreten, wobei zurzeit noch keine solche oder ähnlich gelagerte Aufgabenübertragung absehbar ist. Bei dieser Ermächtigung an den Bundesrat geht es also nicht etwa darum, der ESA zusätzliche hoheitliche Befugnisse gegenüber den Stiftungen einzuräumen.

#### *Art. 4*            Aufsichtsmittel

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Stiftungsaufsichtsbehörden anerkanntermassen weitreichende Kompetenzen und eine ganze Reihe von präventiven und repressiven (korrigierenden) Aufsichtsmitteln zur Verfügung. Die Handhabung dieser Mittel steht im pflichtgemässen Ermessen der Aufsichtsbehörde. Das Arsenal

der Massnahmen ist weit gefächert. So kann die Aufsichtsbehörde z. B. Mahnungen oder Verwarnungen aussprechen, Auflagen erteilen und als Ultima Ratio generell Ersatzvornahmen anordnen oder organisatorische Massnahmen treffen und nötigenfalls sogar den Stiftungsrat abberufen. Besonders zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die in Artikel 83d ZGB ausdrücklich statuierten Kompetenzen zur Behebung von Mängeln in der Stiftungsorganisation, insbesondere die Kompetenz zur Einsetzung eines Sachwalters<sup>126</sup>. Es wird festgehalten, dass die ESA die *erforderlichen* Massnahmen ergreift. Damit kommt im Kern das Prinzip der Verhältnismässigkeit zum Ausdruck, das aufgrund von Artikel 5 Absatz 2 BV ohnehin gilt. In diesem Zusammenhang sei ebenfalls darauf hingewiesen, dass grundsätzlich das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968<sup>127</sup> (VwVG) zur Anwendung kommt. Daraus ergibt sich z.B. explizit, dass sich die ESA keines schärferen Zwangsmittels bedienen darf, wenn ein milderer ausreicht (Art. 42 VwVG). Die ESA soll demnach nur Massnahmen ergreifen, wenn und soweit dies nötig ist. Zudem werden die wesentlichen Aufsichtsmittel der ESA ausdrücklich gesetzlich verankert.

#### Art. 5 Pflichten der Stiftungen gegenüber der ESA

Die Bestimmung auferlegt den Stiftungen und ihren Organe Pflichten. Diese bilden gleichsam das unerlässliche Korrelat, damit die ESA ihre Aufsichtsaufgaben wahrnehmen kann: Die Stiftungen haben der ESA jährlich Bericht zu erstatten (*Abs. 1*) und ihr auf Verlangen jederzeit alle Auskünfte und Unterlagen zu übermitteln, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt (*Abs. 2*).

Bis anhin sind diese Pflichten für die Stiftungen, welche der Bundesaufsicht unterstehen, nicht spezifisch rechtsatzmässig verankert. Die Pflicht zur jährlichen Berichterstattung wird in jahrzehntelanger, anerkannter Praxis jeweils in der Verfügung statuiert, mit welcher die ESA die Aufsicht über die Stiftung übernimmt (sogenannte Übernahmeverfügung). Wie auf kantonaler Ebene (s. z. B. Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004 und Ordnung der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel vom 8./14. Juni 2001) sollen diese wesentlichen Pflichten nun rechtsatzmässig festgelegt werden.

#### Art. 6 Informationsaustausch und Amtshilfe

Ohne spezialgesetzliche Regelung ist für die Übermittlung von nicht öffentlich zugänglichen personenbezogenen Auskünften und Unterlagen durch Bundesbehörden untereinander und von Bundesbehörden an kantonale oder kommunale Behörden das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992<sup>128</sup> über den Datenschutz (DSG) massgebend. Gemäss Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a DSG dürfen Bundesorgane Personendaten bekannt geben, wenn die Daten für den Empfänger im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind. Dieser Bestimmung

<sup>126</sup> S. z. B. Bericht des EDI vom 9. Dezember 2012 zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen, Ziff. 7; Riemer, Hans Michael, Vereins- und Stiftungsrecht (Art. 60–89<sup>bis</sup> ZGB), 2012, Stämpfli, Art. 84 N 14 f.

<sup>127</sup> SR 172.021

<sup>128</sup> SR 235.1

kommt der Charakter einer allgemeinen Amtshilfe- (und Rechtshilfe)bestimmung zu. Eine darauf basierende Datenbekanntgabe darf indessen nach herrschender Lehre nur auf Anfrage und im Einzelfall erfolgen. Eine aktive Datenbekanntgabe der Behörde von sich aus wäre unzulässig<sup>129</sup>. Die Regelung des DSG entspricht dem allgemeinen Amtshilfestandard in den Kantonen. Auch die kantonalen Behörden können an Bundesbehörden sowie an andere kantonale Behörden auf deren Ersuchen hin nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen übermitteln (s. z. B. Art. 11 Abs. 2 Datenschutzgesetz des Kantons St. Gallen<sup>130</sup>, § 18 Abs. 1 Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Landschaft<sup>131</sup>, § 21 Abs. 1 Bst. b Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt<sup>132</sup>, Art. 15 Abs. 1 Bst. b Loi sur la protection des données personnelles des Kantons Waadt<sup>133</sup>, Art. 25 Abs. 1 Bst. a Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel<sup>134</sup>, Art. 10 Abs. 1 Bst. a Gesetz über den Datenschutz des Kantons Freiburg<sup>135</sup>, Art. 10 Datenschutzgesetz des Kantons Bern<sup>136</sup>). Für die gegenseitige Übermittlung von öffentlich nicht zugänglichen Auskünften und Unterlagen zwischen ESA und anderen Behörden auf Ersuchen hin sind die gesetzlichen Grundlagen somit – auch erfahrungsgemäss – hinreichend, auch soweit keine Pflicht, sondern nur ein Recht der Behörden zur Übermittlung besteht.

Die Stiftungen beziehungsweise ihre Organe oder Angestellten müssen sich jedoch, wie alle Personen, gesetzeskonform verhalten. Bei den Stiftungen kommt dazu, dass bei einem nicht rechtskonformen Verhalten ihrer Organe oder Angestellten zumindest das Risiko besteht, dass die Stiftungstätigkeit zweckwidrig erfolgt und das Stiftungsvermögen zweckwidrig eingesetzt wird. In Anbetracht der vielfältigen Tätigkeiten, welche von Stiftungen ausgeübt werden, und der Vielzahl der dafür massgebenden Rechtsvorschriften ist die ESA indes nicht in der Lage, abschliessend zu beurteilen, ob das Verhalten einer Stiftung beziehungsweise ihrer Organe vollumfänglich und in allen Teilen rechtskonform ist. Zudem kann es in erster Linie in der Kompetenz einer anderen Behörde liegen, die Einhaltung des spezifischen Rechts gegenüber Stiftungsorganen oder Angestellten durchzusetzen oder diesbezügliche Rechtsverstösse durch eine Stiftung zu ahnden. Deshalb wird in Artikel 6 Absatz 1 der ESA die Kompetenz eingeräumt, anderen Bundesbehörden sowie kantonalen und kommunalen Behörden auch von sich aus, also ohne deren Ersuchen, nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen zu übermitteln. Die Übermittlung ist jedoch nur unter den folgenden beiden Voraussetzungen zulässig: Zum einen muss die ESA Grund zur Annahme haben, dass die übermittelten Auskünfte oder Unterlagen auch der gesetzlichen Aufgabenerfüllung der adressierten Behörde dienen. Zum andern muss es für die Aufgabenerfüllung der ESA unumgänglich sein, dass sich auch die adressierte Behörde mit der Angelegenheit befasst. Der Absatz 1

<sup>129</sup> s. statt vieler Bernhard Waldmann/Jürg Bickel, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, Stämpfli, 2012, § 87–90.

<sup>130</sup> [www.sg.ch](http://www.sg.ch) > Staat & Recht > Recht > Gesetzessammlung

<sup>131</sup> [www.bl.ch](http://www.bl.ch) > Gesetzessammlung

<sup>132</sup> [www.gesetzessammlung.bs.ch](http://www.gesetzessammlung.bs.ch)

<sup>133</sup> [www.vd.ch](http://www.vd.ch) > Lois > Recueil systématique de la législation vaudoise

<sup>134</sup> [www.jura.ch](http://www.jura.ch) > Autorités > Recueil des lois > Recueil systématique du droit jurassien

<sup>135</sup> [www.fr.ch](http://www.fr.ch) > Gesetzgebung

<sup>136</sup> [www.be.ch](http://www.be.ch) > Gesetze > Bernische Systematische Gesetzessammlung

ist zudem als *Kann-Bestimmung* formuliert. Die ESA soll – unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismässigkeit – bei einem vermuteten Verstoß vorerst nach Möglichkeit bei den Stiftungsorganen intervenieren und diese zu den Schritten anhalten, welche zur Klärung der Rechtslage und zur allfällig notwendigen rechtlichen Bereinigung erforderlich sind. Erst wenn diese Aufforderung, aus welchen Gründen auch immer, nicht möglich oder erfolglos ist, soll die ESA der spezifisch zuständigen Behörde die Informationen oder Unterlagen liefern. Dabei soll die ESA bei begründetem Verdacht auf ein Verbrechen oder Vergehen auch besonders schützenswerte Personendaten übermitteln können, wozu vor allem auch Auskünfte und Unterlagen über Aufsichtsmaßnahmen und aufsichtsrechtliche Verfahren sowie zur Buchführung und Rechnungslegung gehören können (*Abs. 2*).

Umgekehrt ist es nicht zwingend erforderlich, für sämtliche andern Behörden eine entsprechende aktive Datenbekanntgabe-Kompetenz gegenüber der ESA vorzusehen, wenngleich dies von Vorteil erscheinen würde. Denn erfahrungsgemäss gelangen die Behörden an die ESA, wenn sie mit einem unkorrekten Verhalten einer Stiftung konfrontiert sind, und ersuchen sie um nähere Informationen über die Stiftung. Die ESA kann dann die Stiftung selber um die erforderlichen Auskünfte und Unterlagen ersuchen und so allfällige stiftungsrechtlich gebotene Massnahmen treffen. Deshalb kann eine entsprechende Kompetenz zur aktiven Datenbekanntgabe an die ESA auf die Bundesbehörden beschränkt werden; unter Ausschluss besonders schützenswerter Personendaten (*Abs. 3*).

Im Zusammenhang mit Artikel 6 ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund von Artikel 22a Absatz 1 BPG die Angestellten der ESA bereits heute nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet sind, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Vergehen und Verbrechen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu melden. Diese Bestimmung zielt auf alle Arten von Verbrechen und Vergehen, die von Amtes wegen verfolgt und sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Verwaltung von Bundesangestellten oder von externen Personen begangen werden. Die Anzeigepflicht wird bereits bei einem begründeten Verdacht ausgelöst<sup>137</sup>. An dieser Meldepflicht der Mitarbeitenden der ESA wird sich nichts ändern, weil die Mitarbeitenden der ESA auch in der öffentlich-rechtlichen Anstalt weiterhin dem BPG unterstellt sind (Art. 12 E-ESAG).

### 3. Abschnitt: Organisation (Art. 7–11)

#### Art. 7 Organe

Die Organe der ESA sind, der üblichen Organisation einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes entsprechend, der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle. Die Aufgaben der Organe sind in den jeweiligen Artikeln einzeln aufgelistet.

<sup>137</sup> BBl 2008 8181



## Art. 8 Verwaltungsrat: Zusammensetzung, Wahl und Organisation

Die Bestimmungen lehnen sich mehrheitlich an die üblichen Regelungen von öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes an.

Gemäss *Absatz 1* ist der Verwaltungsrat das oberste Leitungsorgan der ESA. Der Verwaltungsrat soll für die strategischen Belange und Entscheide verantwortlich und demzufolge vom Tagesgeschäft entlastet sein und sich so der langfristigen Führung der ESA widmen können. Angesichts der relativ eng umschriebenen Aufgabenstellung und des im Vergleich mit anderen Anstalten des Bundes relativ kleinen Personalbestands der ESA soll der Verwaltungsrat nicht zu gross sein. Absatz 1 sieht daher vor, dass die ESA von drei bis maximal fünf Verwaltungsrätinnen und -räten geleitet wird. Diese müssen zudem fachkundig und unabhängig sein. Zum einen wird unter anderem eine gewisse Erfahrung im Stiftungsbereich oder in irgendeinem Aufsichtsbereich oder betriebswirtschaftliches respektive juristisches Knowhow gefragt sein. Zum anderen werden namentlich Personen, welche bei einer durch die ESA beaufsichtigten Stiftung in einem Organ vertreten oder angestellt sind, nicht wählbar sein. Nicht zum Vornherein ausgeschlossen sein soll hingegen eine Wahl von Personen, welche eine Tätigkeit zugunsten einer unter kantonaler Aufsicht stehenden Stiftung ausüben. Es wird aufgrund von Artikel 8j Absatz 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998<sup>138</sup> (RVOV) Aufgabe des Bundesrates sein, das Anforderungsprofil für die Verwaltungsratsmitglieder festzulegen. Es ist in diesem Zusammenhang namentlich auch darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat Vorgaben für die Geschlechtervertretung in öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes beschlossen hat.

*Absatz 2* legt die Pflicht der Kandidatinnen und Kandidaten zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen fest. Im Übrigen fällt die ESA unter die Ausstandsregelung nach VwVG.

Der Bundesrat wählt gemäss *Absatz 3*, gestützt auf das erstellte Anforderungsprofil, die Mitglieder des Verwaltungsrats und bestimmt den Präsidenten oder die Präsidentin. Er hat die Möglichkeit, Ratsmitglieder zweimal wiederzuwählen. Entsprechend dem 7. Leitsatz des Corporate Governance-Berichts kann der Bundesrat die Mitglieder des Verwaltungsrats während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen. Wichtige Gründe liegen insbesondere vor, wenn ein Mitglied eine schwere Pflichtverletzung begangen hat oder ein dauernder Interessenkonflikt des Mitglieds nicht anders gelöst werden kann. Dieser Entscheid soll mit Beschwerde anfechtbar sein, weshalb Artikel 33 Buchstabe b des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005<sup>139</sup> (VGG) mit einer entsprechenden Ziffer 7 ergänzt werden soll.

Die Mitglieder des Verwaltungsrats stehen gemäss *Absatz 4* in einem öffentlich-rechtlichen Auftragsverhältnis zur ESA. Ergänzend gelangen für dieses Auftragsverhältnis die auftragsrechtlichen Bestimmungen des OR<sup>140</sup> sinngemäss zur Anwendung. Mit Ausnahme von Artikel 6a ist das Bundespersonalgesetz für die Mitglieder des Verwaltungsrats nicht anwendbar. Das Honorar und die weiteren Vertragsbedingungen richten sich nach Artikel 6a BPG und dem darauf basierenden Vollzugs-

<sup>138</sup> SR 172.010.1

<sup>139</sup> SR 173.32

<sup>140</sup> SR 220

recht, namentlich der Kaderlohnverordnung vom 19. Dezember 2003<sup>141</sup> (Art. 1 Bst. a Kaderlohnverordnung). Diese Verordnung enthält zudem auch Bestimmungen über die ausgewogene Vertretung der Landessprachen im Verwaltungsrat sowie zu den Nebenbeschäftigungen. Die Mitglieder des Verwaltungsrats sind berufsvorsorgerechtlich zu versichern, wenn sie die Bedingungen des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982<sup>142</sup> über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) erfüllen.

In *Absatz 5* werden die Mitglieder des Verwaltungsrates, entsprechend dem 6. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts, generell verpflichtet, ihre Aufgaben und Pflichten mit aller Sorgfalt zu erfüllen und die Interessen der ESA in guten Treuen zu wahren.

Aufgrund von *Absatz 6* ist der Verwaltungsrat gegenüber dem Bundesrat verantwortlich dafür, dass die Interessenbindungen, die seine Mitglieder nach ihrer Wahl eingegangen sind, mit ihrer Funktion in der ESA vereinbar sind. Der Verwaltungsrat muss die Interessenbindungen seiner Mitglieder laufend überwachen und beurteilen. Ist eine Interessenbindung nicht vereinbar mit dem Mandat und hält das Mitglied trotzdem daran fest, so muss der Verwaltungsrat dem Bundesrat die Abberufung des betreffenden Mitglieds beantragen.

*Absatz 7* legt die Schweigepflicht der Mitglieder des Verwaltungsrats fest. Das Organisationsreglement regelt die Möglichkeit der Entbindung von der Schweigepflicht für den Fall, dass ein Verwaltungsratsmitglied namentlich im Rahmen von Gerichtsverfahren aussagen soll. Die Mitglieder dürfen sich nur mit vorgängiger schriftlicher Ermächtigung der ESA äussern.

#### *Art. 9*                    Verwaltungsrat; Aufgaben

In *Artikel 9* werden die auch sonst üblichen Aufgaben des Verwaltungsrates aufgeführt. Dieser hat entsprechend seiner Stellung als oberstes Leitungsorgan, im Gegensatz etwa zu gewissen Behördenkommissionen, nicht oder allenfalls nur in besonderen Fällen materielle Einzelfall-Entscheide zu fällen oder Verwaltungsverfügungen zu erlassen.

Nach dem 16. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts steuert der Bund als Eigner die selbstständigen Einheiten auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben (vgl. Art. 8 Abs. 5 RVOG)<sup>143</sup>. In Buchstabe a wird die Kompetenz zum Erlass der strategischen Ziele dem Verwaltungsrat der ESA übertragen. Dies entspricht dem 17. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts, wonach die Zuständigkeit für die Verabschiedung der strategischen Ziele bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- oder der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, vom Verwaltungsrat erlassen werden. Dieser hat jedoch die strategischen Ziele, welche auch Anknüpfungspunkt der parlamentarischen Oberaufsicht bilden, dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten und ihm, entsprechend dem 18. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts, über deren Erreichung jähr-

<sup>141</sup> SR 172.220.12

<sup>142</sup> SR 831.40

<sup>143</sup> SR 172.010

lich Bericht zu erstatten. Mit der Genehmigungskompetenz kann der Bundesrat die strategischen Ziele als Ganzes genehmigen oder im Sinne eines Vetorechts die Genehmigung verweigern. Er kann aber die vom Verwaltungsrat beschlossenen strategischen Ziele nicht in seinem Beschluss direkt abändern. Buchstabe a entspricht im Übrigen etwa dem Artikel 30a Buchstaben b RAG.

In *Buchstabe b* wird dem Verwaltungsrat die Kompetenz zur Regelung der Organisation der ESA im Einzelnen übertragen. Die damit verbundene Autonomie im organisatorischen Bereich soll die Unabhängigkeit der ESA unterstützen. Alles, was nicht zwingend im Gesetz geregelt werden muss, wird demnach im Organisationsreglement geregelt.

*Buchstabe c* beauftragt den Verwaltungsrat, für den Umgang mit Interessenkonflikten die Regeln generell im Organisationsreglement festzulegen und die erforderlichen Vorkehrungen in den einzelnen Verträgen zu treffen.

Zu *Buchstabe d* kann auf die Ausführungen zu Artikel 12 verwiesen werden.

Gemäss den *Buchstaben e–g* beaufsichtigt der Verwaltungsrat die Geschäftsleitung und überwacht die Umsetzung seiner Beschlüsse und Weisungen. Er entscheidet über die Begründung, die Änderung und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit der Direktorin oder dem Direktor sowie mit den weiteren Mitgliedern der Geschäftsleitung. Seine Entscheidung über die Begründung und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit der Direktorin oder dem Direktor bedarf der Genehmigung durch den Bundesrat.

Aufgrund von *Buchstabe h* muss die ESA über ein auf sie zugeschnittenes Risikomanagement und ein internes Kontrollsystem (IKS) verfügen. Das Risikomanagement muss allfällige Gefahren für die Aufgabenerfüllung der Anstalt vorausschauend definieren, überwachen und unter vernünftigem Mitteleinsatz so weit als möglich minimieren. Das IKS befasst sich in diesem Rahmen mit den operativen finanzbezogenen Risiken. Dies geschieht ebenfalls durch die periodische Überprüfung dieser Risiken als auch der Wirksamkeit von Kontrollen innerhalb der finanzrelevanten Geschäftsprozesse.

Der Verwaltungsrat ist gemäss *Buchstabe i* zuständig für die Verabschiedung des Budgets, welches von der Geschäftsleitung erstellt wird.

Gemäss *Buchstabe j* ist der Verwaltungsrat verantwortlich für die Erstellung des jährlichen Geschäftsberichtes nach Artikel 17. Er unterbreitet diesen dem Bundesrat zur Genehmigung und veröffentlicht ihn anschliessend. Mit der Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates anerkennt der Bundesrat, wie die Generalversammlung bei der Aktiengesellschaft (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 5 OR), dass für die betreffende Periode keine Ansprüche aus fehlerhafter Geschäftsführung gegen den Verwaltungsrat bestehen. Die Entlastung wirkt nur für bekanntgegebene Tatsachen und nur gegenüber der Anstalt sowie gegenüber dem Bund (analog Art. 758 OR).

Das Personal der ESA ist vorsorgerechtlich bei PUBLICA im Vorsorgewerk Bund versichert (Art. 13). Gemäss Artikel 32d Absatz 2 BPG ist jeder Arbeitgeber Vertragspartei des gemeinschaftlichen Anschlussvertrages. Die ESA wird dabei gemäss Buchstabe k durch den Verwaltungsrat vertreten.

## Art. 10 Geschäftsleitung

Gemäss *Absatz 1* führt die Geschäftsleitung die ESA in operativer Hinsicht. Die Geschäftsleitung ist mithin das oberste vollziehende Organ der ESA. Es wird die Aufgabe des Verwaltungsrats sein, im Organisationsreglement eine der ESA angemessene Geschäftsleitung mit entsprechender interner Kompetenz- und Aufgabenteilung zu errichten. In Anbetracht der relativ geringen Grösse und des relativ eng umschriebenen Aufgabenbereichs der ESA ist es durchaus denkbar, dass sich die Geschäftsleitung auf absehbare Zeit ausschliesslich aus dem Direktor oder der Direktorin und der Person zusammensetzt, welche die Funktion der Stellvertretung innehat und allenfalls nicht einmal ausschliesslich mit Leitungsaufgaben betraut ist.

Der *Absatz 2* enthält den Katalog der wesentlichen Aufgaben der Geschäftsleitung. Er konkretisiert den Absatz 1. So führt die Geschäftsleitung die Geschäfte (Bst. a), erlässt nach Massgabe des Organisationsreglements die Verfügungen der ESA (Bst. b) und vertritt die ESA gegen aussen (Bst. c). Die Geschäftsleitung entscheidet namentlich auch über die Begründung, Änderung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse mit dem „übrigen“ Personal ausserhalb der Geschäftsleitung (Bst. d).

Weiter erarbeitet die Geschäftsleitung die Entscheidungsgrundlagen für den Verwaltungsrat (Bst. e) berichtet dem Verwaltungsrat regelmässig und bei besonderen Ereignissen ohne Verzug (Bst. f).

Die Aufzählung der Aufgaben der Geschäftsleitung ist nicht abschliessend. Der Buchstabe g stellt denn auch klar, dass diese im Übrigen alle Aufgaben wahrnimmt, die das vorliegende Gesetz nicht einem anderen Organ zuweist. Diese Regelung dient der Vermeidung von negativen Kompetenzkonflikten zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung und ist Ausdruck der Stellung der permanent vertretenen und für die Aufgabenerfüllung direkt verantwortlichen Geschäftsleitung. Der Aufgabenkatalog zeigt somit, dass die Geschäftsleitung, und folglich vor allem auch der Direktor oder die Direktorin, in der Anstalt eine zentrale Rolle einnehmen. Insbesondere hat die Geschäftsleitung auch die Geschäfte des Verwaltungsrates angemessen vorzubereiten, sodass dieser – im Interesse letztlich auch der Gebühren- und der Abgabepflichtigen – ohne übermässigen Zeitaufwand seine Aufgaben als strategisches Organ wahrnehmen kann.

## Art. 11 Revisionsstelle

Die ESA führt eine eigene Rechnung. Dementsprechend hat gemäss *Absatz 1* der Bundesrat eine Revisionsstelle zu wählen. Es ist vorgesehen, die EFK mit der Revision zu beauftragen.

Auf die Revision sollen gemäss *Absatz 2*, wie etwa bei der Revisionsaufsichtsbehörde (s. Art. 32 Abs. 2 RAG), sinngemäss die Vorschriften des Aktienrechts, das heisst diejenigen zur eingeschränkten Revision, zur Anwendung kommen. Es ist nicht nötig, für die kleine Aufsichtsanstalt die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen zur ordentlichen Revision vorzusehen. Die Anwendung der eingeschränkten Revision genügt durchaus und entspricht vor allem auch einem bei der Vorbereitung dieser Vorlage geäusserten Anliegen der EFK.

Die Revisionsstelle erstattet dem Verwaltungsrat und dem Bundesrat über das Ergebnis der Prüfung Bericht (*Abs. 3*). Der Bundesrat kann schliesslich bestimmte Sachverhalte durch die Revisionsstelle abklären lassen (*Abs. 4*).

#### 4. Abschnitt: Personal (Art. 12 und 13)

##### *Art. 12* Anstellungsverhältnisse

Nach dem 29. Leitsatz im Anhang des «Zusatzberichts des Bundesrates vom 25. März 2009<sup>144</sup> zum Corporate-Governance-Bericht — Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats» haben verselbstständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, ein öffentlich-rechtliches Personalstatut im Rahmen des BPG. Folgerichtig untersteht gemäss *Absatz 1* das Personal der ESA dem BPG.

Mit der Gründung der ESA wird die Anstalt Arbeitgeberin im Sinne von Artikel 3 BPG (*Abs. 2*). Die ESA erhält damit die Kompetenz, im Rahmen von Artikel 37 Absätze 3 und 3<sup>bis</sup> BPG vom Bundesrat zu genehmigende personalrechtliche Ausführungsbestimmungen zu erlassen, soweit diese nicht in die ausschliessliche Kompetenz des Bundesrates fallen. Es ist beabsichtigt, dass die ESA bei den Ausführungsbestimmungen bis auf Weiteres dem Grundsatz nach die Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001<sup>145</sup> (BPV), die Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001<sup>146</sup> zur Bundespersonalverordnung (VBPV) und die Verordnung vom 26. Oktober 2011<sup>147</sup> über den Schutz von Personendaten des Bundespersonals (BPDV) als anwendbar erklären wird und nur in jenen Bereichen eigene Regelungen erlässt, in denen dies absolut notwendig ist. In dieser Personalverordnung werden somit insbesondere die personalrechtlichen Zuständigkeiten sowie der bei der ESA geltende Höchstlohn und allfällige Lohnnebenleistungen zu regeln sein. Im Rahmen der Genehmigung der Personalverordnung des Verwaltungsrats durch den Bundesrat wird die Kompatibilität mit dem BPG überprüft.

##### *Art. 13* Pensionskasse

Gemäss Zusatzbericht des Bundesrates vom 25. März 2009 zum Corporate-Governance-Bericht soll das Vorsorgestatut dem gleichen Rechtskreis zugeordnet werden wie das Personalstatut, also dem öffentlichen Recht. Das Personal der ESA untersteht gemäss Artikel 12 Absatz 1 dem BPG und wird daher gemäss *Absatz 1* bei PUBLICA nach den Bestimmungen der Artikel 32a–32m BPG versichert.

Gemäss Artikel 32a Absatz 2 BPG versichern Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung, die gestützt auf ein Spezialgesetz eigene personalrechtliche Arbeitgeberbefugnisse und die Kompetenz zum Erlass eines eigenen Personalstatuts haben, ihre Angestellten

<sup>144</sup> BBl 2009 2659

<sup>145</sup> SR 172.220.111.3

<sup>146</sup> SR 172.220 111.31

<sup>147</sup> SR 172.220.111.4

bei PUBLICA. Nach Artikel 32*b* Absatz 2 BPG ist die ESA Arbeitgeberin in vorsorgerechtlicher Hinsicht.

Nach der beim Verfassen dieser Botschaft noch geltenden Rechtslage müsste die ESA infolgedessen zusammen mit ihren Angestellten und den zugeordneten Rentenbezügerinnen und -bezüger ein eigenes Vorsorgewerk bilden (Art. 32*b* Abs. 2 BPG i. V. m. Art. 32*d* Abs. 1 BPG). Da dies jedoch in Anbetracht der geringen Grösse der Anstalt nicht sinnvoll wäre, wird im vorliegenden Entwurf vorgesehen, dass die Angestellten der künftigen Anstalt ESA wie bis anhin im Vorsorgewerk Bund versichert sind. Gemäss Artikel 32*d* Absatz 3 BPG wird PUBLICA der ESA jedoch getrennt Rechnung stellen.

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass sich bereits in die gleiche Richtung gehende Bestimmungen auch in den Entwürfen zum Innosuisse-Gesetz und zum Ausgleichsfondsgesetz finden, zu denen der Bundesrat am 25. November 2015<sup>148</sup> bzw. am 18. Dezember 2015<sup>149</sup> die Botschaft verabschiedet hat.

Im Anhang zum Entwurf Ausgleichsfondsgesetz ist zudem eine Änderung von Artikel 32 BPG vorgesehen, damit der Bundesrat künftig die Möglichkeit hat, das Entstehen von Kleinstvorsorgewerken zu verhindern, wenn z. B. deren Risikofähigkeit angesichts der Grösse nicht gegeben ist und die Bildung eines eigenen Vorsorgewerkes aus versicherungstechnischer Sicht daher nicht sinnvoll ist. Da sich im Zeitpunkt der Verabschiedung der vorliegenden Botschaft durch den Bundesrat die skizzierte Änderung von Artikel 32*d* BPG noch in der parlamentarischen Beratung befindet, wird hier unmittelbar in Absatz 2 angeordnet, dass die ESA dem Vorsorgewerk Bund angeschlossen ist. Eine solche Anordnung auf Gesetzesstufe ist aber nicht mehr nötig, sobald die Änderung von Artikel 32*d* BPG, wie vom Bundesrat beantragt, vom Parlament verabschiedet ist. Für den Fall, dass sich das ESAG bei Inkrafttreten der BPG-Änderung noch in der parlamentarischen Beratung befindet, könnte deshalb Absatz 2 gestrichen werden. In diesem Fall wäre der Bundesrat ermächtigt, einem Begehren auf Anschluss einer dezentralen Einheit, wie sie die ESA darstellt, an das Vorsorgewerk Bund in eigener Kompetenz zuzustimmen. Dies wird bei den weiteren Arbeiten zum vorliegenden Entwurf zu berücksichtigen sein.

Die ESA ist auch für die bisherigen Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger der heutigen ESA die zuständige Arbeitgeberin (s. Art. 28 E-ESAG).

## 5. Abschnitt: Finanzierung und Finanzhaushalt (Art. 14–21)

### *Art. 14* Finanzierung

Die ESA wird ihre gesamte Tätigkeit im Rahmen der Aufsicht aus Gebühren und einer Aufsichtsabgabe finanzieren. Wie bei der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht und bei der BVG- und der Stiftungsaufsicht beider Basel wird bei der ESA somit neben den Gebühren für die einzelnen Verfügungen und Dienstleistungen künftig eine jährliche Aufsichtsabgabe eingeführt (siehe Konkordat über die

<sup>148</sup> BBl 2015 9487, hier 9535

<sup>149</sup> BBl 2016 311, hier 353

Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004, Ordnung der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel vom 8./14 Juni 2001, Concordat sur la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale du 23 février 2011 entre les cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura<sup>150</sup>).

Wesentlich ist, dass die Gebühren und die jährlichen Aufsichtsabgaben die Aufwendungen der Aufsichtstätigkeit künftig vollumfänglich decken sollen, namentlich auch jene für die Infrastruktur und Logistik, vor allem im IT-Bereich, und für das Finanz- und das Personalwesen, welche gegenwärtig nur zum Teil mit Gebühreneinnahmen finanziert werden.

#### Art. 15            Gebühren

Die ESA wird mit der Erhebung von Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen gemäss *Absatz 1* den Arbeitsaufwand in Rechnung stellen, also grundsätzlich jenen Teilaufwand, der einer einzelnen Stiftung oder bestimmten Personen individuell zugeordnet werden kann. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass hier der Begriff der Verfügung nicht im engen, formalen Sinn verstanden werden darf. Unter «Verfügungen» fallen auch Anordnungen oder Anweisungen an die Adresse einer Stiftung, welche zum Beispiel nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sind. Bei den Dienstleistungen zugunsten der einzelnen Stiftungen handelt es sich ausschliesslich um Leistungen, welche die ESA im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit erbringt. In Betracht fällt in erster Linie die Vorprüfung von Entwürfen von Stiftungsstatuten und -reglementen, welche die ESA auf Ersuchen im Hinblick auf Stiftungsgründungen vornimmt. Wie bis anhin wird der Bundesrat gestützt auf Artikel 46a RVOG auf dem Verordnungsweg die Einzelheiten regeln (*Abs. 2*).

#### Art. 16            Aufsichtsabgabe

Die ESA erhebt gemäss *Absatz 1* für die Aufsichtskosten, die nicht durch Gebühren gedeckt sind, eine jährliche Aufsichtsabgabe. Damit soll der Sockel-Aufwand der ESA gedeckt werden, welcher jährlich ungeachtet des Arbeitsaufwands für die einzelnen Stiftungen generell für die Aufsicht in etwa in der gleichen Höhe anfällt, so zum Beispiel die Infrastrukturkosten. Der gesamte Sockel-Aufwand steht auch nicht in direktem Zusammenhang mit der «Grösse» der einzelnen Stiftungen und könnte demnach gleichmässig auf sie verteilt werden. Dem Bundesrat wird jedoch die Kompetenz eingeräumt, die Aufsichtsabgabe anhand des Bruttovermögens der Stiftungen festzulegen. Dabei kann er die Stiftungen nach Vermögensklassen abufen, einen Höchstbetrag vorsehen, eine Aufteilung der Aufsichtsabgabe in einen fixen Anteil und in einen variablen Anteil vorsehen und Stiftungen mit geringem Bruttovermögen von der Entrichtung des variablen Anteils befreien (*Abs. 2*). Damit kann die Belastung kleinerer Stiftungen gemindert und eine übermässige Belastung grosser Stiftungen vermieden werden. Die Aufteilung in eine fixe Grundabgabe und eine variable Zusatzabgabe kennen im Bereich der Stiftungsaufsicht auch gewisse

150    www.as-so.ch > Gesetzliche Grundlagen

Kantone, im Bund ist sie beispielsweise im Bereich der Finanzmarktaufsicht für die Aufsichtsabgabe der FINMA vorgesehen (vgl. Art. 15 Abs. 3 FINMAG).

#### *Art. 17*            Geschäftsbericht

Der Geschäftsbericht der ESA setzt sich zusammen aus der revidierten Jahresrechnung und dem Bericht über die Tätigkeit der ESA (*Abs. 1*). Die Jahresrechnung setzt sich zusammen aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung und dem Anhang (*Abs. 2*). Der Tätigkeitsbericht muss namentlich Angaben über das Risikomanagement, die Personalentwicklung (Anzahl Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt) und die Interessenbindungen der Mitglieder des Verwaltungsrats enthalten (*Abs. 3*).

#### *Art. 18*            Rechnungslegung

Es werden die wesentlichen Grundsätze der Rechnungslegung nach FHG<sup>151</sup> übernommen und aufgeführt (vgl. Art. 47 FHG; ferner Art. 31 und 38 FHG). Zu den Grundsätzen ordnungsgemässer Rechnungslegung lässt sich auch Artikel 958c OR heranziehen, insbesondere bezüglich Klarheit, Verständlichkeit, Vollständigkeit, Verlässlichkeit, Wesentlichkeit, Vorsicht, Stetigkeit in Darstellung und Bewertung und dem Bruttoprinzip (*Abs. 1 und 2*). Die Bilanzierungs- und Bewertungsregeln sind im Anhang zur Bilanz offenzulegen (*Abs. 3*).

#### *Art. 19*            Tresorerie

Die ESA schliesst sich für die Verwaltung ihrer liquiden Mittel der zentralen Tresorerie des Bundes an, welche von der EFV geführt wird. Die EFV kann die ESA zur Sicherstellung ihrer Zahlungsbereitschaft zu marktkonformen Zinsen mit Fremdkapital versorgen. Abgewickelt werden entsprechende Darlehen über ein Kontokorrent der ESA beim Bund. Im Gegenzug legt die ESA ihre überschüssigen Gelder, ebenfalls zu marktkonformen Zinsen, beim Bund an. Die Einzelheiten werden zwischen der EFV und der ESA in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt.

#### *Art. 20*            Verantwortlichkeit

Gegenwärtig richtet sich die Haftung für Schäden, welche im Rahmen der Aufgabenerfüllung der ESA als Einheit der zentralen Bundesverwaltung Dritten zugefügt werden, nach Artikel 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958<sup>152</sup> (VG). Danach haftet der Bund, ohne Rücksicht auf das Verschulden der angestellten Person, für Schäden, die diese in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit widerrechtlich zufügt. Es handelt sich um eine beitragsmässig unbegrenzte Kausalhaftung. Als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit wird die ESA grundsätzlich ebenfalls der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit gemäss VG unterstehen. Nach dessen Artikel 19 haftet sie demnach für ein widerrechtliches Verhalten ihrer Organe und ihres Personals mit ihrem eigenen Vermögen ebenfalls kausal und beitragsmässig unbegrenzt. Soweit sie den Schaden nicht zu decken vermag,

<sup>151</sup> SR 611.0

<sup>152</sup> SR 170.32



greift die subsidiäre Haftung des Bundes, die ebenfalls verschuldensunabhängig ausgestaltet ist (Ausfallhaftung). Entsprechend dem 11. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts vom 13. September 2006 wird jedoch die Haftungsregelung für die ESA ergänzt. Die ESA soll dementsprechend gemäss *Absatz 2* nur haften, wenn sie wesentliche Amtspflichten verletzt hat und Schäden nicht auf Pflichtverletzungen der Organe oder des Personals einer beaufsichtigten Stiftung zurückzuführen sind. Die Pflichtverletzung bei der Stiftung schliesst somit gemäss Buchstabe b die Haftung der ESA aus, auch wenn diese bei der Aufsicht wesentliche Amtspflichten verletzt hat. Damit wird auch eine mögliche Ausfallhaftung des Bundes beschränkt. Die in Artikel 20 vorgesehene Haftungsregelung entspricht somit vollumfänglich dem Standard der neueren Gesetzesbestimmungen über die Verantwortlichkeit der selbstständigen Einheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (s. Art. 36a RAG; Art. 19 FINMAG, Art. 16 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007<sup>153</sup> über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat).

#### Art. 21            Steuern

In dieser Bestimmung widerspiegelt sich die Rechtslage, wie sie sich allgemein für öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes darstellt:

Anstalten des Bundes sind aufgrund von Artikel 62d RVOG von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit; ausgenommen sind allerdings die Liegenschaften, die nicht unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen. Somit ist auch die ESA, wie dies in *Absatz 2* zum Ausdruck gebracht wird, hinsichtlich der Liegenschaftssteuer zwar Steuersubjekt. Die ESA wird aber voraussichtlich nie Liegenschaften besitzen, die als Finanzvermögen nicht unmittelbar ihrer hoheitlichen Aufgabenerfüllung dienen, und sie wird demnach keine Liegenschaftssteuern bezahlen müssen.

Für die Besteuerung durch den Bund und insbesondere zu *Absatz 1* gilt Folgendes:

Gemäss Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer<sup>154</sup> (DBG) sind Anstalten des Bundes von der Steuerpflicht im Bereich der direkten Bundessteuer befreit.

Anstalten des Bundes und somit auch die ESA sind indes grundsätzlich Steuersubjekte hinsichtlich der Mehrwertsteuer. Die ESA erbringt aber ihre Dienstleistungen, für welche sie Gebühren erhebt, einzig im Rahmen ihrer hoheitlichen Tätigkeit (z. B. Prüfung von Entwürfen von Stiftungsstatuten und -reglementen gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. g des Entwurfs) und schuldet demnach auf den entsprechenden Gebühreneinnahmen keine Mehrwertsteuer. Angefügt sei, dass allfällige Abgeltungen gemäss Artikel 14 E-ESAG ebenfalls von der Mehrwertsteuer ausgenommen sind.

Der Bund und seine Anstalten unterstehen zudem dem Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965<sup>155</sup> über die Verrechnungssteuer (VStG). Die Anstalten des Bundes und somit auch die ESA haben aber nach Artikel 24 Absatz 1 VStG Anspruch auf Rück-

<sup>153</sup> SR 732.2

<sup>154</sup> SR 642.11

<sup>155</sup> SR 642.21

erstattung der Verrechnungssteuer, wenn der den steuerbaren Ertrag abwerfende Vermögenswert auch in der Rechnung ausgewiesen wird.

Schliesslich gelten Anstalten des Bundes gemäss Bundesgesetz vom 27. Juni 1973<sup>156</sup> über die Stempelabgaben (StG) als Effektenhändler, sofern sie steuerbare Urkunden im Sinne des StG ausweisen, und unterliegen daher subjektiv der Umsatzabgabepflicht (Art. 13 Abs. 3 Bst. f StG). Ebenso können sie als Versicherungsnehmer subjektiv der Abgabepflicht für Bezahlung von Prämien unterstehen (vgl. Art. 21 Bst. b StG). Die ESA wird jedoch weder nach StG steuerbare Urkunden besitzen beziehungsweise entgeltlich zu Eigentum übertragen noch nach StG abgaberelevante Versicherungsprämien bezahlen. Sie wird folglich keine diesbezüglichen Abgaben entrichten müssen.

## 6. Abschnitt:

### Dienstleistungs- und Nutzungsverträge mit dem Bund (Art. 22)

Im Vergleich zu anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes wird die ESA auf absehbare Zeit eine geringe Grösse aufweisen. Deshalb würde es sich unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit nicht lohnen, wenn die ESA sämtliche Kompetenzen in den Bereichen Personal, Finanzen und IT mit Einschluss der dafür erforderlichen Infrastruktur und Logistik bei sich selber aufbauen und unterhalten würde. Vielmehr soll die ESA das entsprechende Knowhow, welches in der zentralen Bundesverwaltung vorhanden ist, nutzen und so von Synergien profitieren können. Auch soll die ESA zum Teil die Infrastruktur des Bundes direkt nutzen beziehungsweise mieten können, so bis auf Weiteres die Räumlichkeiten an der Inselgasse in Bern.

Deshalb wird in Artikel 22 vorgesehen, dass der Bund der ESA Liegenschaften zur Miete überlassen kann (*Abs. 1*). Ebenso soll der Bund in den Bereichen Personal, Finanzen, Informatik und Logistik zugunsten der ESA Dienstleistungen erbringen sowie die entsprechende Infrastruktur, namentlich das Personalinformationssystem, betreiben und ihr die Infrastruktur zur Nutzung überlassen können. Mit der Möglichkeit der ESA, weiterhin die bestehende Infrastruktur der zentralen Bundesverwaltung zu nutzen, werden unter anderem auch Migrationen und Anpassungen vermieden (*Abs. 2*). Dabei verbleiben die zur Nutzung überlassene Infrastruktur und selbstverständlich auch die zur Miete überlassenen Liegenschaften im Eigentum des Bundes. Dieser sorgt für den Unterhalt (*Abs. 3*). Für diese Leistungen stellt der Bund der ESA einen angemessenen Betrag in Rechnung (*Abs. 4*). Die Einzelheiten werden in öffentlich-rechtlichen Verträgen geregelt, welche die ESA mit der jeweils betroffenen Bundesstelle vereinbart, was beispielsweise die Nutzung von IKT-Leistungen anbelangt, in einer «Vereinbarung für die Nutzung von IKT-Standarddiensten für Dritte».

Es findet keine vertragliche Abtretung von Kompetenzen der ESA zur zentralen Bundesverwaltung statt. So wird es zum Beispiel möglich sein, dass die ESA den Personaldienst des GS-EDI zur Beratung beizieht, ohne dass aber Entscheidungsbefugnisse an diesen Dienst übergehen. Zudem bleibt die ESA in allen Bereichen rechtlich

<sup>156</sup> SR 641.10

frei, zu entscheiden, ob sie von der zentralen Bundesverwaltung Leistungen in Anspruch nehmen will oder nicht. So könnte sie zum Beispiel selber ein Personalinformationssystem betreiben oder durch einen Dritten, z. B. durch eine andere öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes, betreiben lassen, für welche ebenfalls das BPG gilt.

## 7. Abschnitt:

### **Fachliche Unabhängigkeit, Aufsicht und Rechtsschutz (Art. 23–25)**

#### *Art. 23*            Fachliche Unabhängigkeit

Artikel 23 statuiert ausdrücklich eines der wesentlichen Anliegen der Vorlage. Die ESA soll die Aufsicht über die Stiftungen fachlich unabhängig ausüben. Sie wird in ihren Entscheiden, insbesondere auch formell, keinen Weisungen des Bundesrates oder von Verwaltungsbehörden unterstehen (s. Ziff. 2.2, erster Abschnitt).

#### *Art. 24*            Aufsicht über die ESA

Gemäss Artikel 8 Absatz 4 RVOG beaufsichtigt der Bundesrat nach Massgabe der besonderen Bestimmungen die dezentralisierten Verwaltungseinheiten. Dementsprechend liegt gemäss Absatz 1 die Aufsicht über die ESA beim Bundesrat. Es handelt sich dabei nicht um eine fachliche Aufsicht mit entsprechenden Weisungsrechten. Die Weisungsungebundenheit in der Aufgabenerfüllung setzt der Aufsicht des Bundesrates Grenzen. Eine inhaltliche Kontrolle ist von der Sache her ausgeschlossen, hingegen unterliegt der ordnungsgemässe Geschäftsgang der Aufsicht, worunter auch eine Erfolgs- und Effizienzkontrolle zu verstehen ist.

In *Absatz 1* werden die wichtigsten Instrumente aufgeführt, die dem Bundesrat zur Ausübung der Aufsicht über die ESA zur Verfügung stehen. Die Pflicht des Bundesrates, als gesetzlich vorgesehene Aufsichtsbehörde (Art. 8 Abs. 4 RVOG) «nach Massgabe der besonderen Bestimmungen» für das ordnungsgemässe Funktionieren von Verwaltungsbehörden des Bundes zu sorgen, impliziert das Recht, über alle Aufsichtsinstrumente zu verfügen, die nötig sind, damit der Bundesrat diese Verantwortung tatsächlich wahrnehmen kann. Die Auflistung der einzelnen Aufsichtsinstrumente ist deshalb nicht abschliessend.

Aufgrund von *Absatz 2* ist die ESA verpflichtet, dem Bundesrat Einsicht in die Geschäftsunterlagen zu gewähren und ihn über die Geschäftstätigkeit zu informieren. Die administrative Aufsicht impliziert auch das Recht des Bundesrates, von der Anstalt und insbesondere vom Verwaltungsrat jederzeit auch schriftliche Informationen und Berichte zu verlangen, soweit dies zur Wahrnehmung seiner Aufsicht erforderlich ist.

*Absatz 3* regelt den Geschäftsverkehr. Die Kommunikation zwischen Anstalt und Bundesrat erfolgt über das EDI.

*Art. 25*      Rechtsschutz

Wie bis anhin richtet sich das Verfahren vor der ESA nach dem VwVG und die Anfechtung von deren Verfügungen nach den Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (VGG sowie Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005<sup>157</sup> [BGG]). Damit entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in zweiter und das Bundesgericht in letzter Instanz über beschwerdefähige Verfügungen der ESA. In Artikel 25 wird statuiert, dass die ESA im Rahmen des vorliegenden Gesetzes zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist. Auch die ESA kann somit Beschwerdeentscheide des Bundesverwaltungsgerichts über ihre Verfügungen beim Bundesgericht anfechten. Gemäss Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe a BGG ist gegenwärtig das EDI, in dessen Verantwortung die Stiftungsaufsicht fällt, beschwerdelegitimiert.

**8. Abschnitt: Schlussbestimmungen (Art. 26–31)***Art. 26*      Errichtung der Anstalt

Der Artikel 26 enthält eine Reihe von Regelungen im Hinblick auf den Übergang in die neue öffentlich-rechtliche Anstalt. Er schafft – zusammen mit einer allfälligen vorgezogenen Teilinkraftsetzung bestimmter Gesetzesartikel – vor allem auch die Voraussetzungen dafür, dass im Hinblick auf den Zeitpunkt der Umwandlung bereits vorher unerlässliche Massnahmen rechtsverbindlich getroffen werden können.

So wird in *Absatz 1* ausdrücklich festgehalten, dass die bis anhin dem GS-EDI unterstellte Eidgenössische Stiftungsaufsicht ESA in die Anstalt, weiterhin mit der Bezeichnung «Eidgenössische Stiftungsaufsicht ESA», umgewandelt wird und die Anstalt in die bisher geltenden Rechtsverhältnisse eintritt, wobei Rechtsverhältnisse, die infolge des Übergangs einer Anpassung bedürfen, formell angepasst werden können.

Namentlich wird in *Absatz 4* der Bundesrat mit Blick auf allfälligen weiteren, nicht voraussehbaren Regelungsbedarf im Zusammenhang mit dem Übergang ausdrücklich ermächtigt, alle weiteren diesbezüglich notwendigen Vorkehren zu treffen und die entsprechenden Bestimmungen zu erlassen.

*Art. 27*      Übergang der Arbeitsverhältnisse

Gemäss *Absatz 1* gehen die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeitenden der heutigen ESA im GS-EDI von Gesetzes wegen auf die Anstalt über, sofern sie im Zeitpunkt des Rechtsüberganges nicht im gekündigten Arbeitsverhältnis sind. Mitarbeitende im gekündigten Arbeitsverhältnis bleiben beim bisherigen Arbeitgeber. Den übertretenden Arbeitnehmenden muss weder gekündigt werden, noch muss die ESA sie neu anstellen.

Da die ESA eine andere Organisationsstruktur aufweisen wird als die heutige Stiftungsaufsicht, werden sich einzelne Funktionen ändern. Deshalb besteht gemäss *Absatz 2* ab dem Zeitpunkt des Übergangs der Arbeitsverhältnisse kein Anspruch auf

<sup>157</sup> SR 173.110

Weiterführung der Funktion und der organisatorischen Eingliederung. Es besteht indessen von Gesetzes wegen während zwei Jahren Anspruch auf den bisherigen Lohn, solange ein Arbeitsverhältnis besteht. Nachher wird der Lohn der effektiv ausgeübten Funktion entsprechen und soweit nötig angepasst. Die Regelung soll es der Anstalt erleichtern, ihre Strukturen den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen anzupassen.

Gemäss *Absatz 4* müssen die neuen Arbeitsverträge für das bestehende Personal innerhalb von zwei Monaten angepasst werden. In den neuen Verträgen darf zudem keine Probezeit enthalten sein.

#### *Art. 28*            Zuständige Arbeitgeberin

Die Anstalt ist in vorsorgerechtlicher Hinsicht Arbeitgeberin (Art. 32*b* Abs. 2 BPG). In Anlehnung an Artikel 32*f* Absatz 1 BPG wird festgehalten, dass die Anstalt auch für die Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrentenbezügerinnen und -bezüger der Vorläuferorganisation die Arbeitgeberpflichten übernimmt (*Abs. 1*). Die Rentenbezügerinnen und -bezüger bleiben somit wie das aktive Personal des neuen Arbeitgebers beim Vorsorgewerk Bund.

*Absatz 2* stellt eine Übergangsregelung dar für den Fall, dass die Arbeitsunfähigkeit vor dem Inkrafttreten der Vorlage eingetreten ist, die Invalidenrente jedoch erst nach dem Inkrafttreten zu laufen beginnt.

#### *Art. 29*            Bereinigung von Registereintragungen

Das EDI kann Registereintragungen, welche gestützt auf Artikel 26 Absatz 5 erfolgen, noch während fünf Jahren, nachdem die ESA Rechtspersönlichkeit erlangt hat, mittels Verfügung steuer- und gebührenfrei bereinigen.

#### *Art. 30*            Änderung anderer Erlasse

### **Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968<sup>158</sup> (VwVG)**

#### *Art. 14 Abs. 1 Bst. g und Abs. 2*

In der aufsichtsrechtlichen Praxis ergibt sich je nach den Umständen die Problematik, dass der Sachverhalt allein aufgrund der Auskunftspflichten der Aufsichtsunterworfenen nicht hinreichend abgeklärt werden kann. Das Verwaltungsverfahren sieht daher die Möglichkeit vor, dass die Einvernahme von Zeugen, also am Verfahren nicht beteiligten Dritten, angeordnet werden kann (Art. 14 Abs. 1 VwVG). Die Möglichkeit der Zeugeneinvernahme besteht aber nur für diejenigen Behörden, die im VwVG erwähnt werden. Solange die ESA dem EDI unterstellt ist, ist es aufgrund von Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a möglich, dass das EDI in einem Verfahren der ESA Zeugeneinvernahmen anordnet. Mit der rechtlichen Verselbständigung der ESA entfällt aber diese Möglichkeit. Deshalb wird die ESA in Artikel 14 VwVG

neu auf die Liste der Behörden aufgenommen, die subsidiär Zeugeneinvernahmen durchführen können.

## **Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005<sup>159</sup> (VGG)**

### *Art. 33 Bst. b Ziff. 7*

Der Entwurf des ESAG legt fest, dass der Bundesrat die Mitglieder des Verwaltungsrates aus wichtigen Gründen abberufen kann (Art. 8 Abs. 6 E-ESAG). Dieser Entscheid ist mit Beschwerde anfechtbar. Angefügt sei, dass der Genehmigungsentscheid zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses des Direktors oder der Direktorin der ESA aufgrund von Artikel 33 Buchstabe a VGG angefochten werden kann.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Stabilisierungsprogramm 2017–2019**

#### **3.1.1 Auswirkungen auf den Bund**

Die Auswirkungen der Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 auf die einzelnen Bereich des Bundes sind in Ziffer 1.2 ausführlich beschrieben. Nachfolgend werden deshalb lediglich die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt als Ganzes und seine Teile geschildert.

Der Bundeshaushalt wird gegenüber dem Finanzplan 2016–2018 um rund 1 Milliarde entlastet. Damit lässt sich die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse aus heutiger Sicht noch nicht restlos sicherstellen (s. Ziff. 1.1.3.3). Dies verdeutlicht, dass nach wie vor grosse ausgabenpolitische Disziplin notwendig ist. Mehrbelastungen des Haushalts durch neue Aufgaben oder durch Intensivierung der bestehenden Aufgaben müssen möglichst vermieden werden.

Vom Stabilisierungsprogramm 2017–2019 sind alle Aufgabengebiete des Bundes betroffen. Doch hat der Bundesrat Prioritäten gesetzt und beispielsweise bei der Armee in den Jahren 2018 und 2019 auf einen gesetzlichen Sparauftrag verzichtet, um die Weiterentwicklung der Armee trotz des schwierigen finanziellen Umfelds nicht zu gefährden. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entlastungswirkung des Stabilisierungsprogramms nach Aufgabengebieten auf und vergleicht deren Anteile am Stabilisierungsprogramm mit ihren Anteilen an den steuerbaren Ausgaben (gemessen am Jahr 2019). Als nicht steuerbare Ausgaben werden aus dieser Betrachtung insbesondere die Anteile Dritter an Bundeseinnahmen, die Passivzinsen, der Finanzausgleich, Durchlaufposten wie Lenkungsabgaben sowie in der Verfassung abschliessend festgelegte Ausgaben ausgeschlossen.

<sup>159</sup> SR 173.32

## Entlastungen nach Aufgabengebieten im Vergleich zum provisorischen Finanzplan 2017–2019

in Mio. CHF	Entlastungen in Mio.			Anteil am Stabilisierungsprogramm 2019	Anteil an den steuerbaren Ausgaben 2019
	2017	2018	2019		
<b>Total</b>	<b>796,0</b>	<b>898,4</b>	<b>978,2</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	65,4	75,2	77,2	7,9 %	5,2 %
Ordnung und öffentliche Sicherheit	24,7	27,0	31,4	3,2 %	1,8 %
Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit	151,2	209,7	252,6	25,8 %	7,6 %
Landesverteidigung	147,9	18,3	18,6	1,9 %	10,0 %
Bildung und Forschung	143,3	169,7	175,6	17,9 %	14,2 %
Kultur und Freizeit	8,5	8,6	8,6	0,9 %	1,1 %
Gesundheit	1,7	1,7	1,7	0,2 %	0,5 %
Soziale Wohlfahrt	10,5	160,2	166,1	17,0 %	39,1 %
Verkehr	130,1	99,0	111,2	11,4 %	11,0 %
Umwelt und Raumordnung	22,4	26,6	20,8	2,1 %	1,4 %
Landwirtschaft und Ernährung	78,8	90,1	101,5	10,4 %	7,3 %
Wirtschaft	11,6	12,4	12,9	1,3 %	0,9 %

Die Beziehungen zum Ausland, insbesondere die internationale Zusammenarbeit, sowie die Bildung und Forschung leisten gemessen an ihrem Anteil an den steuerbaren Ausgaben einen überproportionalen Beitrag an das Stabilisierungsprogramm 2017–2019. Dies sind denn auch die beiden Aufgabengebiete, die in den letzten Jahren am stärksten gewachsen sind. Auch die institutionellen und finanziellen Voraussetzungen, die Ordnung und öffentliche Sicherheit, die Wirtschaft sowie die Umwelt und Raumordnung tragen Anteile am Stabilisierungsprogramm, die grösser sind als ihre Anteile an den steuerbaren Ausgaben. Für die Landwirtschaft gilt dies nur auf den ersten Blick: Da das Parlament im Voranschlag 2016 auf eine Teuerungskorrektur verzichtet hat, trägt die Landwirtschaft (mit gut 4 %) insgesamt unterdurchschnittlich zu den Konsolidierungsbemühungen seit dem Voranschlag 2016 bei. Auch die soziale Wohlfahrt ist deutlich unterproportional betroffen, weil hier die Mehrzahl der Leistungen einen hohen gesetzlichen Bindungsgrad hat und Reformen ihrer Komplexität wegen grösstenteils ausserhalb des Stabilisierungsprogramms umgesetzt werden. Die Landesverteidigung ist vom Stabilisierungsprogramm – ausser im Jahr 2017 – praktisch nicht betroffen, dies im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Armee.

Mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen wird ein angemessener Teil der Massnahmen im Eigenbereich der Verwaltung vorgenommen. Zugleich hält der Bundesrat damit seine Stellungnahme zur Motion Müller 15.3224 (s. Ziff. 1.1.3.2) ein.

Verteilt über die Jahre 2016 und 2017 werden im Personalbereich Kürzungen von rund 120 Millionen auf der Stellenseite umzusetzen sein. Dies entspricht einem

Abbau von gut 2 Prozent des Aufwands und, je nach Umsetzung in den Departementen, von 500 bis 700 Stellen. Da sich der Abbau über zwei Jahre verteilt, die jährliche Fluktuationsrate bei über 4 Prozent liegt und zudem im Sicherheitsbereich auch neue Stellen geschaffen werden müssen, sollte der Abbau in den meisten Bereichen ohne Entlassungen umgesetzt werden können. Es ist allerdings nicht auszuschliessen, dass in Einzelfällen dennoch Kündigungen nötig werden. Nebst den stellenseitigen Kürzungen sieht der Bundesrat auch Anpassungen bei den Anstellungsbedingungen vor (s. Ziff. 1.1.5.2 und 1.2.1).

### 3.1.2 Auswirkungen auf Kantone

Die Kantone stehen, teils aus denselben Gründen wie der Bund, unter hohem Spar-  
druck. Mit Blick darauf, dass rund ein Viertel der Ausgaben des Bundes zu den  
Kantonen fliesst, ist es indessen unvermeidlich, dass auch Transfers an die Kantone  
vom Stabilisierungsprogramm 2017–2019 betroffen sind. Der Bundesrat hat aber  
darauf geachtet, bei der Auswahl der Massnahmen auf reine Lastenabwälzungen auf  
die Kantone zu verzichten. Massnahmen, welche Transfers an die Kantone betreffen,  
sollen es diesen nach Möglichkeit erlauben, sich ebenfalls zu entlasten. Den Kantonen  
soll – nach den Grundsätzen des Finanzausgleichs – möglichst grosse Freiheit  
bei der Wahl gelassen werden, ob sie die wegfallenden Bundesbeiträge durch eigene  
Mittel ersetzen oder nicht. Nach der Vernehmlassung ist der Bundesrat den Kantonen  
zudem entgegengekommen und hat auf einzelne Massnahmen verzichtet oder  
diese geändert, um die Auswirkungen auf die kantonalen Haushalte zu mindern.

Rund die Hälfte der Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 betrifft  
die Kantone auf die eine oder andere Weise. Dabei lassen sich verschiedene Kategorien bilden:

- In die erste Kategorie fallen Massnahmen, bei denen der Bund seine Planung an diejenige der Kantone anpasst. Dazu gehören insbesondere die Kürzungen beim Hochwasserschutz und bei der Revitalisierung (Ziff. 1.2.14), die Kürzung der Einlage in den Infrastrukturfonds (Ziff. 1.2.13), die Kürzung der Baubeiträge für Administrativhauplätze (Ziff. 1.2.7) und die Reduktion der Beiträge an die amtliche Vermessung und den ÖREB-Kataster (Ziff. 1.2.9). Hier entsteht den Kantonen keine Mehrbelastung; die Kantone haben sich im Gegenteil in diesen Bereichen ebenfalls entlastet. Der Anteil, den der Bund an diesen Vorhaben finanziert, wird mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 nicht angepasst; sollten die Ausgaben der Kantone dereinst wieder ansteigen, so würden auch die Beiträge des Bundes wieder zunehmen.
- Bei einer zweiten Kategorie von Massnahmen kürzt der Bund zwar seine Beiträge an die Kantone, reduziert aber gleichzeitig das gesetzlich vorgeschriebene oder anderweitig mit den Kantonen vereinbarte Leistungsniveau. In diese Kategorie fällt insbesondere die Kürzung der Beiträge für die individuelle Prämienverbilligung (Ziff. 1.2.21) in Verbindung mit der vorge-



sehenen Änderung des ELG<sup>160</sup>. Diese Änderung des ELG führt bei den Kantonen zu Entlastungen, die deutlich über die Kürzung der Bundesbeiträge für die Prämienverbilligung hinausgehen. Hinzu kommen die Kürzungen bei den Beiträgen für Strukturverbesserungen (Ziff. 1.2.11), die Massnahmen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Ziff. 1.2.6), die Kürzungen beim nationalen Sportanlagenkonzept (Ziff. 1.2.9), die Verringerung der Förderung der mehrsprachigen Kantone (Ziff. 1.2.5) und die Kürzung der Beiträge für die Zivilschutzanlagen (Ziff. 1.2.9). Durch all diese Massnahmen werden die Kantone finanziell entlastet, soweit sie nicht beschliessen, die wegfallenden Beiträge des Bundes durch eigene Mittel zu ersetzen.

- Die Massnahmen im Bereich der Bildung und Forschung (Ziff. 1.2.10), deren genaue Aufteilung auf die einzelnen Bereiche (u. a. Hochschulen, Forschung, Berufsbildung) im Rahmen der BFI-Botschaft 2017–2020 festgelegt wurde, sowie die Plafonierung der Hauptstrassenbeiträge und der Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Ziff. 1.2.13) sind auch damit begründet, dass der Bund (teilweise teuerungsbedingt) tiefere Einnahmen hat. Eine Lastenabwälzung auf die Kantone entsteht jedoch auch hier nicht, denn die Kantone haben bei der Bestimmung des eigenen Ausgabenniveaus in diesen Bereichen einen erheblichen Spielraum. Im Bereich Bildung und Forschung ist zudem festzuhalten, dass weiterhin ein starker realer Zuwachs der Bundesausgaben geplant ist.
- Eine weitere Gruppe von Massnahmen verfolgt das Ziel einer angemesseneren Lastenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen. Hier werden gesetzgeberische und andere Versehen aus der Vergangenheit korrigiert oder Gebühren im Hinblick auf den Kostendeckungsgrad erhöht. Hierzu gehören insbesondere die Indexierung des Beitrags der Kantone an den Bahninfrastrukturfonds (BIF; Ziff. 1.2.16), die Anpassung der Verzinsung des Fonds für Familienzulagen in der Landwirtschaft (Ziff. 1.2.23) und die Gebührenerhöhung für Leistungen der Fernmeldeüberwachung (Ziff. 1.2.24). Diese Massnahmen führen zwar zu einer – aufgrund der Indexierung des Kantonsbeitrags an den BIF steigenden – Belastung der Kantone, doch ist diese Mehrbelastung sachgerecht; sie steht im Einklang mit den Grundsätzen des Finanzausgleichs.
- Schliesslich haben einige kleinere Massnahmen schwer quantifizierbare Auswirkungen auf die Verwaltung in den Kantonen, so namentlich der Personalabbau beim Bundesamt für Polizei in den Bereichen Koordination und Informationsaustausch (Ziff. 1.2.2, potenzielle Belastung der Kantone).

In der Summe dürfte das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 in Verbindung mit der vorgesehenen Reform der Ergänzungsleistungen zu einer Entlastung der Kantone führen und damit deren Bestrebungen zur Sanierung ihrer Haushalte unterstützen.

### 3.1.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 sind nur sehr klein. Insgesamt wirken die Sparmassnahmen leicht restriktiv. Die antizyklische Finanzpolitik des Bundes wird dadurch aber nicht gefährdet, da die Sparmassnahmen nur dem strukturellen Ausgleich des Bundeshaushaltes dienen (Abbau des strukturellen Defizits). Die automatischen Stabilisatoren im Bundeshaushalt werden dadurch nicht beeinträchtigt; das von der Schuldenbremse zugelassene konjunkturelle Defizit wird durch das Stabilisierungsprogramm nicht beseitigt.

Aufgrund der Sparmassnahmen wird der Bund ab 2017 weniger ausgeben, als bisher geplant. Die wegfällenden Ausgaben sind jedoch – gemessen an der inländischen Wertschöpfung – klein und nicht in vollem Umfang im Inland nachfragewirksam:

- Insgesamt wird der Bundeshaushalt mit den Stabilisierungsmassnahmen bis im Jahr 2019 um rund 1 Milliarde entlastet. Dies entspricht in etwa 0,11 Prozent des nominalen Bruttoinlandprodukts.
- Nicht alle Massnahmen im Stabilisierungsprogramm sind aber nachfragewirksam und entfalten eine Auswirkung auf die Schweizer Volkswirtschaft. Insbesondere Massnahmen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, welche in erster Linie zu einer Reduktion der Nachfrage im Ausland führen, sowie die Kürzung der Einlage in den Infrastrukturfonds, welche die Investitionstätigkeit des Bundes nicht beeinflusst und lediglich die Liquidität des Fonds senkt, haben keinen Einfluss auf die inländische Wertschöpfung.
- Ferner muss berücksichtigt werden, dass die Multiplikatorwirkung einer Nachfrageveränderung in einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz kleiner als 1 ist. Mit anderen Worten wird ein Teil des staatlichen Nachfragerückgangs über einen Rückgang der Importe auf das Ausland entfallen.

Ausgehend von diesen Überlegungen und Erfahrungswerten aus anderen Konsolidierungsprogrammen ist der Einfluss auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum in den Jahren 2017–2019 vernachlässigbar klein.

## 3.2 Organisation der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht

### 3.2.1 Auswirkungen auf den Bund

#### 3.2.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit der Auslagerung und der Verselbstständigung der ESA wird der Voranschlag des GS-EDI um die Finanzposition reduziert, welche die für die Stiftungsaufsicht reservierten Personalbezüge und die Arbeitgeberbeiträge enthält. Gemäss Voranschlag 2016 und provisorischem Finanzplan 2017 beträgt der entsprechende jährliche Aufwand rund 2,5 Millionen Franken. Dieser wird allerdings schon jetzt durch Gebühreneinnahmen der Stiftungsaufsicht finanziert werden.

Darüber hinaus erbringt jedoch das GS-EDI gegenwärtig weitere Leistungen zugunsten der Stiftungsaufsicht, so zum Beispiel den Personaldienst, den Finanzdienst

oder den Informatikdienst. Insgesamt entsteht dadurch dem GS-EDI ein Personal-, Sach- und Betriebsaufwand von jährlich rund 570 000 Franken, wovon immerhin 170 000 Franken, nämlich die Arbeitsplatzkosten (Mobiliar und IT-Hardware) schon heute über Gebühreneinnahmen finanziert werden. Weiter trägt das GS-EDI gegenwärtig auch die der Stiftungsaufsicht anrechenbaren Kosten für die Raummiete und die Raumreinigung von rund 250 000 Franken pro Jahr. Diese Leistungen werden das GS-EDI oder andere Einheiten der zentralen Bundesverwaltung zum grössten Teil auch weiterhin zugunsten der öffentlich-rechtlichen Anstalt erbringen. Die ESA muss indes künftig sämtliche Leistungen, welche das GS-EDI oder andere Bundesstellen zu ihren Gunsten erbringen wird, mittels Einnahmen aus den Gebühren und Abgaben abgelden. Das bedeutet, dass der Bundeshaushalt im Ergebnis um rund 650 000 Franken entlastet wird.

Nicht ausser Acht gelassen werden dürfen schliesslich die positiven finanziellen Auswirkungen, welche sich auf den Bund infolge der Ergänzung der Haftungsregelung gemäss Artikel 20 E-ESAG ergeben können. Diese Regelung kann dazu führen, dass die Verantwortlichkeit des Bundes entfällt und er Beträge in Millionenhöhe nicht entrichten muss.

### **3.2.1.2 Personelle Auswirkungen**

Sämtliche Arbeitsverhältnisse der Mitarbeitenden der heutigen ESA im GS-EDI gehen von Gesetzes wegen auf die Anstalt über. Es besteht ab dem Zeitpunkt des Übergangs der Arbeitsverhältnisse kein Anspruch auf Weiterführung der Funktion, jedoch während zweier Jahre Anspruch auf den bisherigen Lohn, solange ein Arbeitsverhältnis besteht. Die Mitarbeitenden erhalten neue, angepasste Arbeitsverträge auf der Grundlage des Bundespersonalrechts und werden weiterhin bei PUBLICA im Vorsorgewerk Bund versichert sein (s. die Ausführungen zu den Art. 12, 13 und 27 E-ESAG).

### **3.2.2 Auswirkungen auf Kantone**

Auf die Kantone hat die Vorlage keine Auswirkungen. Namentlich wird an der Kompetenzaufteilung zwischen der ESA und den kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden nichts geändert. Diese werden weiterhin die Aufsicht über Stiftungen ausüben, welche lokal oder kantonsweit wirken. Auch bleiben die Kantone befugt, für ihre Stiftungsaufsichtsbehörden im Rahmen des ZGB eigene Regelungen zu treffen.

### **3.2.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Auf die Volkswirtschaft hat die Vorlage grundsätzlich keine Auswirkungen. Die Auswirkungen auf die Stiftungen sind die folgenden:

Künftig werden auch die Kosten, für welche gegenwärtig das GS-EDI aufkommt, also jährlich rund 400 000 Franken für den Personal-, Betriebs und Sachaufwand und rund 250 000 Franken pro Jahr für die Raumkosten, von den Stiftungen über Gebühren getragen. Dazu ist jedoch festzuhalten, dass diese Kosten aufgrund von Artikel 4 der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004<sup>161</sup> auch den Stiftungen überwältzt werden könnten und müssten, wenn die ESA in der Zentralverwaltung verbleiben würde.

Weiter dürften die Kosten für den Verwaltungsrat der ESA jährlich höchstens 100 000 Franken betragen, wenn davon ausgegangen wird, dass der Verwaltungsratspräsident oder die Verwaltungsratspräsidentin mit einem Arbeitspensum von 10 Prozent mandatiert wird.

Schliesslich werden der ESA und somit den Gebührenpflichtigen voraussichtlich weitere Kosten entstehen (z. B. für die Tresorerie des Bundes, für die Revision, für spezifische IKT-Leistungen, wie eigene Website, eigene E-Mail-Adresse), welche aber insgesamt nicht mehr als 250 000 Franken pro Jahr betragen dürften.

Insgesamt werden also für die Stiftungen infolge der Auslagerung und Verselbstständigung der ESA in Verbindung mit deren vollständiger Finanzierung mit Gebühren und einer jährlichen Abgabe zusätzliche Kosten von jährlich rund 1–1,1 Millionen Franken entstehen. Davon müssten 650 000 Franken den Stiftungen auch überwältzt werden, wenn die ESA in der Zentralverwaltung verbleiben würde.

Ende 2017 werden voraussichtlich rund 4350 Stiftungen unter der Aufsicht des Bundes stehen. Übt die ESA die Aufsicht als öffentlich-rechtliche Anstalt aus, so hat das für die einzelnen Stiftungen zu jenem Zeitpunkt durchschnittlich eine Mehrbelastung von rund 230–260 Franken zur Folge. Dieser Betrag dürfte aber daraufhin tendenziell abnehmen, weil die Mehrkosten den Sockelaufwand betreffen und deshalb auf immer mehr Stiftungen verteilt werden. Zudem werden die Mehrkosten im Rahmen der jährlichen Aufsichtsabgabe belastet, welche zum Teil in Berücksichtigung des Bruttovermögens der Stiftung bemessen werden können, sodass kleinere Stiftungen auch von den Mehrkosten unterdurchschnittlich belastet würden (s. die Ausführungen zu Art. 16 E-ESAG).

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates**

### **4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016<sup>162</sup> zur Legislaturplanung 2015–2019 als Richtliniengeschäft aufgeführt. Die vorliegende Botschaft ist auch Teil der Jahresziele des Bundesrates 2016. Die Auslagerung und Verselbstständigung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht war von Beginn weg Teil des Stabilisierungsprogramms 2017–2019.

<sup>161</sup> SR **172.041.1**

<sup>162</sup> BBl **2016** 1105, hier 1217

## **5                      Rechtliche Aspekte**

### **5.1                    Verfassungsmässigkeit**

Die zu ändernden Gesetze sind seinerzeit gestützt auf die BV im ordentlichen Verfahren erlassen worden. Die verfassungsmässige Rechtsgrundlage ergibt sich aus dem Ingress der einzelnen zur Änderung vorgeschlagenen Erlasse. Die mit vorliegender Botschaft beantragten Änderungen halten sich im Rahmen dieser Verfassungsnormen. Darüber hinaus stützen sich die Sparaufträge an den Bundesrat auf die verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes in den betroffenen Aufgabengebieten.

Wie zum Ingress des Entwurfs ESAG erwähnt, entstammt die Aufsicht über privatrechtliche Stiftungen als Institut im funktionalen Sinn dem Zivilrecht. Der Erlass stützt sich deshalb auf Artikel 122 BV.

Die Vorlage ist daher insgesamt verfassungsmässig.

### **5.2                    Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Das vorliegende Massnahmenpaket hat keine Auswirkungen auf Verpflichtungen, die sich aus der Ratifikation internationaler Abkommen oder aus der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder Kommissionen ergeben. Die Massnahmen betreffen im Wesentlichen Beiträge an Subventionsempfängerinnen und -empfänger im Inland sowie den Eigenbereich der Verwaltung. Die Massnahmen der Eidgenössischen ZollverwaltungEZV im Bereich der Zollstellen (s. Ziff. 1.2.2) bedingen eine Information der EU-Kommission sowie eine Koordination mit den Zollverwaltungen der Nachbarländer. Die geringfügigen Kürzungen im Bereich der Beiträge an internationale Organisationen beschränken sich auf freiwillige Beiträge.

### **5.3                    Erlassform**

Zur rechtlichen Umsetzung des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 müssen 16 Bundesgesetze geändert werden, für die seinerzeit nach Artikel 141 BV das Referendum verlangt werden konnte. Alle Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 sind in der Form eines sogenannten Mantelerlasses zusammengefasst; dieser ist in die Form eines Bundesgesetzes gekleidet und untersteht dem fakultativen Referendum. Dieses Vorgehen ist aufgrund des einheitlichen Zwecks der verschiedenen Massnahmen (Entlastung des Haushalts) gerechtfertigt.

Die Ausgliederung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht stützt sich in erster Linie auf Artikel 122 BV. Der Erlass wird in Form eines neuen Bundesgesetzes geregelt.

## **5.4                      Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz**

Die im Stabilisierungsprogramm 2017–2019 vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz vereinbar. Es werden keine wesentlichen Verschiebungen von Aufgaben oder finanziellen Lasten zwischen dem Bund und den Kantonen beantragt.

## **5.5                      Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen**

In Artikel 49 Absatz 5 E-RVOG (vgl. Ziff. 2.1.1) wird der Bundesrat ermächtigt, Ausnahmen vom Erfordernis der Doppelunterschrift zuzulassen. Solche Ausnahmen sind fallweise auf Verordnungsstufe zu konkretisieren. Um den Grundsatz der Doppelunterschrift nicht zu unterlaufen, soll davon nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Voraussetzung wird jeweils sein, dass die vom Gesetzgeber angestrebte Schutzwirkung entweder nicht tangiert oder auf andere Art gewährleistet ist.