

Stabilisierungsprogramm 2017–2019

Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung

vom 25. November 2015

Übersicht

Mit vorliegendem Bericht wird das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 in die Vernehmlassung gegeben. Ziel der Vorlage 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 800 Millionen bis 1 Milliarde. Die Massnahmen erstrecken sich über das gesamte Aufgabenspektrum des Bundes. Mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, einem Mantelerlass, sollen 12 bestehende Bundesgesetze geändert und eines aufgehoben 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 Einnahmenausfälle 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, sind weitere Kürzungen notwendig. 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 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 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 25 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 1 Milliarde. Dazu sollen 12 bestehende Bundesgesetze angepasst und eines aufgehoben 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 jene 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 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.

Die Vorgaben der Schuldenbremse können in den Jahren 2017 bis 2019 auch mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 nur eingehalten werden, wenn die vorgeschlagenen Sparmassnahmen nicht umgehend durch Mehrausgaben in anderen Bereich absorbiert werden. In den kommenden Jahren ist daher eine zurückhaltende Ausgabenpolitik angezeigt; neue Vorhaben oder ein Ausbau bei bestehenden 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. Im vorliegenden Bericht werden die Eckwerte dieser Gesetzesvorlage skizziert.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	7
1.1 Finanzpolitische Ausgangslage	7
1.2 Ausgangslage auf der Ausgabenseite	8
1.3 Entlastungsstrategie des Bundesrates	11
1.3.1 Ausgabenseitige Konsolidierung	11
1.3.2 Grundsätze des Stabilisierungsprogramms 2017–2019	12
1.4 Struktur und Einbettung der Vorlage	13
1.4.1 Struktur	13
1.4.2 Verhältnis des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 zu den mehrjährigen Finanzbeschlüssen	13
1.4.3 Weitergehende Handlungsoptionen bei einer Verschlechterung der Haushaltssituation	14
1.5 Im Voranschlag 2016 und im provisorischen Finanzplan 2017–2019 bereits umgesetzte Sparmassnahmen	16
1.5.1 Teuerungskorrektur	16
1.5.2 Kürzungen Personalaufwand	19
1.5.3 Internalisierungen	21
1.5.4 Kürzungen Beratungsaufwand	21
1.5.5 Verschiebung Einlage in den Infrastrukturfonds	22
1.5.6 Anpassungen internationale Zusammenarbeit	22
1.5.7 Kreditreste der Armee	23
2 Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019	23
2.1 Überbrückungsrenten Bundespersonal	24
2.2 Verschiedene Massnahmen im Eigenbereich	25
2.3 Internationale Zusammenarbeit	30
2.4 Weitere Massnahmen im Transferbereich des EDA	31
2.5 Massnahmen im Transferbereich des EDI	32
2.6 Migration und Integration	34
2.7 Weitere Massnahmen im Transferbereich des EJPD	36
2.8 Armee	37
2.9 Massnahmen im Transferbereich des VBS	39
2.10 Bildung, Forschung und Innovation	41
2.11 Landwirtschaft	43
2.12 Weitere Massnahmen im Transferbereich des WBF	47
2.13 Strassen und Einlage in den Infrastrukturfonds	49
2.14 Umwelt	51
2.15 Weitere Massnahmen im Transferbereich des UVEK	52
2.16 Bahninfrastruktur	54
2.17 Aufsicht öffentlicher Verkehr	56

2.18	Erschütterungsschutz im Bahnbereich	58
2.19	Finanzierung der Aufsichtsaufgaben in der AHV durch den AHV-Fonds	59
2.20	Invalidenversicherung	60
2.21	Individuelle Prämienverbilligung	62
2.22	Militärversicherung	63
2.23	Verzinsung der Rückstellung für Familienzulagen Landwirtschaft	66
2.24	Aufhebung Risikoaktivitätengesetz	67
2.25	Weitere einnahmenseitige Massnahmen	69
3	Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht	71
3.1	Ausgangslage	71
3.2	Grundzüge der Vorlage	71
3.3	Auswirkungen	72
3.4	Rechtliche Ausgestaltung	73
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	74
4.1	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000	74
4.2	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts	76
4.3	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957	77
4.4	Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013	77
4.5	Seilbahngesetz vom 23. Juni 2006	78
4.6	Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009	81
4.7	Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983	
4.8	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	84
4.9	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung	85
4.10	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung	86
4.11	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung	87
4.12	Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft	93
4.13	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten	93
5	Auswirkungen	94
5.1	Auswirkungen auf den Bund	94
5.2	Auswirkungen auf Kantone	95
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	97
6	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	98
6.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	98
7	Rechtliche Aspekte	98
7.1	Verfassungsmässigkeit	98

7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	98
7.3	Erlassform	98
7.4	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	99
	Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 (Entwurf)	99

Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

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 betragen 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 Einnahmentwicklung 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 kam 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 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. 1.5).

In den Jahren 2017–2019 verblieben dennoch strukturelle Defizite von bis zu 750 Millionen:

in Mrd. CHF	2016	2017	2018
Struktureller Saldo im FP 2016–2018	0,2	1,2	2,7
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
Struktureller Saldo prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015	0,2	-0,6	-0,7

(+ = Verbesserung / - = Verschlechterung)

Der Bundesrat beschloss daher, als zweite Stufe seiner finanzpolitischen Sanierungsstrategie, das vorliegende Stabilisierungsprogramm 2017–2019 auszuarbeiten.

1.2 Ausgangslage auf der Ausgabenseite

Auf der Ausgabenseite präsentierte sich die Ausgangslage für das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 wie folgt:

Ausgaben nach Aufgabengebieten im provisorischen Finanzplan 2017–2019

in Mio. CHF	VA 2015	VA 2016	2017	2018	2019	Ø Wachstum 2015/2019
Total	67 116	67 134	69 977	72 033	76 373	3,3%
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	2 744	2 745	2 734	2 775	2 796	0,5%
Ordnung und öffentliche Sicherheit	1 119	1 123	1 154	1 148	1 148	0,6%
Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit	3 702	3 616	3 655	3 788	3 905	1,3%

Landesverteidigung	4 710	4 733	4 931	4 992	5 043	1,7%
Bildung und Forschung	7 357	7 357	7 713	7 922	8 156	2,6%
Kultur und Freizeit	507	539	546	552	554	2,2%
Gesundheit	234	241	251	250	254	2,1%
Soziale Wohlfahrt	22 367	22 442	23 075	22 627	25 290	3,1%
Verkehr	8 542	9 231	9 345	10 964	10 946	6,4%
Umwelt und Raumordnung	1 459	1 470	1 603	1 610	1 573	1,9%
Landwirtschaft und Ernährung	3 683	3 611	3 612	3 611	3 611	-0,5%
Wirtschaft	740	712	1 607	1 784	1 962	27,6%
Finanzen und Steuern	9 951	9 314	9 751	10 011	11 137	2,9%

Die vom Bundesrat im Voranschlag 2016 umgesetzten Konsolidierungsmassnahmen sind darin deutlich erkennbar: Im Jahr 2016 stagnieren die Ausgaben des Bundes, dies obschon in diesem Jahr mit der Einführung des Bahninfrastrukturfonds neue Ausgaben im Umfang von über 700 Millionen anfallen. Demgegenüber weist die Mehrzahl der Aufgabengebiete kein oder nur ein geringes Wachstum (z. B.: Bildung und Forschung, Landesverteidigung, institutionelle und finanzielle Voraussetzungen) oder gar rückläufige Ausgaben auf (z. B. Beziehungen zum Ausland, Landwirtschaft, Wirtschaft).

Ab 2017 setzt wieder ein gewisses Ausgabenwachstum ein. Über die Periode 2015 – 2019 resultiert ein durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum von 3,3 Prozent. Dieses ist allerdings zu wesentlichen Teilen auf neue, teilweise über zusätzliche Einnahmen finanzierte Vorhaben zurückzuführen, so insbesondere die Reform der Altersvorsorge 2020 (Soziale Wohlfahrt, ab 2019), die Einführung des Bahninfrastrukturfonds (ab 2016) und des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsverkehrs fonds (ab 2018) im Verkehrsbereich, die Erhöhung der CO₂-Abgabe (Umwelt und Raumordnung, ab 2017), die Integration des Netzzuschlagsfonds (Wirtschaft, ab 2017) und die Unternehmenssteuerreform III (Finanzen und Steuern, ab 2019). Bereinigt um diese Faktoren fällt das durchschnittliche Ausgabenwachstum 2015–2019 rund 1 Prozentpunkt tiefer aus. Es entspricht damit in etwa der erwarteten Entwicklung des nominalen Bruttoinlandprodukts. Dieses Ausgabenwachstum ist indessen aufgrund der 2016 stagnierenden und sich auch danach nur zaghaft erholenden Einnahmenentwicklung nicht finanzierbar.

Drei seit Herbst 2015 bekannte Faktoren führen zu einer weiteren Verschlechterung der finanziellen Situation:

- 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 5 der Finanzhaushaltverordnung muss der Beschluss des Ständerates in der Finanzplanung abgebildet werden.

- Die aktuelle Situation im Flüchtlingsbereich erfordert ab 2017 aufgrund der stark steigenden Zahl der Asylgesuche und der voraussichtlich hohen Aufnahmequote Mehrausgaben von rund 300 Millionen pro Jahr.
- Bei der Aktualisierung der volkswirtschaftlichen Eckwerte wurde die Teuerung für die Jahre 2015 und 2016 erneut leicht nach unten korrigiert. Dies hat eine Reduktion der Mehrwertsteuerschätzungen um 150 bis 200 Millionen pro Jahr zur Folge. Die Schätzung der direkten Bundessteuer wurde nur geringfügig angepasst.

Die strukturellen Defizite in den Jahren 2017–2019 erhöhen sich demnach – vor Umsetzung des Stabilisierungsprogramms – auf 1 Milliarde (2017) und mehr als 1,5 Milliarden ab 2018. Vor diesem Hintergrund wird sich der Bundesrat insbesondere bei der Reform der Altersvorsorge 2020 dafür einsetzen, dass Lösungen gefunden werden, die den Bundeshaushalt weniger belasten als der Beschluss des Ständerates. Auch bei der Vorlage zur Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds¹ wird sich der Bundesrat dafür einsetzen, dass für den Bund keine Mehrbelastungen entstehen, die über seinen eigenen Vorschlag in der Botschaft hinausgehen. Gelingt dies nicht, so wird das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 aus heutiger Sicht durch ein weiteres Entlastungsprogramm mit Wirkung ab 2018 ergänzt werden müssen.

Mögliche Mehrbelastungen

Der Bundesrat führt neben der eigentlichen Finanzplanung eine Liste von Vorhaben, welche die Voraussetzungen für eine Aufnahme in die Finanzplanung nach Artikel 5 der Finanzhaushaltverordnung² (noch) nicht erfüllen, die aber den Haushalt im Verlauf der Legislatur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit belasten werden. Zu diesen Vorhaben bestehen Grundsatzbeschlüsse des Bundesrates oder entsprechende Aufträge des Parlaments.

Diese Liste möglicher Mehrbelastungen enthält eine grosse Zahl von Vorhaben mit bedeutenden finanziellen Auswirkungen. In diesem Zusammenhang zu nennen sind beispielsweise die Weiterführung des Mehrwertsteuersondersatzes für die Hotellerie, die Investitionen in Asylzentren des Bundes, Darlehen für Renovationen von Gebäuden internationaler Organisationen in Genf oder Mehrausgaben im Zusammenhang mit einer allfälligen Assoziierung an das EU-Forschungsrahmenabkommen Horizon 2020. Insgesamt addieren sich die möglichen Mehrbelastungen in den Jahren 2018 und 2019 auf bis zu 800 Millionen.

in Mio. CHF	2017	2018	2019
Total	<300	<700	<800
Dauerhafte Verankerung des MWST-Sondersatzes		160	200
Internationales Genf, Darlehen Renovationen	<80	<100	<100
EU-Forschung / Horizon 2020	125	100	100

¹ BBl 2015 2065

² SR 611.01

Biodiversität	<20	<35	<40
Wald	<10	<10	<10
Erhöhung Studienabschlüsse Humanmedizin	10	20	40
Verstärkung Integration Flüchtlinge		<15	<15
Gesundheit (diverse Vorlagen)	9	21	21
NAF (Beschluss KVF-S)		145	145
Sportpolitisches Konzept		15	45
Weiterführung rollende Landstrasse (Rola)			26
Bevölkerungsschutz (SDVN)	n.q.	n.q.	n.q.
Asylverfahrenszentren Bund (kumuliert ca. 550 Mio.)	n.q.	n.q.	n.q.

1.3 Entlastungsstrategie des Bundesrates

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. 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).

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 ist; ebendiese tiefe Teuerung erlaubt es, auf der Ausgabenseite Kürzungen vorzunehmen, ohne Abstriche am ursprünglich vorgesehenen realen Leistungsniveau in Kauf nehmen zu müssen.

Bei der Festlegung der Höhe des Entlastungsziels im Sommer 2015 hat sich der Bundesrat an den Vorgaben der Schuldenbremse orientiert. Es wurde so definiert, dass der Haushalt auf Grundlage des provisorischen Finanzplans 2017–2019 im Jahr 2017 ausgeglichen werden kann. Darüber hinaus sollten in den Jahren 2018 und

2019 geringfügige strukturelle Überschüsse ermöglicht werden, um dringende, prioritäre neue Vorhaben finanzieren zu können.

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 trugen. 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 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 Eigenaufwand 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 angenommen würde. Allerdings ist die Kürzungsbasis etwas breiter. Der Personalaufwand wird somit im Legislaturfinanzplanjahr 2017 auf 5530 Millionen begrenzt. Das sind rund 40 Millionen weniger als der Bundesrat im Voranschlag 2016 beantragt. Dieses Ziel will 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 erreichen (s. insb. Ziff. 1.5.2, 2.1 und 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 Sparprogramme 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, namentlich bei der Reform der Altersvorsorge 2020 und beim Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds, in diesen Bemühungen unterstützt.

1.4 Struktur und Einbettung der Vorlage

1.4.1 Struktur

Im vorliegenden Erläuternden Bericht 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. 1.5). 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. 2).

Alle diese Massnahmen werden im Zahlenwerk des Legislaturfinanzplans 2017–2019 abgebildet. Damit unterstreicht der Bundesrat seinen Willen, die in die Vernehmlassung gegebenen Massnahmen umzusetzen.

1.4.2 Verhältnis des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 zu den mehrjährigen Finanzbeschlüssen

Der Bundesrat wird dem Parlament in der ersten Hälfte des Jahres 2016 verschiedene finanzpolitisch relevante Vorlagen unterbreiten: Es sind dies zum einen der Bericht zum Legislaturfinanzplan 2017–2019 und das Stabilisierungsprogramm

2017–2019, zum ändern 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), die Rahmenkredite für die internationale Zusammenarbeit und der Verpflichtungskredit für den regionalen Personenverkehr (2018–2021). In der zweiten Jahreshälfte wird der Bundesrat sodann den Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020 vorlegen.

Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass der Bericht zum Legislaturfinanzplan 2017–2019, die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019, die Botschaften zu den mehrjährigen Finanzbeschlüssen materiell aufeinander abgestimmt sind. Aus diesen Vorlagen ergeben sich die Eckwerte für den Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020.

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 respektive 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.

1.4.3 Weitergehende Handlungsoptionen bei einer Verschlechterung der Haushaltssituation

Die Entlastungswirkung des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 genügt aus heutiger Sicht nicht, um einen mit den Vorgaben der Schuldenbremse konformen Legislaturfinanzplan 2017–2019 verabschieden zu können.

Strukturelle Saldi unter Berücksichtigung des Stabilisierungsprogramms 2017–2019

In Mrd. CHF	2017	2018	2019
Einnahmen	68,9	71,6	73,7
<i>k-Faktor</i>	1,003	1,000	1,000
Höchstaussgaben gemäss Schuldenbremse	69,1	71,6	73,7
Ausgaben im LFP 2017–2019	69,4	72,3	74,7
Strukturelles Defizit	-0,3	-0,7	-1,0

Es wäre indes aus Sicht des Bundesrates verfrüht, das Entlastungsvolumen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 bereits zum jetzigen Zeitpunkt zu erhöhen. Das strukturelle Defizit im Jahr 2017 entspricht rund 0,4 Prozent der Ausgaben des Bundes. Defizite dieser Höhe können in der Regel im Rahmen eines Budgetprozesses beseitigt werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Einnahmenschätzungen bis im Sommer 2016, dem Zeitpunkt der Verabschiedung des Voranschlags 2017, noch mehrmals überprüft werden.

Sollten die strukturellen Defizite bis im Frühling 2016 bestehen bleiben oder anwachsen, haben Bundesrat und Parlament verschiedene, teils kumulativ einsetzbare Möglichkeiten, um diese zu beseitigen:

- Namentlich im investiven Bereich des Budgets bieten sich kurzfristig aufgrund von Projektverzögerungen immer wieder Möglichkeiten für gezielte, einmalige Kürzungen gegenüber der bisherigen Planung. Das Entlastungspotenzial solcher Massnahmen liegt allerdings in der Regel bei weniger als 200 Millionen. Es kann zudem erst relativ kurz vor der Verabschiedung des Voranschlags eruiert werden.
- Eine Kreditsperre nach Artikel 37a und 37b des Finanzhaushaltgesetzes³ auf den schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben bietet weiteres Entlastungspotenzial im mittleren dreistelligen Millionenbereich. Die Wirkung einer Kreditsperre beschränkt sich auf ein Jahr. Die schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben tragen indes im Stabilisierungsprogramm 2017–2019 die grössten Lasten; weitere Kürzungen würden hier in verschiedenen Aufgabengebieten zwischen 2016 und 2017 zu einem nominalen Rückgang der Ausgaben führen.
- Eine weitere Möglichkeit besteht darin, das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 per 1. Januar 2017 dringlich in Kraft zu setzen. Damit könnten jene Massnahmen, die zu ihrer Umsetzung zwingend Gesetzesänderungen erfordern, bereits per Anfang 2017 realisiert werden, was im Jahr 2017 weitere Entlastungen im Umfang von rund 130 Millionen ermöglichen würde. Eine dringliche Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 will der Bundesrat indes nur beantragen, wenn die anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind.

Die Höhe der strukturellen Defizite in den Jahren 2018 und 2019 ist noch von grösseren Unsicherheiten geprägt. Dennoch ist – auch aufgrund der genannten möglichen Mehrbelastungen – von einem erheblichen Risiko auszugehen, dass weitere Massnahmen notwendig sind, um den Bundeshaushalt im Gleichgewicht zu halten. In einem ersten Schritt erscheint es deshalb angezeigt, möglichst zu verhindern, dass das strukturelle Defizit weiter anwächst.

Bleiben die strukturellen Defizite in den Jahren 2018 und 2019 bestehen, wird der Bundesrat prüfen müssen, wie er sie zu beseitigen will. Aus heutiger Sicht steht eher eine ausgabenseitige Konsolidierung im Vordergrund; es wäre aber verfrüht, diesen Entscheid bereits heute zu treffen.

³ FHG; SR 611.0

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 dem Parlament bereits mit der Botschaft zum Voranschlag 2016 zum Beschluss vorgelegt worden und werden daher in der Vernehmlassungsvorlage nur dargestellt, nicht aber nochmals zur Diskussion gestellt.

(in Mio.)	2016	2017	2018
Teuerungskorrektur	714,3	714,3	652,0
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		
Entlastungswirkung Total	1 257,2	1 226,9	775,7

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.

1.5.1 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, wird 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 Bruttoinlandproduktes 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 Ausga-

ben) 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. 1.4.2 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 wurden 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

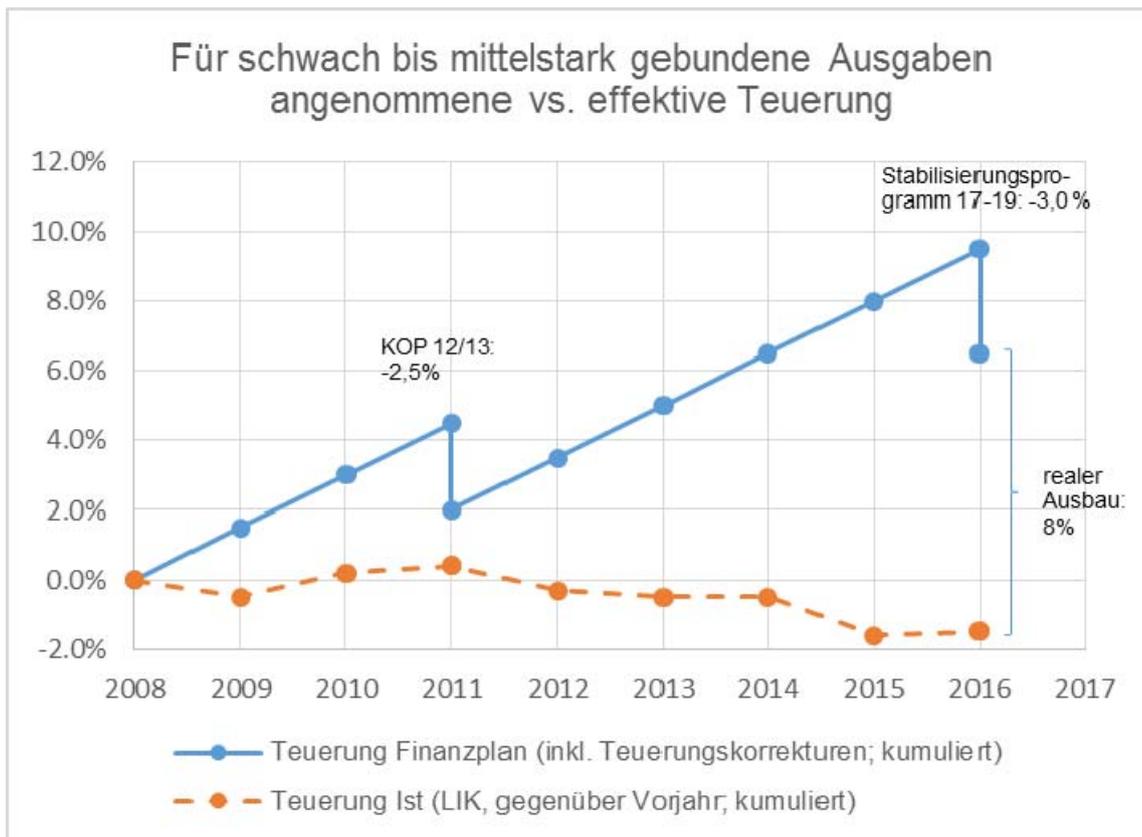
Die effektive Teuerung lag in den vergangenen Jahren indes deutlich unter der in der Finanzplanung angenommenen Teuerung. Zwischen 2009 und 2016 beträgt die effektive kumulierte Teuerung auf Basis des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) -1,5 Prozent. Die in der Finanzplanung des Bundes angenommene Teuerung, welche für weite Teile der schwach gebundenen Ausgaben massgeblich ist, betrug kumuliert 12,0 Prozent. Damit fiel die effektive Teuerung um 13,5 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, VA 2016/FP17-19	Realer Ausbau
LIK	12,0	-1,5	13,5	KOP 12/13: 2,5 VA 2016/FP17-19: 3,0	8,0

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 2012–2013⁴ (KOP 12/13) eine lineare Korrektur der schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben im Umfang von 2,5 Prozent vor. Seither ist die

4 BBl 2010 7095

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 korrigiert werden muss. Der Bundesrat hat deshalb im Voranschlag 2016 und im provisorischen Finanzplan 2017–2019 die Korrektur aus dem Voranschlag 2015 nun 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. Doch auch nach dieser Korrektur verbleibt für die Periode 2009 bis 2016 ein nicht geplanter realer Ausbau von 8 Prozent; dieser ist einer der Gründe für die nach wie vor bestehenden strukturellen Defizite. Mit dem Stabilisierungsprogramm werden die schwach gebundenen Ausgaben um weitere 3 Prozent gekürzt, rund 5 Prozent betragen wird.

Der Haushalt wird mit der Teuerungskorrektur gegenüber dem Finanzplan 2016–2018 vom 20. August 2014 um insgesamt 714 Millionen (652 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	36,2	36,2	36,2
WBF	309,4	309,4	309,4
UVEK	156,6	156,6	94,3*)
Entlastungswirkung Total	714,3	714,3	652,0

*) Keine Teuerungskorrektur auf Einlage in den NAF (-80,9 Mio.); Teuerungskorrektur auf RPV (+18,7 Mio.)

Die höchsten Kürzungen fallen in jenen 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 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 resp. den Unternehmen vereinbart waren. Deshalb fallen die Kürzungen im UVEK ab 2018 um 62 Millionen tiefer aus als in den Vorjahren.

Die Kredite wurden weitgehend proportional gekürzt. Vereinzelt wurden aber auch Schwerpunkte gesetzt und gewisse Bereiche stärker belastet als andere. Insbesondere im Bereich der Landwirtschaft wurden die Investitionskredite überproportional korrigiert, um die Direktzahlungen und andere Kredite schonen zu können.

1.5.2 Kürzungen Personalaufwand

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 (s. Ziff. 1.3.2) bewegt, namhafte Kürzungen im Personalbereich vorzunehmen. Teils betreffen die Massnahmen die Löhne und weitere Anstellungsbedingungen, teils sollen aber auch Stellen abgebaut werden.

Insgesamt wird der Haushalt gegenüber dem Finanzplan 2016–2018 vom 20. August 2014 im Personalbereich um über 130 Millionen entlastet.

(in Mio.)	2016	2017	2018
Verzicht auf generelle Lohnmassnahmen	53,4	53,4	53,4
Anpassung der Anstellungsbedingungen	29,4	29,4	31,8
Querschnittskürzung mit Wirkung auf Stellenseite	49,9	55,3	55,3
Entlastungswirkung Total	132,7	138,1	140,5

Verzicht auf generelle Lohnmassnahmen

Im Finanzplan 2016–2018 waren für allgemeine Lohnmassnahmen (Teuerungsausgleich, Realloohnerhöhungen) im Jahr 2016 53,4 Millionen eingestellt, was rund 1 Prozent der Lohnsumme entspricht. Aufgrund der negativen Teuerung im Jahr 2015 verzichtet der Bundesrat im Jahr 2016 auf eine generelle Lohnerhöhung für das

Bundespersonal. Die Kaufkraft der Löhne des Bundespersonals nimmt trotzdem zu, weil die Teuerung (LIK) negativ ist.

Anpassung der Anstellungsbedingungen

Alsdann hat der Bundesrat in drei Bereichen die Anstellungsbedingungen des Bundes angepasst. In der Summe wird der Haushalt dadurch gegenüber dem Finanzplan 2016–2018 um 29,4 Millionen pro Jahr entlastet, wobei Kürzungen in allen Departementen vorgenommen wurden.

Die grössten Entlastungen bringt die Anpassung der individuellen Lohnentwicklung. Das Lohnsystem der Bundesverwaltung kennt eine automatische, je nach Ergebnis der Personalbeurteilung abgestufte individuelle Lohnentwicklung für jene Mitarbeitenden, die noch nicht das Maximum ihrer Lohnklasse erreicht haben. Die Bandbreiten für diese Lohnentwicklung sind in Artikel 39 der Bundespersonalverordnung⁵ festgelegt. Der Bundesrat senkte die mögliche Lohnentwicklung je nach Beurteilungsstufe um 0,5–2 Prozentpunkte. Damit beträgt beispielsweise bei einer sehr guten Beurteilung die höchste mögliche Lohnentwicklung 3 Prozent (bisher 5 %). Die Lohnentwicklung im 2016 gestützt auf die Beurteilungsperiode 2015 erfolgt bereits nach den neuen Werten.

Der Bundesrat hat sodann den Maximalbetrag für Leistungsprämien, die nach Artikel 49 der Bundespersonalverordnung für überdurchschnittliche Leistungen und besondere Einsätze geleistet werden können, von 15 auf 10 Prozent des Höchstbetrags der Lohnklasse reduziert.

Schliesslich hat der Bundesrat die erste Treueprämie, die bisher nach fünf Dienstjahren ausgerichtet wurde, ersatzlos gestrichen. Künftig werden ab dem zehnten Dienstjahr alle fünf Jahre Treueprämien geleistet. Grundsätzlich wird die Treueprämie als Barbetrag ausgerichtet, in Ausnahmefällen ist auch ein Bezug in Form von bezahltem Urlaub möglich.

Querschnittskürzung

Darüber hinaus hat der Bundesrat auch Kürzungen beschlossen, die in erster Linie über einen Stellenabbau aufgefangen werden sollen. Er hat dazu eine lineare Kürzung der Personalkredite um 1 Prozent der Werte im Finanzplan 2016–2018 vom 20. August 2014 beschlossen. Dies ergibt Entlastungen von gut 50 Millionen pro Jahr ab 2016. Diese Kürzungen sollen mit Effizienzsteigerungen und Rationalisierungen und einem entsprechenden Personalabbau aufgefangen werden.

Bei den Departementen, die in den vergangenen Jahren im Personalbereich überdurchschnittliche Kreditreste aufwiesen (VBS, WBF, UVEK), hat der Bundesrat die vorgegebene lineare Kürzung ab 2017 im Zuge der Umsetzung des Gegenvorschlags zur Motion Müller leicht erhöht. Die Kürzungen teilen sich wie folgt auf die Departemente auf.

⁵ SR 172.220.111.3

(in Mio.)	2016	2017	2018
Bundeskanzlei	0,4	0,4	0,4
EDA	5,5	5,5	5,5
EDI	3,6	3,6	3,6
EJPD	3,8	3,8	3,8
VBS	16,9	20,3	20,3
EFD	12,2	12,2	12,2
WBF	3,6	5,3	5,3
UVEK	4,0	4,3	4,3
Entlastungswirkung Total	49,9	55,3	55,3

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 oben genannten Einsparungen musste zu diesem Zweck verwendet werden.

1.5.3 Internalisierungen

Der Bundesrat hat ferner auch eine grössere Zahl von bisher externen Mitarbeitenden mit Arbeitsverträgen nach Bundespersonalgesetz ausgestattet. Diese sogenannten Internalisierungen gehen auf Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) aus dem Jahr 2014⁶ zurück. Die GPK-S bemängelte, der Einsatz externer Mitarbeitender sei teilweise unangemessen und zudem risikobehaftet, namentlich wenn die falsche Vertragsform gewählt werde (Auftrag statt Personalverleihvertrag oder Arbeitsvertrag). Im Zuge solcher Internalisierungen wurde der Personalaufwand um rund 35 Millionen erhöht, der Dienstleistungsaufwand dagegen um gut 40 Millionen gesenkt, so dass in der Summe eine Entlastung von 5–6 Millionen pro Jahr resultiert. Internalisierungen führen nicht zu einer echten Erhöhung des Personalaufwands und des Stellenbestands; faktisch waren die betroffenen Personen bereits vorgängig für den Bund tätig. Der Bundesrat erachtet deshalb Internalisierungen grundsätzlich als sinnvolles Mittel, zumal der Haushalt damit entlastet werden kann. Auch sollen Sparvorgaben im Personalbereich nicht dazu verleiten, die Aufgabenerfüllung vermehrt auszulagern und damit über den Sach- und Betriebsaufwand zu finanzieren.

1.5.4 Kürzungen Beratungsaufwand

Bereits bei den parlamentarischen Beratungen zum Voranschlag 2015 wurden Anträge auf eine deutliche Kürzung des Beratungsaufwands (Beratung und Auftragsforschung) gestellt. Zugleich resultieren in dieser Kontengruppe regelmässig vergleichsweise hohe Kreditreste von 10–20 Prozent der vom Parlament bewilligten Summe. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, in diesem Bereich zusätzlich zur Teuerungskorrektur (vgl. Ziff. 1.5.1) weitere Kürzungen vorzunehmen.

⁶ BBl 2015 3673

Da die Kreditreste über die Verwaltungseinheiten stark variieren, wurden die Kürzungsvorgaben in Abhängigkeit von der Höhe der Kreditreste festgelegt. Als Basis dienten die durchschnittlichen Kreditreste der Jahre 2012 und 2013:

Kreditrest < 5 Prozent:	Kürzung des Beratungsaufwands um 3 Prozent
Kreditrest 5–15 Prozent:	Kürzung des Beratungsaufwands um 7 Prozent
Kreditrest > 15 Prozent:	Kürzung des Beratungsaufwands um 12 Prozent

Der Beratungsaufwand konnte damit – zusätzlich zur Teuerungskorrektur – um 24 Millionen gekürzt werden. Dies entspricht einer Reduktion von knapp 8 Prozent in Bezug zum Finanzplan 2016–2018. Zwischen den Voranschlägen 2015 und 2016 geht der budgetierte Beratungsaufwand von 295 auf 279 Millionen zurück.

1.5.5 Verschiebung Einlage in den Infrastrukturfonds

Der Infrastrukturfonds dient der Finanzierung der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, der Engpassbeseitigung im bestehenden Nationalstrassennetz sowie der Unterstützung von Infrastrukturen für den öffentlichen und privaten Agglomerationsverkehr. Daneben werden aus dem Fonds Beiträge an die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen finanziert. Der Fonds wird mit einer jährlichen Einlage des Bundes aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr gespeisen.

Da der Infrastrukturfonds über eine ausreichende Liquidität verfügt, um alle vorgesehenen Projekte und Beiträge zu finanzieren, beschloss der Bundesrat, die Einlage in den Fonds in den Jahren 2016 (100 Mio.) und 2017 (300 Mio.) zu kürzen bzw. zu verschieben.

Voraussichtlich ab 2018 geht die Mehrzahl der Aufgaben des Infrastrukturfonds an den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) über; die Vorlage befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung. Der Bundesrat wird sicherstellen, dass die 2016 und 2017 nicht erfolgten Einlagen in den Infrastrukturfonds vollumfänglich dem NAF gutgeschrieben werden.

1.5.6 Anpassungen internationale Zusammenarbeit

Das Parlament hat im Februar 2011 entschieden, die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) bis 2015 auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Die APD-Quote ist einerseits abhängig von den Ausgaben des Bundes für die internationale Zusammenarbeit (IZA) und andererseits von nicht steuerbaren Faktoren, wie z. B. dem BNE oder den APD-anrechenbaren Ausgaben der Kantone. Zu diesen Faktoren gehört auch die Anzahl Asylgesuche, da die Kosten für Flüchtlinge im ersten Jahr ihres Aufenthaltes gemäss Richtlinien der OECD der APD angerechnet werden können.

Die aktuelle Zunahme der Asylgesuche hat zusätzliche Ausgaben des Bundes zur Folge, die an die APD-Quote anrechenbar sind. Die Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Jahr 2014 bewirkt hingegen aufgrund der damit einhergehenden Erhöhung des BNE, dass die erforderlichen Mittel zur Erreichung der APD-

Zielquote dauerhaft ansteigen. Diese gegenläufigen Effekte werden zudem noch überlagert durch die nach dem SNB-Entscheid zur Aufhebung der Wechselkursuntergrenze zumindest kurzfristig nach unten korrigierten Wachstumsaussichten. Unter Berücksichtigung aller relevanten Faktoren wurden – zusätzlich zur Teuerungskorrektur – die Mittel für die IZA gegenüber dem Finanzplan 2016–2018 in den Jahren 2016 und 2017 um 131,4 resp. 44,4 Millionen gekürzt und im Jahr 2018 um 47 Millionen erhöht (anteilmässig im EDA und WBF).

1.5.7 Kreditreste der Armee

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 auch im Immobilienbereich über genug ausführungsfähige Projekte verfügt, um die ursprünglich geplanten Kredite ausschöpfen zu können. Die Kürzung bleibt somit ohne Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung.

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 1974⁷ 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 1.5 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 2020ff umgesetzt.

⁷ SR 611.010

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 am 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 zuwider läuft, 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
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
EPA/A2101.0146 Arbeitgeberleistungen zentral (Teil Überbrückungsrenten)	24,7	19,3	16,6	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
EPA/A2101.0146 Arbeitgeberleistungen zentral (Teil Überbrückungsrenten)	23,7	18,3	15,6	15,6
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
EPA/A2101.1046 Arbeitgeberleistungen zentral			4,5	5,6
Total Entlastung			4,5	5,6

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 1: Änderung von Artikel 32k des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000⁸

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 deshalb auf den 1. August 2014 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 32k Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes nicht möglich. Mit

⁸ SR 172.220.1

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 eingereicht.

Die Gesetzesrevision zieht eine Revision der Ausführungsbestimmungen nach sich. Mit der Revision der Bundespersonalverordnung⁹ 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 jene 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.

2.2 Verschiedene Massnahmen im Eigenbereich

Die Massnahmen auf einen Blick

Unter dem Gesichtspunkt der Ausgewogenheit muss der verwaltungsinterne Bereich einen angemessenen Beitrag an das Stabilisierungsprogramm leisten. Der Gegenvorschlag des Bundesrates zur Motion Müller definiert zudem spezifische Vorgaben für den Personalbereich. 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 105–120 Millionen pro Jahr. Dies entspricht rund der Hälfte der Entlastungen im Eigenbereich.

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. 2.1), ein Teil der Massnahmen im Migrationsbereich (Ziff. 2.6), die Kürzungen bei der Armee (Ziff. 2.8), die Kürzungen bei den Investitionen in die ETH-Bauten (Teil von Ziff. 2.10), die Gesetzesanpassungen im Bereich der Aufsicht im öffentlichen Verkehr (Ziff. 2.17) und die Aufhebung des Risikoaktivitätengesetzes (Ziff. 2.24). Bezogen auf das Jahr 2017 trägt der Eigenbereich mit einem Anteil von 30 Prozent am Sparvolumen überproportional zu den Entlastungen bei; in den Jahren 2018 und 2019 liegt der Anteil tiefer, weil der Bundesrat im Zusammenhang mit der Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee deren Sparbeitrag reduzieren will. Er bleibt indes stets über dem Anteil der Eigenausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes von 20 Prozent.

⁹ SR 172.220.111.3

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
Personalausgaben ^{*)}	4 231	4 255	4 283	4 326
Sach- und Betriebsausgaben, Investitionen ^{**)}	2 812	2 905	2 961	2 991
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
Personalaufwand ^{*)}	4 178	4 190	4 217	4 255
Sach- und Betriebsausgaben, Investitionen ^{**)}	2 772	2 809	2 899	2 913
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
Personalaufwand		47,5	45,0	45,3
Sach- und Betriebsaufwand, Investitionen		60,2	70,0	76,2
Total (Sparauftrag)		107,7	115,0	121,5
p.m. Total Entlastungen im Eigenbereich ^{***)}		248	211	177
Personalausgaben		66	68	69
Sach- und Betriebsausgaben, Investitionen		182	143	108

^{*)} Exkl. Personalausgaben der Armee

^{**)} Exkl. Sach- und Betriebsausgaben sowie Investitionen der Armee und des Bundesamts für Strassen

^{***)} Inkl. Entlastungen aus separaten Massnahmenbeschrieben

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	1,8	2,0	2,1	0,5	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	19,5	19,5	19,5	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	5,9	5,9	5,9
UVEK	8,8	8,7	9,6	4,6	4,6	4,6
Total (Sparauftrag)	107,7	115,0	121,5	47,5	45,0	45,3

Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlei wird eine kleinere Organisationseinheit aufheben. Betroffen ist das Polit-Forum am Käfigturm, das sie zusammen mit den Parlamentsdiensten betreibt. Zudem können – begründet durch die künftige Rechtsverbindlichkeit der Online-Publikationen – die Auflagen der heutigen Printpublikationen (v. a. Systematische Sammlung, Amtliche Sammlung und Bundesblatt) reduziert werden. Schliesslich werden in den Vertragsverhältnissen mit der Schweizerischen Depeschagentur Mittel gekürzt. Zusammen mit weiteren kleineren Prozessoptimierungen wird der

Haushalt durch diese Massnahmen um rund 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 Aussennetz vorgenommen: durch Reorganisationen (beispielsweise die Integration zweier Konsularabteilungen in regionale Konsularzentren), 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 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, SIR, ESBK) erfolgt ein Teilverzicht auf die im departementalen Stellenpool eingestellten Mittel. Weitere Entlastungen werden durch Effizienzsteigerungen und Prozessoptimierungen erreicht (z. B. beim SEM durch Vereinfachungen und weitere Digitalisierung der Prozessabläufe und beim ISC-EJPD durch die Einstellung des Betriebs von GEVER 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. 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 LifeCycles) zu jährlichen Entlastungen von bis zu 2,7 Millionen bei den Sach- und Betriebsausgaben sowie bei den Investitionen.

Hinzu kommen die vorgesehenen Kürzungen bei den Betriebsausgaben für Empfangs- und Verfahrenszentren im Asylbereich (Ziff. 2.6)

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Die Ausgaben der zivilen Verwaltungseinheiten des VBS werden um insgesamt 19,5 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 Vakanzbewirtschaftung, die Optimierung der Planung sowie eine verbesserte Lagerbewirtschaftung. Das Bundesamt für Sport (BASPO) senkt seine Ausgaben um 2,1 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. 2.8) sowie die Aufhebung des Risikoaktivitätengesetzes (Ziff. 2.24).

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 BBL und BIT:

- Beim zivilen Zoll sind verschiedene Aufgabenverzicht vorgesehen. Betreffend den Import und Export von Handelswaren schliesst die EZV zwölf Zollstellen, legt zwei weitere zusammen und schliesst samstags sämtliche Zollstellen mit Ausnahme von Zürich Flughafen. Davon betroffen sind schätzungsweise drei bis vier Prozent der Zollabfertigungen. Ebenfalls soll der internationale Transitverkehr samstags auf vier Zollstellen kanalisiert werden, was etwa 2,5 Prozent des Eingangs- und 3,4 Prozent des Ausgangstransitverkehrs betrifft. Mit diesen Massnahmen werden insgesamt 44 Vollzeitstellen beim zivilen Zoll abgebaut und Einsparungen im Immobilienbereich erzielt. 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 angepasst, dass bei Feststellung gefälschter Waren mit weniger als fünf Stück pro Sendung auf eine Meldung an den Rechteinhaber verzichtet wird, was fünf Vollzeitstellen ausmacht. Des Weiteren trifft die EZV Massnahmen bei den Investitionen: Ersatzbeschaffungen (Ausrüstungsgegenstände, mobile Röntgenanlagen, Dienstfahrzeuge, LSVA-Teilsysteme) 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 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 (ESTV, EFV, EPA, GS-EFD, SIF, SMT, ZAS) werden Einsparungen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen und Rationalisierungen erzielt (zwischen 12,0 und 13,4 Mio. jährlich). Betroffen sind vorwiegend der Personal- und Informatikaufwand.

Hinzu kommen die Anpassung der Bedingungen für die Ausrichtung einer Überbrückungsrente (Ziff. 2.1) sowie die Einsparungen bei den Investitionen in ETH-Bauten (Ziff. 2.10).

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Das WBF spart im Eigenbereich bis zu 6,8 Millionen pro Jahr, grösstenteils im Personalbereich (5,9 Mio.). Die Verwaltungseinheiten tragen anteilmässig zu den Sparvorgaben des Gegenvorschlages der Motion Müller bei. Der Abbau beim Personal ist mit kleineren Aufgabenverzicht 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. 2.17).

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 neuen IZA-Botschaft 2017–2020 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.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
Kredite der IZA-Botschaft*	2 710,5	2 783,9	2 858,2	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
Kredite der IZA-Botschaft*	2 473,1	2 632,8	2 798,2	2 930,5
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
IZA-Kredite DEZA		121,4	173,7	212,9
IZA-Kredite SECO		21,6	26,8	30,5
Total (Sparauftrag)		143,0	200,5	243,4

* inkl. zivile Friedensförderung und Verwaltungsaufwand, der über Subventionen abgewickelt wird

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974¹⁰ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 2.

Beschreibung der Massnahme

Die Kürzungen haben in den betroffenen Bereichen eine Anpassung gegenüber der ursprünglichen Planung zur Folge. Diese erfolgt beispielsweise, indem bei gewissen bilateralen oder globalen Programmen die Finanzierung zeitlich erstreckt, der Rückzug aus einzelnen Ländern beschleunigt oder der Ausbau in anderen Gebieten verlangsamt bzw. verschoben wird. Daraus ergibt sich für den IZA-Bereich eine Reduktion der finanziellen Mittel im Jahr 2016, gefolgt von einem erneuten Anstieg der Mittel. Das Finanzvolumen des Jahres 2015 wird ab 2018 wieder erreicht. 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 im Jahr 2014 erreicht wurde (0,51 %) und voraussichtlich auch 2015 erreicht wird, reduziert sich die Quote gemäss aktuellen Schätzungen mit den vorliegenden Einsparungen bis 2020 auf 0,48 Prozent. Dabei ist

¹⁰ SR 611.010

jedoch festzuhalten, dass ohne die bei der Festlegung des 0,5-Prozent-Ziels noch nicht bekannte Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Jahr 2014, die das nominale BIP der Schweiz dauerhaft um ca. 5,6 Prozent ansteigen lässt, die Zielquote von 0,5 Prozent im Jahr 2020 trotz der Einsparungen erreicht würde. Ebenfalls ist anzumerken, dass die APD-Quote mehreren nicht steuerbaren Einflussfaktoren unterliegt (Entwicklung BNE, Anzahl Asylgesuche, etc.), die von Jahr zu Jahr stark schwanken können. Die Prognosen sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

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
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
Diverse Subventionskredite des EDA	173,8	177,4	179,8	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
Diverse Subventionskredite des EDA	186,1	189,6	193,4	196,7
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
Diverse Subventionskredite des EDA		0,6	1,2	1,2
Total (Sparauftrag)		0,6	1,2	1,2

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974¹¹ 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 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.).

¹¹ SR 611.010

2.5

Massnahmen im Transferbereich des EDI

Die Massnahmen auf einen Blick

Diverse Subventionen des EDI in den Bereichen Kultur, Soziale Wohlfahrt sowie Gesundheit werden um insgesamt 6,8 Millionen pro Jahr reduziert. Dabei fällt vor allem eine Überprüfung der Kostenbeteiligung von Bund und Kantonen an den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV ins Gewicht. Die Massnahme korrigiert einen in den vergangenen Jahren gemäss den Prinzipien des Neuen Finanzausgleichs (NFA) zu hoch geschätzten Bundesanteil.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
EDI / Kredite der Kulturbotschaft	211,0	209,2	211,3	
BSV/A2310.0329 EL zur AHV	825,0	853,1	887,0	
BSV/A2310.0384 EL zur IV	796,2	817,3	836,2	
BLV/A2310.0122 Qualitätssicherung Milch	3,1	3,1	3,2	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
EDI / Kredite der Kulturbotschaft	208,0	214,1	218,1	223,4
BSV/A2310.0329 EL zur AHV	771,0	852,1	882,8	915,4
BSV/A2310.0384 EL zur IV	742,6	787,1	794,7	793,8
BLV/A2310.0122 Qualitätssicherung Milch	4,0	4,0	4,1	4,1
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BAK / Mehrere Förderbereiche Kultur		1,6	1,6	1,6
BSV/A2310.0329 EL zur AHV		2,2	2,2	2,2
BSV/A2310.0384 EL zur IV		2,0	2,0	2,0
BLV/A2310.0122 Qualitätssicherung Milch		1,0	1,0	1,0
Total (Sparauftrag)		6,8	6,8	6,8

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974¹² 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 2016–2020¹³ (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 positi-

¹² SR 611.010

¹³ BBl 2015 497

ver 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 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.).

Ergänzungsleistungen AHV/IV

Die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV dienen der Deckung der Existenzsicherung. Sie bestehen aus den jährlichen Ergänzungsleistungen sowie aus der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Die Finanzierung der Krankheits- und Behinderungskosten obliegt den Kantonen. Die Finanzierung der jährlichen EL wird zwischen Bund und Kantonen geteilt¹⁴: Der Bund beteiligt sich zu 5/8 an den Kosten der jährlichen EL, die der Existenzsicherung dienen, die Kantone zu 3/8. Bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern kommen zusätzliche Leistungen für die Vergütung von Mehrkosten aus dem Heimaufenthalt hinzu – diesen Anteil haben die Kantone vollumfänglich zu tragen. Die Regelung setzt eine Ausscheidung der Kosten zwischen Bund und Kantonen voraus. Gemäss der Verordnung vom 15. Januar 1971 über die Ergänzungsleistungen¹⁵ wird eine stichtagbezogene Ausscheidung verwendet: Der Bundesanteil wird anhand der im *Dezember des Vorjahres* anfallenden Kosten ermittelt.

Die EL für die Existenzsicherung (5/8 Bund; 3/8 Kantone) wachsen seit Einführung dieses Finanzierungsmodells indes in geringerem Ausmass als die über die Existenzsicherung hinausgehenden EL im Heimbereich (100% Kantone). Dies führt dazu, dass der (auf der Basis des Vorjahres) fixierte Bundesanteil für das laufende Jahr jeweils zu hoch ausfällt. Somit beteiligt sich der Bund an den Kosten, welche nach dem Willen des Gesetzgebers und den Grundsätzen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) durch die Kantone zu tragen sind.

Der Bundesanteil an den jährlichen EL soll deshalb neu auf der Basis der Kosten im *April des laufenden Jahres* geschätzt werden. Mit der geplanten Verordnungsänderung wird die heutige, übermässige Belastung des Bundes aufgehoben und durch eine NFA-konforme Aufteilung der Kosten ersetzt. Bei einer weiterhin überdurchschnittlich hohen Kostensteigerung im Finanzierungsteil der Kantone führt die Massnahme zu einer Entlastung des Bundeshaushalts von insgesamt 4,2 Millionen pro Jahr.

Qualitätssicherung Milch

Lebensmittelproduzenten sind gemäss Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992¹⁶ über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) 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

¹⁴ SR 831.30; Art. 13 Abs. 1–2

¹⁵ SR 831.301; Art. 39

¹⁶ SR 817.0

Bund gestützt auf Artikel 9 der Milchprüfungsverordnung vom 20. Oktober 2010¹⁷ an den Kontrollkosten beteiligen kann. Die beantragte Kürzung der Beteiligung des Bundes ist gerechtfertigt, da bereits anlässlich der letzten Ausschreibung des Prüfungsauftrags 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.

2.6 Migration und Integration

Die Massnahmen auf einen Blick

Im Bereich Migration und Integration werden drei Entlastungsmassnahmen umgesetzt: Eine verzögerte Inbetriebnahme von weiteren Bundeszentren sowie 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.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
A2111.0129 Betriebsausgaben Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ)	125,8	142,6	143,7	
A2310.0172 Integrationsmassnahmen Ausländer	84,7	81,5	82,3	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
A2111.0129 Betriebsausgaben Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ)	114,7	134,0	137,7	141,1
A2310.0172 Integrationsmassnahmen Ausländer	139,9	135,4	156,0	127,8
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
Verzögerte Inbetriebnahme neue Bundeszentren		3,8	1,8	10,4
Kürzung Integrationsprogramme (Ausländerbereich)		0,5	3,6	3,6
Verzicht Zuschlag Integrationspauschale (vorläufig Aufgenommene/Flüchtlinge)			7,8	7,8
Total (Sparauftrag)		4,3	13,2	21,8

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974¹⁸ über Massnahmen zur Verbesserung des

¹⁷ SR 916.351.0

¹⁸ SR 611.010

Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 5.

Beschreibung der Massnahmen

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreibt neben den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) noch weitere Bundeszentren, in denen Asylsuchende untergebracht sind. Derzeit (Stand Sommer 2015) verfügt das SEM total über rund 3 100 Betten (inkl. Testbetrieb). Gemäss Planung sollen im Jahresmittel 2017 rund 3300, 2018 rund 3550 und 2019 rund 3800 Plätze in Betrieb sein. Diese Bettenzahl beinhaltet auch eine Schwankungsreserve. Insbesondere ein strafferes Auslastungsmanagement erlaubt die verzögerte Inbetriebnahme der neuen Bundeszentren. Die Zahl der Betten verringert sich dadurch auf 3 200 im Jahr 2017 sowie 3 500 in den Jahren 2018 und 2019. Dies führt zu Einsparungen im Kredit Betriebsausgaben EVZ (3,8 Mio. im 2017, 1,8 Mio. im 2018 sowie 10,4 Mio. im 2019).

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 Massnahme im Bereich Integration beinhaltet zwei Kürzungsvorschläge; eine im Ausländer- und eine im Asylbereich:

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 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 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 aufgenommen Personen abgestellt. Zum errechneten Betrag gewährt der Bund einen 10-prozentigen Zuschlag. In 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 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205).

2.7

Weitere Massnahmen im Transferbereich des EJPD

Die Massnahmen auf einen Blick

Im Subventionsbereich des EJPD führen zwei Massnahmen zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes 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
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
A4300.0156 Baubeiträge Administrativhaft	10,0	20,0	40,0	
A2310.0509 Beiträge an das METAS	18,0	18,3	18,6	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
A4300.0156 Baubeiträge Administrativhaft	5,0	19,7	39,7	40,1
A2310.0509 Beiträge an das METAS	17,5	17,8	18,0	18,3
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
A4300.0156 Baubeiträge Administrativhaft		6,5	8,7	9,1
A2310.0509 Beiträge an das METAS		0,3	0,3	0,3
Total (Sparauftrag)		6,8	9,0	9,4

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974¹⁹ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes 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 2018 und 2019 je gut 30 Millionen zur Verfügung stehen. Der mit BB I vom 11.

¹⁹ SR 611.010

Dezember 2014 über den Voranschlag für das Jahr 2015 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 über das Eidgenössische Institut für Metrologie (EIMG) designierte Institute beziehen. 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 für tragbar.

2.8 Armee

Die Massnahme auf einen Blick

Der Sparbeitrag der Armee betrifft zum einen die Immobilieninvestitionen (15-58 Mio.) und zum anderen den Personal- (16 Mio.) und Betriebsaufwand (bis 71 Mio.). Auf Kürzungen beim Rüstungsaufwand wird verzichtet, so dass die minimal notwendige materielle Erneuerung der Armee sichergestellt werden kann. Der Zahlungsrahmen 2017–2020 wird damit mindestens 18,8 Milliarden betragen. Vorbehalten bleiben mögliche Aufstockungen im Jahr 2020, über die der Bundesrat im Dezember 2015 beschliessen wird. Er hält am Ziel fest, die Ausgaben der Armee mittelfristig auf jährlich 5 Milliarden zu erhöhen.

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	16,4	16,4
Betriebsaufwand der Armee		71,0	6,7	-
Immobilieninvestitionen		43,5	57,8	14,5
Total (Sparauftrag)		130,9	80,9	30,9

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974²⁰ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 7.

Beschreibung der Massnahme

Bundesrat und Parlament definierten als planerische Eckwerte für die Weiterentwicklung der Armee (WEA) einen Sollbestand von 100 000 und ein jährliches Budget von 5 Milliarden. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die WEA vom 3. September 2014 das Leistungsprofil festgelegt. Um die angestrebten Leistungen zu erbringen, sollen die Bereitschaft erhöht, die Verbände modern und vollständig ausgerüstet, die Ausbildung verbessert und die regionale Abstützung gefördert werden. Zudem beabsichtigt der Bundesrat, die Investitionen der Armee zu erhöhen und ab dem Jahr 2020 von einem jährlichen Budget von 5 Milliarden Franken rund 40 Prozent für Investitionen in die Rüstung und Immobilien zu verwenden.

Damit die WEA umgesetzt werden kann, muss die Armee, d. h. die Verteidigung und armasuisse Immobilien, verglichen mit den anderen Aufgabengebieten geringere Sparbeiträge leisten. Diese gehen von 130,9 Millionen im Jahr 2017 auf 30,9 Millionen im Jahr 2019 zurück. Die Armeeausgaben belaufen sich dadurch auf 4,5 Milliarden im Jahr 2017, auf 4,6 Milliarden im Jahr 2018 bzw. auf 4,7 Milliarden im Jahr 2019. Total sind auf den Krediten der Armee für die Jahre 2017–2020 rund 18,5 Milliarden eingestellt. Weitere Mittel, z. B. für Lohnmassnahmen, sind in den Budgets anderer Verwaltungseinheiten enthalten. Diese werden zu einem späteren Zeitpunkt an die Armee abgetreten. Deshalb wird der erste Zahlungsrahmen für die Armee für die Jahre 2017–2020 mindestens 18,8 Milliarden betragen. Vorbehalten bleiben mögliche Aufstockungen im Jahr 2020, über die der Bundesrat im Dezember 2015 beschliessen wird.

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 der notwendige Personalumbau sowie Wissenstransfer im Hinblick auf die Einführung der WEA 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 insbesondere im Jahr 2017 (-71,0 Mio.). Im Jahr 2018 betragen die Kürzungen noch 6,7 Millionen, 2019 entfal-

²⁰ SR 611.010

len sie ganz. Der Kredit *Betrieb und Infrastruktur* wird reduziert, indem die Armee weniger Leistungen für den Gebäudebetrieb, die Wartung, die Instandhaltung und für Umgebungs- und Reinigungsarbeiten erbringt. Im Weiteren bevorrätet die Armee weniger Ersatzteile, priorisiert die Instandhaltungsarbeiten und forciert die 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. Die Armee hat in den letzten Jahren den *Beratungsaufwand* jeweils zu hoch budgetiert, was zu Kreditresten von jährlich mehr als 5 Millionen geführt hat. Inskünftig sollen diese Kreditreste so weit wie möglich vermieden werden. 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 sowie Neuinvestitionen stehen pro Jahr künftig zwischen 350 und 390 Millionen zur Verfügung.

Die Armee hat bewusst darauf verzichtet, beim Rüstungsaufwand zu kürzen. Damit ist sichergestellt, dass die bereits bewilligten und mit den kommenden Rüstungsbotschaften 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.

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
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
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	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
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
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BASPO/A6210.0124 J+S-Aktivitäten und Kaderbildung		1,5	1,5	1,5
BASPO/A8300.0103 Nationale Sportanlagen		2,0	2,0	2,0
BASPO/A6210.0116 Allgemeine Programme/Projekte; sportwissenschaftliche Forschung		0,5	0,5	0,5
BABS/A6210.0129 Zivilschutz		0,7	0,7	0,7
swisstopo/A6210.0109 Abgeltung der amtlichen Vermessung und des ÖREB-Katasters		0,5	0,5	0,5
Total (Sparauftrag)		5,2	5,2	5,2

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974²¹ 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» 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 Experten und richtet Beiträge an Organisatoren von J+S-Sportkursen und Lagern aus. Mit der Inkraftsetzung des neuen Sportförderungsgesetzes 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 nach unten korrigiert werden müssen. Auf-

²¹ SR 611.010

grund der fehlenden Bereitschaft der Kantone und Beitragsempfänger, die Senkung der Beitragssätze hinzunehmen, haben Parlament und Bundesrat 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 Beitragsempfänger 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 Bundesamt für Sport den Aufbau der sportwissenschaftlichen Forschung durch die Gewährung von Beiträgen 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. 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 Regionalisierung 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, so dass der Bundesbeitrag teilweise nicht geleistet werden muss. Um Kreditreste zu vermeiden, sollen die eingestellten Mittel um jährlich 0,5 Millionen reduziert werden.

2.10 Bildung, Forschung und Innovation

Die Mittel, die mit der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020 (BFI-Botschaft 2017–2020) beantragt werden, erfahren in den Jahren 2017–2019 gegenüber dem provisorischen Finanzplan eine Kürzung von 555,3 Millionen (2017–2020: 770,0 Mio.). Damit verbleibt ein durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum von 2,2 Prozent.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
Kredite der BFI-Botschaft*	6 359,8	6 567,4	6 778,8	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
Kredite der BFI-Botschaft*	6 186,9	6 358,2	6 556,2	6 759,2
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
WBF (GS WBF, SBFI, KTI)		147,3	180,7	206,5
BBL/A4100.0125 ETH-Bauten		5,0	7,9	7,9
Total (Sparauftrag)		152,3	188,6	214,4

*inkl. Verwaltungsaufwand, der über Subventionen abgewickelt wird

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974²² 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 wachsen die BFI-Kredite mit der angenommenen Teuerung. Die über die Teuerung hinausgehenden BFI-Mittel (reales Wachstum) sind heute auf einem dafür temporär geschaffenen Kredit eingestellt („provisorischer BFI-Zuwachs“), dies weil die definitive Zuteilung der Mittel auf die Förderbereiche erst mit der im Frühling 2016 vom Bundesrat zu verabschiedenden BFI-Botschaft 2017–2020 erfolgt. Die Kürzung wird fast vollumfänglich auf diesem Kredit vollzogen.

Obwohl der BFI-Bereich für den Bundesrat eine Priorität darstellt, werden sich auch in der kommenden Beitragsperiode nicht alle von den Subventionsempfängern geplanten Vorhaben umsetzen lassen. Der Bundesrat wird in der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020 darlegen, welche Prioritäten er im BFI-Bereich setzt und wo Massnahmen zeitlich verzögert werden müssen. Er wird auch aufzeigen, wie viel Mittel für die vier geplanten Schwerpunkte der nächsten BFI-Periode – höhere Berufsbildung, wissenschaftlicher Nachwuchs, Humanmedizin und Innovationsförderung – zur Verfügung gestellt werden können. Während der Ausarbeitung der BFI-Botschaft wurden die Stakeholder, so auch die Kantone (Erziehungsdirektorenkonferenz), konsultiert.

Auch nach der Kürzung verbleibt ein durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum von 2,2 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 wurde eine Teuerung von jährlich 1,5 Prozent unterstellt, tatsächlich dürfte aber keine bzw. eine negative Teuerung resultieren (durchschnittliche Teue-

zung von -0,3%, Stand September 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 Experten des Bundes mit einer Teuerung von durchschnittlich 0,9 Prozent pro Jahr. Der geplante reale Ausbau beträgt im BFI-Bereich somit durchschnittlich 1,3 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.

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 die Bildung oder die Landesverteidigung. 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 Subventionen pro Betrieb im Durchschnitt nicht abnehmen, währenddem die Mittel im Verhältnis zu den erbrachten Leistungen (aufgrund der zusätzlichen Leistungen) abnehmen.

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 Absatzförderung	67,5	70,0	70,0	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BLW/A2310.0490 Direktzahlungen Landwirtschaft	2 747,9	2 751,3	2 751,5	2 751,5
BLW/A4200.0111 Investitionskredite Landwirtschaft	11,5	13,5	13,5	13,5
BLW/A4300.0107 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	99,0	99,0	99,0	99,0
BLW/A2310.0145 Qualitäts- und Absatzförderung	67,5	70,0	70,0	70,0
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				

BLW/A2310.0490 Direktzahlungen Landwirtschaft	61,9	59,8	68,7
BLW/A4200.0111 Investitionskredite Landwirtschaft	7,2	11,3	11,7
BLW/A4300.0107 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	3,0	11,0	11,0
BLW/A2310.0145 Qualitäts- und Absatzförderung	-	5,0	5,0
Total (Sparauftrag)	72,1	87,1	96,3

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974²³ 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 Bundesgesetzes vom 29. April 1998²⁴ über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) 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 Vernehmlassungsvorlage 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 Ordnungsänderungen 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. Um ein gewisses Gleichgewicht zwischen Produktion und Biodiversität zu erhalten, sollen die Versorgungssicherheitsbeiträge um 30 Millionen reduziert und auf den geplanten Anstieg der Ausgaben für die Biodiversität und die Landschaftsqualität verzichtet werden. Die Übergangsbeiträge erfahren im Jahr 2017 eine Kürzung, werden aber dafür im Jahr 2018 und 2019 erhöht.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015				
Versorgungssicherheitsbeiträge		30,0	30,0	30,0
Kulturlandschaftsbeiträge				
Biodiversitätsbeiträge		20,0	20,0	20,0
Landschaftsqualitätsbeiträge			20,0	30,0
Produktionssystembeiträge				
Ressourceneffizienzbeiträge				

²³ SR 611.010

²⁴ SR 910.1

Übergangsbeiträge	11,9	-10,2	-11,3
Total	61,9	59,8	68,7

Die Versorgungssicherheitsbeiträge (2014: 1 097 Mio.) sind flächenbezogene Beiträge und werden mit wenigen Ausnahmen für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche ausgerichtet. Sie bestehen aus drei Beitragstypen: Basisbeiträge für alle Flächen (824 Mio.), nach Zonen abgestufte Produktionserschwerungsbeiträge (160 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 gesenkt werden. Für Biodiversitätsflächen (Dauergrünfläche) soll er um 20 Fr./ha auf 430 Fr./ha reduziert werden. Die Reduktion um jährlich gut 30 Millionen entspricht rund 3 Prozent der gesamten Versorgungssicherheitsbeiträge und betrifft grundsätzlich alle Direktzahlungsberechtigten Betriebe in der Schweiz.

Die Biodiversitätsbeiträge (2014: 367 Mio.) bestehen ebenfalls aus drei Beitragstypen: Qualitätsbeiträge für Biodiversitätsförderflächen (BFF) der Qualitätsstufe I (182 Mio.), Qualitätsbeiträge für BFF der Qualitätsstufe II (105 Mio.) und Vernetzungsbeiträge (80 Mio.). Die Beiträge sind bezogen auf die Quantität und Qualität der Biodiversitätsförderflächen beziehungsweise auf deren Vernetzung. Gemäss der Zielsetzung der Agrarpolitik 2014–2017 wurde die angestrebte BFF der Qualitätsstufe I im Talgebiet bereits 2014 erreicht, weshalb grundsätzlich nur die Beiträge für diese Qualitätsstufe gesenkt werden sollen. Die Reduktion um 20 Millionen entspricht rund 5,5 Prozent der gesamten Biodiversitätsbeiträge.

Landschaftsqualitätsbeiträge dienen dem Erhalt, der Förderung und der Weiterentwicklung von vielfältigen Kulturlandschaften und werden projektbezogen an Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen 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. 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.

Mit den Übergangsbeiträgen wird der Übergang vom alten ins neue Direktzahlungssystem der Agrarpolitik 2014–2017 finanziell abgedeckt. Der Gesamtbetrag, der für die Übergangsbeiträge aller Landwirtschaftsbetriebe verwendet werden kann, entspricht dem noch verfügbaren Kredit Direktzahlungen Landwirtschaft nach der Auszahlung der leistungsbezogenen Direktzahlungen. Im Jahr 2017 wird der Beitrag gegenüber dem provisorischen Finanzplan 2017–2019 um 11,9 Millionen gekürzt. Dieser Rückgang wird aber in den Jahren 2018 und 2019 mit 10,2 resp. 11,3 Millionen überkompensiert. Mit dieser intertemporalen Umverteilung wird der Rückgang, der sich schneller als erwartet vollzieht, etwas gemildert. Ein Bedeutungsverlust ist aber systembedingt und gewollt, da der Gesamtbetrag infolge der steigenden Teilnahme der Landwirte an leistungsbezogenen Programmen jährlich sinkt.

Investitionskredite Landwirtschaft und landwirtschaftliche Strukturverbesserungen

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

Die Investitionskredite speisen einen Fonds de Roulement, der Ende 2014 2,51 Milliarden betrug. Mit diesem Fonds werden zinslose Darlehen für gemein-

schaftliche Massnahmen (Bauten und Anlagen zur Erhöhung der Wertschöpfung) sowie für einzelbetriebliche Massnahmen als Starthilfe, für Bauten und Anlagen zur Senkung der Produktionskosten und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum, zur Umsetzung tierschützerischer Ziele sowie zur Reduktion der Emissionen gewährt. Mit der beantragten Kürzung werden die jährlichen Neueinlagen in den Fonds auf knapp 2 Millionen reduziert. Die Rückzahlungen ermöglichen den Kantonen aber auch ohne Neueinlage die Gewährung von neuen Darlehen in der Höhe von jährlich rund 275 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 IK und der SV gehen die öffentlichen Mittel, die Bund und Kantone für Investitionen in landwirtschaftliche Infrastruktur zur Verfügung stellen, um insgesamt 30-40 Millionen pro Jahr zurück.

Qualitäts- und Absatzförderung

Schliesslich werden im Zahlungsrahmen Produktion und Absatz die Mittel für die Qualitäts- und Absatzförderung ab 2018 um 5 Millionen reduziert.

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 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, soll aufgrund der Ergebnisse der derzeit laufenden externen Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung entschieden werden.

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 0,5–0,7 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 rund 1,6–2,1 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 rund 1,3–1,4 Millionen pro Jahr reduziert werden.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
SECO/A2310.0359 Gewerbliche Bürgschafts- genossenschaften	11,7	11,8	11,9	
SECO/A2310.0360 Bürgschaftsgewährung in Berggebieten	1,2	1,2	1,2	
SECO/A2310.0421 Neue Regionalpolitik	27,8	28,0	28,3	
BWO/A4200.0128 Darlehen aus Garantiever- pflichtungen	7,8	8,1	11,0	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
SECO/A2310.0359 Gewerbliche Bürgschafts- genossenschaften	8,2	8,3	8,4	8,5
SECO/A2310.0360 Bürgschaftsgewährung 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 Garantiever- pflichtungen	3,0	2,7	5,7	5,7
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
SECO/A2310.0359 Gewerbliche Bürgschafts- genossenschaften		0,5	0,6	0,7
SECO/A2310.0360 Bürgschaftsgewährung in Berggebieten		0,1	0,1	0,1
SECO/A2310.0421 Neue Regionalpolitik		1,6	1,9	2,1
BWO/A4200.0128 Darlehen aus Garantiever- pflichtungen		1,4	1,3	1,3
Total (Sparauftrag)		3,5	3,9	4,2

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974²⁵ 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 2006²⁶ 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 1976²⁷ 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 2006²⁸ über Regionalpolitik Initiativen, Programme und Projekte, welche die Stärkung der regionalen Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit zum Ziel haben. Aus dem für diesen Zweck geäufteten 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. Angesichts des heutigen Fondsstand von über einer Milliarde können diese 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.

Der Bund gewährt der Emissionszentrale der gemeinnützigen Wohnbauträger (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.

25 SR 611.010
26 SR 951.25
27 SR 901.2/21
28 SR 901.0

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
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
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	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege; Historische Verkehrswege	4,9	4,9	5,0	5,1
Beiträge an Hauptstrassen	220,6	222,9	225,2	227,5
Jährliche Einlage Infrastrukturfonds	977,9	864,7	0	0
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
Langsamverkehr, Fuss- und Wanderwege; Historische Verkehrswege				0,05
Beiträge an Hauptstrassen		2,3	4,5	6,8
Jährliche Einlage Infrastrukturfonds (Einlagenverschiebung)		65,2	0	0
Total (Sparauftrag)		67,5	4,5	6,9

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974²⁹ 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

²⁹ SR 611.010

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. 1.5.5). 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.

Der Bundesrat wird auch bei dieser Einlagenverschiebung sicherstellen, dass die 2017 nicht erfolgten Einlagen in den Infrastrukturfonds vollumfänglich dem NAF gutgeschrieben werden.

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 Einwohnern verfügen. Aktuell erfüllen 13 Kantone diese Bedingungen. Mit der Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (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 Prozent der Grundsteuer und 100 Prozent 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 ist. 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.

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 18–24 Millionen, diejenigen im Kredit Revitalisierung um jährlich rund 2 Millionen reduziert.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
BAFU/A4300.0135 Hochwasserschutz	172,8	174,5	176,2	
BAFU/A4300.0147 Revitalisierung	42,7	43,2	43,6	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BAFU/A4300.0135 Hochwasserschutz	142,1	165,3	170,1	171,1
BAFU/A4300.0147 Revitalisierung	30,0	41,7	41,8	42,2
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BAFU/A4300.0135 Hochwasserschutz		20,0	24,0	17,8
BAFU/A4300.0147 Revitalisierung		1,7	1,8	2,2
Total (Sparauftrag)		21,7	25,8	20,0

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974³⁰ 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 1991³¹ 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

30 SR 611.010

31 SR 721.100

im Umfang von rund 25 Millionen beantragt. Eine Kürzung in diesem Rahmen soll nun auch ab 2017 fortgeführt werden und den Bundeshaushalt jährlich um rund 17,7–24,0 Millionen entlasten.

Die Planung und Durchführung von Gewässer-Revitalisierungsmaßnahmen wird vom Bund gestützt auf die Artikel 62b und 62c des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991³², und auf Artikel 10 des Bundesgesetz vom 21. Juni 1991³³ 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.

Die Kürzungen reduzieren 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 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 2005³⁴ 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 potentiellen Schäden durch Extremereignisse kann gering gehalten werden, da durch Priorisierung dringliche Vorhaben weiterhin zeitgerecht umgesetzt werden können.

2.15 Weitere Massnahmen im Transferbereich des UVEK

Die Massnahme auf einen Blick

Verschiedene Subventionen des UVEK (BAZL, BFE, 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

³² SR 814.20

³³ SR 923.0

³⁴ SR 611.0

Auslandsangebot der SRG, für die Verbreitung von Programmen in Bergregionen und für Beiträge an internationale Organisationen werden gekürzt (BAKOM; -1,6 Mio. p.a.).

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
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	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
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	20,40	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
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BAZL/A6210.0152 Technische Sicherheitsmassnahmen		3,4	3,5	3,5
BFE/A4300.0127 Technologietransfer		2,0	2,0	2,0
BAKOM/A6210.0111 Beitrag Angebot SRG für das Ausland		0,9	1,0	1,1
BAKOM/A6210.0117 Verbreitung Programme in Bergregionen		0,2	0,2	0,2
BAKOM/A6210.0132 Beiträge an internationale Organisationen		0,3	0,3	0,3
Total (Sparauftrag)		6,7	6,9	7,1

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974³⁵ 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 tretenden Verordnung über die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt³⁶ (VFAL) sollen Kandidatinnen und Kandidaten für Ausbildungen im Luftfahrtbereich beim BAZL finanzielle Unterstützung beantragen können. Die Obergrenze für die Höhe der Finanzhilfe beträgt maximal die Hälfte der anrechenbaren Ausbildungskosten. Da sich abzeichnet, dass in den kommenden Jahren für gewisse Ausbildungen ein geringer 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.

2.16 Bahninfrasturktur

Die Massnahme auf einen Blick

Die Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrasturktur erfolgt ab 2016 aus dem Bahninfrasturkturfonds (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 auf der LSVA-Einlage, welche gemäss Artikel 87a BV³⁷ (in Kraft ab 1.1.2016) höchstens zwei Drittel des Ertrags der Schwerverkehrsabgabe beträgt.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
BAV/A4300.0153 Einlage Bahninfrasturkturfonds	4 803,4	4 929,5	5 353,5	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BAV/A4300.0153 Einlage Bahninfrasturkturfonds	4 553,0	4 704,5	5 174,0	5 378,6

³⁶ SR 748.03

³⁷ SR 101

Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:			
BAV/A4300.0153 Einlage Bahninfrastrukturfonds	53,1	84,5	93,5
Total (Sparauftrag)	53,1	84,5	93,5

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 2: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974³⁸ 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 tretenden Vorlage über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (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 Konjunktorentwicklung und der Teuerung abhängt³⁹, resultiert insbesondere aufgrund der nach unten korrigierten volkswirtschaftlichen Eckwerte bereits im provisorischen Finanzplan vom 1. Juli 2015 auch eine tiefere BIF-Einlage (180–250 Mio.) gegenüber dem Niveau des Finanzplans vom 20. August 2014. Einzig 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 durchschnittlich um 5,1 Prozent pro Jahr.

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 ausführungsbereite Ausbauprojekte zeitlich verzögert werden müssen. Die übrigen Entnahmen können nicht gekürzt werden, weil die verfügbaren Mittel gemäss Artikel 4 Absatz 2 BIFG⁴⁰ vorrangig zur Sicherstellung des Bedarfs für Betrieb und Substanzerhalt verwendet werden sollen und die Passivzinsen nicht beeinflussbar sind. Gegebenenfalls müssten Projekte der NEAT (insbesondere Ceneri-Basistunnel), des 4-Meter-Korridors, aus dem Programm ZEB, dem Ausbau-

³⁸ SR 611.010

³⁹ Direkt von der Konjunktur- und Teuerungsentwicklung abhängig sind die zweckgebundenen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer. Die indexierte Einlage aus dem allgemeinen Bundeshaushalt wächst stärker, weil die hierfür relevante Teuerung im Bahnbereich erfahrungsgemäss rund 0,7 Prozentpunkte über der allgemeinen Teuerung liegt. Die Einnahmen der LSVA werden indirekt auch von der Konjunktorentwicklung beeinflusst.

⁴⁰ SR 742.140

schritt 2025 sowie die Planung für den Ausbauschnitt 2030 auf ihre Dringlichkeit überprüft werden.

Um das Risiko von Verzögerungen vor allem bei baureifen Ausbauvorhaben zu minimieren, soll eine Präzisierung der Bestimmung betreffend die BIF-Reserve (Art. 7 Abs. 2 BIFG) vorgenommen werden (vgl. Ausführungen in Ziff. 4.4). Diese soll ermöglichen, dass der Aufbau der angestrebten Schwankungsreserve von 300 bis 500 Millionen erst ab 2020 erfolgen muss. Im Rahmen dieser Vorlage ist ebenfalls eine Änderung des Eisenbahngesetzes⁴¹ (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 (vgl. Ziff. 4.3). Dies wird sich ab 2018 positiv auf die Fondsliquidität auswirken (Mehreinnahmen von 40-50 Mio.). Das Risiko von Verzögerungen beim Ausbau dürfte sich aus heutiger Sicht damit ab 2018 reduzieren.

Um Verzögerungen beim Ausbau gänzlich auszuschliessen, wurde als weitere flankierende Massnahme geprüft, das in Artikel 7 Absatz 1 BIFG verankerte Verschuldungsverbot zeitlich befristet bis 2020 auszusetzen. Die zusätzliche Verschuldung wäre auf 150 Millionen limitiert worden und wäre in den Folgejahren vollständig zurückbezahlt worden. Die Teilnehmer der Vernehmlassung sind eingeladen, sich zu diesem Thema explizit zu äussern.

Der Bundesrat hat von einer Anpassung dieses wesentlichen Elements der FABI-Vorlage abgesehen, weil ab 2018 kein Liquiditätsengpass zu erwarten ist, der Steuerungsmaßnahmen erforderlich machen würde. Hingegen prüft der Bundesrat eine Anpassung der Tarife und Rabatte der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), womit dem BIF ab 2017 zusätzliche Einnahmen von ca. 70 bis 80 Millionen zufließen würden.

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 genehmigungs- und bewilligungsfrei vorgenommen werden können. Die Konzessionsdauer von Seilbahnen mit eidgenössischen Konzessionen wird auf 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 BAV durch die Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes 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
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
BAV/A2100.0001 Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge	49,6	49,6	49,6	50,1
VA 2016 und prov. FP 2017–2019				

41 SR 742.101

vom 1.7.2015:				
BAV/A2100.0001 Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge	50,6	50,0	50,0	50,0
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BAV/A2100.0001 Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge			0,2	0,2
Total (Sparauftrag)			0,2	0,2

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 5: Änderung des Bundesgesetzes über Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 23. Juni 2006⁴² (SebG), Art. 3 Abs. 5, Art. 15a, Art. 17 Abs. 4, Art. 29 Abs. 2, Art. 29a; Ziffer 6: Änderung des Bundesgesetzes vom 20. März 2009⁴³ über die Personenbeförderung (PBG), 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 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.

⁴² SR 743.01

⁴³ SR 745.1

2.18 Erschütterungsschutz im Bahnbereich

Die Massnahme auf einen Blick

Artikel 16 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983⁴⁴ (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 Art. 17 Abs. 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 7: Änderung von Artikel 17 Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983⁴⁵.

Beschreibung der Massnahme

Das Umweltschutzgesetz 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.

⁴⁴ SR 814.01

⁴⁵ SR 814.01

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 bspw. dann der Fall, wenn neue technische Ansätze zum Erschütterungsschutz vorliegen.

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
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
BSV/E1300.0010 Entgelte (Teil Rückerstattung von Vollzugsaufwand)	14,4	14,4	14,4	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BSV/E1300.0010 Entgelte	15,5	15,0	15,2	14,5
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BSV/E1300.0010 Entgelte		-	1,2	1,2
Total		-	1,2	1,2

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 8: Änderung von Artikel 95 Absatz 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946⁴⁶ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG).

Beschreibung der Massnahme

Gestützt auf Artikel 95 Absatz 1^{bis} AHVG und Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe b Bundesgesetz vom 19. Juni 1959⁴⁷ 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. Der durch die Sozialversicherungen bezahlte Personalaufwand des BSV wird aus Transparenzgründen auf einem separaten Kredit (A2100.0120 Personalaufwand Regress AHV, IV, BV) ausgewiesen. Die Massnahme führt daher auf der Ausgabenseite zu einer Umbuchung vom regulären Personalkredit des BSV (A2100.0001 Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge) zum Personalkredit für die durch die Sozialversicherungen gegenfinanzierten Personalkosten. Insgesamt bleibt der Personalaufwand unverändert.

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

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
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
BSV/A2310.0328 Leistungen des Bundes an die IV	3 873	3 982	4 094	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BSV/A2310.0328 Leistungen des Bundes an die IV	3 619	3 720	3 812	3 910
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				

⁴⁷ SR 831.20

BSV/A2310.0328 Leistungen des Bundes an die IV	-	61	62
Total	-	61	62

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 9: Änderung von Artikel 78 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959⁴⁸ 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 Mehrwertsteuererträge 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 arithmetischen Mittels der IV-Ausgaben in den Jahren 2010 und 2011 festgelegt). Mit dieser Regelung wurde sichergestellt, dass die Reformbemühungen in der IV sich nicht in einem rückläufigen Bundesbeitrag niederschlagen, sondern voll der Versicherung zu Gute kommen.

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.

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 2006⁴⁹ über die Ergänzungsleistungen (ELG) voran. Dort sind Massnahmen vorgesehen, mit 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
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
A2310.0110 Individuelle Prämienverbilligung	2 432,0	2 544,0	2 661,0	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
A2310.0110 Individuelle Prämienverbilligung	2 482,0	2 594,0	2 711,0	2 833,0
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
A2310.110 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)		-	72,3	75,5
Total		-	72,3	75,5

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 10: Änderung von Artikel 66 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994⁵⁰ 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 obligato-

⁴⁹ SR 831.30

⁵⁰ SR 832.10

rischen 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 ihrem Beitrag an die IPV.

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. 14.4288 Motion Schenker Silvia). 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, so dass sich die Anteile von Bund und Kantonen wieder etwas annähern.

Bei dieser Massnahme handelt es sich nicht um eine isolierte Senkung des Bundesbeitrags zulasten der Kantone, sondern sie steht in direktem Zusammenhang mit der geplanten EL-Reform, welche vom Bundesrat gleichzeitig mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 in die Vernehmlassung geschickt wird. Damit wird eine Lastenabwälzung 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. Die Reform wird die Kantone entlasten. Die gleichzeitige Senkung des Bundesbeitrags an die IPV stellt sicher, dass auch der Bund an den Minderausgaben für die Prämienverbilligung zugunsten von EL-Bezügerinnen und -Bezügern partizipiert.

Der Bundeshaushalt wird mit der beantragten Massnahme basierend auf den Annahmen des Legislaturfinanzplans 2017–2019 um rund 72 Millionen im Jahr 2018 und um rund 76 Millionen im Jahr 2019 entlastet. Die Höhe der Minderausgaben im genannten Zeitraum wird dabei vor allem von der Kosten- respektive Prämien- und Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahren abhängen. Die Einsparungen dürften sich auch bei veränderten Annahmen nicht wesentlich erhöhen oder reduzieren. Sie entsprechen einer Mittelkürzung gegenüber dem Legislaturfinanzplan 2017–2019 von rund 2,7 Prozent.

2.22 Militärversicherung

Die Massnahmen auf einen Blick

Die Leistungen und Prämien in der Militärversicherung sind im Vergleich zur Kranken- und Unfallversicherung insgesamt als vorteilhaft zu bezeichnen. So sieht das geltende Recht eine überdurchschnittlich hohe Integritätsschadenrente vor, wenn ein Versicherter als Folge der versicherten Gesundheitsschädigung eine dauernde erhebliche Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Unversehrtheit

erleidet. Die Integritätsschadenrente wird üblicherweise in Kapitalform ausgekauft. Bei schweren bleibenden Gesundheitsschädigungen führt die Kapitalisierung zu unangemessen hohen Entschädigungen. Gleichzeitig decken die von den beruflich und freiwillig Versicherten zu bezahlenden Krankenversicherungsprämien die von der Militärversicherung im Krankheitsfall zu erbringenden Leistungen nicht. Mit den vorgesehenen Änderungen sollen eine Angleichung der Integritätsschadenrente der Militärversicherung an das Unfallversicherungs- und das zivile Haftpflichtrecht vorgenommen sowie kostendeckende Krankenversicherungsprämien für die beruflich und freiwillig Versicherten vorgesehen werden. Damit wird der Bundeshaushalt ab 2018 um jährlich 3,0 Millionen entlastet.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
A2310.0342 Versicherungsleistungen MV	202,1	202,8	203,5	
E1300.0125 Einnahmen MV	18,2	18,6	18,6	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
A2310.0342 Versicherungsleistungen MV	190,9	190,3	189,7	188,8
E1300.0125 Einnahmen MV	17,2	17,4	17,3	17,5
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
A2310.0342 Versicherungsleistungen MV			0,4	0,4
E1300.0125 Einnahmen MV			2,6	2,6
Total			3,0	3,0

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 11: Änderung der Artikel 2, 8, 27a, 48–50, 59 und 66 sowie Artikel 58a und 66a–66d neu des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁵¹ über die Militärversicherung (MVG).

Beschreibung der Massnahmen

Die Kapitalauszahlungen der Integritätsschadenrente in der Militärversicherung können in schweren Fällen mehr als 500 000 Franken erreichen. Die Entschädigung der Militärversicherung liegt in diesen Fällen deutlich über der in der Unfallversicherung bezahlten Integritätsentschädigung (max. 148 200 Franken ab 1.1.2016) und den im zivilen Haftpflichtrecht üblichen Genugtuungssummen (max. ca. 250 000 Franken). Mit den Gesetzesänderungen soll die Entschädigung für eine erhebliche und dauernde Beeinträchtigung der persönlichen Integrität in der Militärversicherung dem System der Integritätsentschädigung nach Unfallversicherungsrecht angeglichen werden. Massgebend sind mithin der maximal versicherte Verdienst in der Unfallversicherung sowie eine nach der Schwere der Unfallfolgen abgestufte Skala für die Integritätsentschädigung⁵² mit den dazu entwickelten und von der Rechtsprechung anerkannten Tabellen der Suva. Dabei soll unterschieden werden, ob sich der leistungs begründende Unfall während eines Dienstes selbst oder im Urlaub während

⁵¹ SR 833.1

⁵² Die Entschädigung in der Unfallversicherung wird im Anhang 3 der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV) je nach konkretem Schaden in Prozent des Höchstbetrages des versicherten Verdienstes nach dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) festgelegt.

eines Dienstes ereignet hat. Für die beruflich Versicherten ist ebenfalls zu unterscheiden, ob sie in einem Dienst selbst oder im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit geschädigt worden sind. Im jeweils ersten Fall wird die Integritätsentschädigung ab einem Schweregrad von 40 Prozent progressiv erhöht. Im jeweils zweiten Fall finden die unveränderten Prozentsätze des Unfallversicherungsrechts Anwendung.

Die von den beruflich (v. a. Armee-Instruktoren) und freiwillig (pensionierte beruflich Versicherte) Versicherten 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 412 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. So nahm das Verhältnis zwischen der Krankenversicherungsprämie in der Militärversicherung und der OKP-Durchschnittsprämie von rund 83,6 Prozent im Jahr 2006 bis heute kontinuierlich auf etwa 70 Prozent ab. Da gleichzeitig die versicherten Leistungen in der Militärversicherung grosszügiger ausfallen als in der OKP, decken die Prämieinnahmen die Behandlungskosten der Militärversicherung im Krankheitsfalle von beruflich und freiwillig Versicherten nicht. Im Jahr 2014 resultierte ein entsprechender Fehlbetrag von 2,6 Millionen. Aus diesen Gründen soll die Krankenversicherungsprämie in der Militärversicherung auf rund 330 Franken pro Monat angehoben werden. Zudem soll die Prämie in Zukunft der effektiven Kostenentwicklung sämtlicher Krankheitsfälle von beruflich und freiwillig Versicherten⁵³ in der Militärversicherung angepasst werden. Der Bundesrat will mit den geplanten Neuerungen verhindern, dass der Bundeshaushalt im Falle der beruflich und freiwillig Versicherten entsprechende Kosten der Militärversicherung mitfinanziert.

Der Bundeshaushalt wird mit den beiden Massnahmen ab 2018 um 3,0 Millionen pro Jahr entlastet. Zudem ist zu erwarten, dass die Angleichung der Leistungen der Militärversicherung an die Unfallversicherung infolge von Synergien einen dämpfenden Effekt auf die Entwicklung der Verwaltungskosten der SUVA für die Durchführung der Militärversicherung mit sich bringen wird.

Die geplante Leistungskürzung bei der Integritätsschadenrente führt bei den meisten, im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts noch nicht verfügungsweise entschiedenen Fällen zu geringeren Kapitalauszahlungen. Die Einsparungen im Bundeshaushalt entsprechen rund 0,21 Prozent der im Legislaturfinanzplan 2017–2019 eingestellten Ausgaben für sämtliche Versicherungsleistungen von jährlich rund 190 Millionen und gegen 20 Prozent der geplanten Aufwendungen für Integritätsschadenrenten von etwa 2,1 Millionen pro Jahr. Bezogen auf die im Jahre 2014 zugesprochene Anzahl von Integritätsschadenrenten dürften potenziell 50 Personen pro Jahr von der Massnahme betroffen sein.

Die geplanten Prämien erhöhungen betragen rund 14 Prozent und betreffen etwa 5 000 Versicherte. Die monatliche Mehrbelastung für die Versicherten beläuft sich auf 41 Franken, was knapp 500 Franken im Jahr ergibt. Auch nach dieser Anpassung liegt die Prämie trotz grösserem Leistungskatalog der Militärversicherung noch deutlich unter der schweizerischen Durchschnittsprämie der OKP mit der Minimalfranchise; dies obwohl die Militärversicherung im Unterschied zur OKP von ihren Versicherten weder Franchisen noch eine Kostenbeteiligung verlangt.

⁵³ Bei den beruflich Versicherten gilt dies nicht bei Krankheitsfällen, welche im Rahmen eines Militärdienst-Einsatzes anfallen.

Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass auch die Militärversicherung für beruflich und freiwillig Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ein Prämienverbilligungs-System kennt.

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

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 Zins-einnahmen im Umfang von jährlich 1,3 Millionen gehen an die Kantone und verbil-ligen 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 Verzin-sung möglich werden. Der Bundeshaushalt wird ab Inkrafttreten der nötigen Geset-zesänderung im Umfang von maximal 0,8 Millionen pro Jahr entlastet.

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
BSV/A3210.0332 Familienzulagen Landwirt-schaft (Teil Zinsertrag Familienzulagenfonds)	1,3	1,3	1,3	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BSV/A3210.0332 Familienzulagen Landwirt-schaft (Teil Zinsertrag Familienzulagenfonds)	1,3	1,3	1,3	1,3
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BSV/A3210.0332 Familienzulagen Landwirt-schaft (Teil Zinsertrag Familienzulagenfonds)		-	0,8	0,4
Total		-	0,8	0,4

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 12: Änderung von Artikel 20 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952⁵⁴ über die Familien-zulagen 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

⁵⁴ SR 836.1

In Mio. CHF	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20.8.2014:				
BASPO/A6100.0001 Funktionsaufwand	112,2	112,6	112,9	
VA 2016 und prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BASPO/A6100.0001 Funktionsaufwand	114,4	114,7	115,0	115,4
Entlastung ggü. prov. FP 2017–2019 vom 1.7.2015:				
BASPO/A6100.0001 Funktionsaufwand		0,2	0,2	0,2
Total Entlastung		0,2	0,2	0,2

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019, Ziffer 13: Aufhebung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2010⁵⁶ über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (Risikoaktivitätengesetz).

Im Hinblick auf die Wahrung der Einheit der Materie wird der Bundesrat die Aufhebung des Risikoaktivitätengesetzes in der Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 in einem separaten, referendumsfähigen Erlass unterbreiten.

Beschreibung der Massnahme

Mit dem Risikoaktivitätengesetz werden Bergführer, Schneesportler und Anbieter von ausgewählten Outdooraktivitäten (Canyoning, Rafting, Bungee-Jumping) einer Bewilligungspflicht unterstellt. Die Bewilligung wird heute von den Kantonen ausgestellt. Der Bund (Bundesamt für Sport, BASPO) betreibt eine Datenbank mit sämtlichen Bewilligungsinhabern. Mit vorliegendem Sparprogramm soll das Gesetz aufgehoben werden. Der Bund und insbesondere die Kantone können dadurch von administrativen Aufgaben entlastet werden. Beim BASPO lassen sich auf diese Weise 150 000 Franken einsparen.

Die Erfahrungen mit dem am 1. Januar 2014 in Kraft gesetzten Risikoaktivitätengesetz zeigen, dass damit keine zusätzliche Sicherheit geschaffen wurde: Die Outdoor-Branche hat sich in ihrer Mehrheit bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes auf freiwilliger Basis zur Einhaltung von Sicherheitsstandards verpflichtet. Das Gesetz geht nicht über dieses Niveau hinaus. Für Bergführer und Schneesportlehrer existieren darüber hinaus qualitativ gute, staatlich anerkannte Ausbildungen.

Mit der Aufhebung des Gesetzes sind damit keine negativen Einflüsse zu befürchten. Die Branche ist im eigenen Interesse an der Weiterführung der erarbeiteten Standards interessiert. Auch Befürchtungen insbesondere des Bergführerverbands und von Swiss Snowsports, dass ausländische Anbieter nicht mehr über eine vergleichbare Ausbildung verfügen und die Aufhebung deshalb zu Qualitätseinbussen führen könnte, sind unbegründet. Die erwähnten Verbände sind starken internationalen Vereinigungen angeschlossen, die mit weltweit geltenden Standards für mehr Sicherheit in der Ausübung der entsprechenden Aktivitäten sorgen.

⁵⁶ SR 935.91

Für Unternehmungen, die im Bereich Canyoning, Rafting und Bungee-Jumping tätig sind, führt die Aufhebung des Gesetzes zu administrativen Erleichterungen und finanziellen Entlastungen. Die gesetzlich vorgesehene und mit erheblichem Aufwand verbundene Zertifizierung kann einer einfacheren, branchenspezifischen Lösung Platz machen. Damit werden in erster Linie Kleinunternehmen und Einzelanbieter entlastet.

2.25 Weitere einnahmenseitige Massnahmen

Die Massnahmen auf einen Blick

Die Entlastungsstrategie des Bundesrates (s. Ziff. 1.3) setzt primär auf der Ausgabe Seite 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 Verwaltungsorganisationsgesetzes⁵⁷ (RVOG) und in der allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004⁵⁸ (AllgGebV) 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.

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
Total Entlastungen	1,9	2,2	2,5
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 Zivildienstgesetzes⁵⁹ (ZDG) soll die Abgabe auf Mitte 2016 von durchschnittlich 16 auf durchschnittlich 19 Franken pro geleisteten 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, be-

⁵⁷ SR 172.010

⁵⁸ SR 172.041.1

⁵⁹ SR 824.0

schränkt 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 Zivildienstleistungen 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 1996⁶⁰ 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 ist 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.

Die Gebührenerhöhung erfordert eine Anpassung der Verordnung vom 17. August 2005⁶¹ 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 2004⁶² über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (GebV-ÜPF).

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 meteorolo-

⁶⁰ SR 824.01

⁶¹ SR 941.319

⁶² SR 780.115.1

logischen und klimatologischen Daten gemäss dem Open-Government-Data-Prinzip. Dies hätte für den Bund Einnahmehausfälle im Umfang von 4 Millionen pro Jahr zur Folge (Berechnung aus dem Jahr 2013). In der aktuellen finanzpolitischen Situation will der Bundesrat diese zusätzlichen Einnahmehausfälle vermeiden und auf die geforderte Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999⁶³ über die Meteorologie und Klimatologie (MetG) 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 8–10 Millionen entsprechen.

3 Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht

3.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 84 des Zivilgesetzbuches⁶⁴ (ZGB) stehen die klassischen Stiftungen unter der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kantone, Gemeinden), dem sie nach ihrer Bestimmung angehören. Die Bundesaufsicht wird über die Stiftungen ausgeübt, welche national oder international wirken. Innerhalb des Generalsekretariats des EDI (GS-EDI) nimmt ein separater Bereich, die «Eidgenössische Stiftungsaufsicht» (ESA), diese Aufgabe wahr. Die ESA ist mithin Teil der zentralen Bundesverwaltung.

Die Anzahl der durch den Bund zu beaufsichtigenden Stiftungen hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Während 2008 noch 3100 Stiftungen unter Bundesaufsicht standen, sind es Ende September 2015 bereits 4000 (Zunahme von durchschnittlich 4 % pro Jahr). Auch die Komplexität der Aufgaben hat im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zugenommen (Risiko des Missbrauchs von Stiftungen). Die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung kommt in ihrem Bericht vom Juni 2015 zum Schluss, dass die ESA verstärkt und mit mehr Ressourcen ausgestattet werden soll. Das EDI schätzt, dass die ESA zur Bewältigung ihrer Aufgaben im Durchschnitt alle zwei Jahre eine zusätzliche Vollzeitstelle benötigen wird.

Bei einer Ausgliederung der ESA aus der zentralen Bundesverwaltung sind die Aufgaben der neuen Einheit abschliessend in einem neuen Gesetz zu regeln.

3.2 Grundzüge der Vorlage

Im Zuge des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 soll die ESA aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliedert und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung umgewandelt. Die Struktur orientiert sich dabei stark an anderen kleineren ausgelagerten Einheiten des Bundes. Die ESA soll über einen Verwaltungsrat (drei bis fünf unabhängige Mitglieder) und eine Geschäftsleitung (bestehend aus einer Geschäftsleiterin oder einem Geschäftsleiter) verfügen. Als Revisionsstelle ist die Eidg. Finanzkontrolle vorgesehen.

⁶³ SR 429.1

⁶⁴ SR 210

Die ESA wird somit in organisatorischer Hinsicht weitgehend den meisten kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden angeglichen – diese sind in beinahe allen Kantonen als öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert. Der Bund verpflichtete die Kantone im Rahmen der BVG-Strukturreform, ihre BVG-Aufsichtsbehörden als unabhängige Anstalten auszugestalten. In den meisten Kantonen werden die BVG-Aufsicht und die Aufsicht über die klassischen Stiftungen von derselben Behörde wahrgenommen, weshalb heute die meisten kantonalen Stiftungsaufsichten aus den kantonalen Verwaltungen ausgegliedert sind.

Die rund dreizehn Vollzeitstellen der ESA werden bereits heute vollumfänglich über Gebühren finanziert. Die ESA wird indes auf absehbare Zeit im Vergleich zu anderen ausgelagerten Einheiten des Bundes eine relativ geringe Grösse aufweisen, weshalb sie bei Personal- und Ressourcenfragen eng mit der zentralen Bundesverwaltung zusammenarbeiten muss (u. a. Nutzung der Räumlichkeiten und der Infrastruktur). Die ESA wird diese Leistungen dem Bund in Zukunft jedoch aus den Gebühreneinnahmen abgelten, womit Gebührenerhöhungen notwendig werden. Die ESA wird mit den zuständigen Bundesstellen die erforderlichen Zusammenarbeitsverträge abschliessen.

An den Aufgaben der ESA (u. a. Prüfungstätigkeit im Zusammenhang mit Stiftungsprojekten, Übernahmen, Aufhebungen, Statutenänderungen sowie Beratung von Stiftenden und Stiftungsorganen) wird sich mit der Auslagerung nichts ändern.

3.3 Auswirkungen

Die Auslagerung der ESA aus der zentralen Bundesverwaltung und deren Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt wird die Unabhängigkeit und Flexibilität der ESA stärken. Auch können ihre Aufgaben auf Gesetzesstufe klarer geregelt werden. Eine Auslagerung wird ausserdem gewährleisten, dass die erforderlichen Ressourcen der ESA zeitgerecht den voraussichtlich auch in Zukunft steigenden quantitativen und qualitativen Bedürfnissen angepasst werden können. So wird die ESA ihre durch Gebühren erwirtschafteten Ressourcen selbständig verwalten können. Weiter wird sie in ihren Entscheiden formell nicht mehr direkt den Weisungen des Bundesrates und den Verwaltungsbehörden unterstehen. Diese Unabhängigkeit wird gesetzlich verankert. Dies ist umso wichtiger, als die Stiftungsaufsicht nicht eine Fachaufsicht, sondern grundsätzlich eine Rechtsaufsicht wahrnimmt.

Die Auslagerung ist beinahe kostenneutral: Dem Bund entfallen die Gebühreneinnahmen, aber auch der für die Stiftungsaufsicht reservierte Personal- und Sachaufwand. Mit der vollumfänglichen Eigenfinanzierung der ESA über Gebühren (inkl. Nutzung der Bundesinfrastruktur) wird der Bundeshaushalt um rund 650 000 Franken pro Jahr entlastet. Diesem Betrag ist allerdings ein leicht höherer Controlling- und Reportingaufwand im GS-EDI gegenüberzustellen, dessen Höhe jedoch unter der Bundesentlastung liegen dürfte.

Infolge der vollständigen Gebührenfinanzierung und der Wahrnehmung der Stiftungsaufsicht durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt entsteht den Stiftungen zusätzlich zu den erwähnten rund 650 000 Franken ein jährlicher Mehraufwand von 550 000–750 000 Franken, unter anderem für den Aufbau von minimalen Schwankungsreserven und für die Entschädigung des Verwaltungsrats. Pro Stiftung dürfte der gesamte jährliche Mehraufwand im Durchschnitt 270–320 Franken betragen.

3.4

Rechtliche Ausgestaltung

Der Bundesrat wird den Entwurf des Bundesgesetzes über die Organisation der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht im Hinblick auf die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 ausarbeiten. Eine Vernehmlassung ist bezüglich des Auslagerungserlasses nicht erforderlich, weil das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden betrifft und namentlich die Kantone nicht berührt (s. Art. 3 Abs. 1*bis* des Vernehmlassungsgesetzes⁶⁵). Das EDI wird jedoch gestützt auf Artikel 10 des Vernehmlassungsgesetzes zum Vorentwurf der Vorlage eine Anhörung der Stiftungsverbände durchführen.

Um die Einheit der Materie zu wahren, will der Bundesrat den Organisationserlass der verselbständigten Stiftungsaufsicht dem Parlament zwar im Rahmen des Stabilisierungsprogramms, aber in einer separaten, referendumsfähigen Vorlage unterbreiten.

⁶⁵ SR 172.061

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000⁶⁶

Geltendes Recht

Art. 32k Überbrückungsrente und Zusatzleistungen des Arbeitgebers

¹ Bei Pensionierungen vor dem Ende der Beitragspflicht gemäss AHVG¹ sehen die Vorsorgereglemente eine Überbrückungsrente zur Altersrente vor.

² 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.

³ 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

³ 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 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*

¹ Die Ausführungsbestimmungen können eine Überbrückungsrente vorsehen für Fälle, in denen der Altersrücktritt vor dem Rentenalter nach Artikel 21 des AHVG⁶⁷ 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.

² 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

⁶⁶ SR 172.220.1

⁶⁷ SR 831.10

Art. 32k

Als die vorzeitige Pensionierung 1988 eingeführt wurde, ging es primär darum, allen Angestellten den Zugang zur vorzeitigen Pensionierung zu ermöglichen (BBl 1987 II 493; 505f und 538f). 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 Personalverordnung METAS⁶⁸).

Titel

Wegen der Aufhebung von Absatz 3 lautet der Titel nur noch „Überbrückungsrenten“.

Absatz 1

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

Absatz 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.

Absatz 3

Der bisherige Absatz 3 kann ersatzlos gestrichen werden. Die darin erwähnten Arbeitgeberzusatzleistungen an Angehörige der besonderen Personalkategorien laufen 2017 aus (Art. 16 VLVA⁶⁹). 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

⁶⁸ SR 941.273

⁶⁹ AS 2000 2429

können generell überparitätische Vorsorgebeiträge vorgesehen werden (Art. 32g Abs. 4 BPG). Für Angehörige der besonderen Personalkategorien sieht die Verordnung vom 20. Februar 2013⁷⁰ 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 Absatz 3

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

4.2 Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974⁷¹ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts

Im Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts wird ein neuer Artikel 4a Absatz 1 eingefügt, in welchem die neuen Sparaufträge für die Jahre 2017 bis 2019 enthalten sind. Diese Sparaufträge enthalten alle Massnahmen, die der Bundesrat in eigener Zuständigkeit gestützt auf Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005⁷² beschliessen kann.

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. Die Eckwerte dieses provisorischen Finanzplans sind in den Ziffern 1.1 und 1.2 geschildert. In den Ziffern 1 bis 15 von Absatz 1 sind die Sparaufträge geeigneter Granularität enthalten. Die entsprechenden Massnahmenbeschriebe finden sich in den Ziffern 2.2 bis 2.16 des vorliegenden Berichts.

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.

⁷⁰ SR 172 220.111.35

⁷¹ SR 611.010

⁷² SR 611.0

4.3

Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957⁷³

Vorgeschlagene Änderung

Art. 57 Abs. 1a (neu)

^{1a} Der Preisstand und die Indexierung richtet sich sinngemäss nach Artikel 3 Absatz 2 des Bahninfrastrukturfondsgesetzes⁷⁴.

Im Rahmen der Beratung der FABI-Vorlage⁷⁵ hat das Parlament in Artikel 57 Absatz 1 EBG eine Beteiligung der Kantone in Form eines jährlichen Beitrages von 500 Millionen Franken in den Bahninfrastrukturfonds beschlossen. Mit dem neuen Absatz 1a soll nun sichergestellt werden, dass die für die Einlage des Bundes massgebliche Bestimmung des Bahninfrastrukturfondsgesetzes (Art. 3 Abs. 2 BIFG) auch für die Indexierung des Kantonsbeitrags gelten soll. Die Indexierung des Kantonsbeitrags folgt dadurch den gleichen Regeln wie die Bundeseinlage. Zur Anwendung kommt der Bahnbau-Teuerungsindex (BTI) sowie die Wirtschaftsentwicklung (reale Entwicklung des Brutto-Inlandproduktes). Die Indexierung basiert auf dem Preisstand 2014 analog zur Bundeseinlage. Die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KÖV) hat bereits vor der Vernehmlassung ihre Zustimmung zu dieser Gesetzesanpassung signalisiert.

4.4

Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013⁷⁶

Geltendes Recht

Art. 7 Abs. 2

² Er bildet eine angemessene Reserve.

Vorgeschlagene Änderung

Art. 7 Abs. 2

² Er bildet *ab 2020* eine angemessene Reserve.

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

⁷³ SR 742.101

⁷⁴ SR 742.140; AS 2015 661

⁷⁵ BBl 2012 1577

⁷⁶ SR 742.140

Geltendes Recht*Art. 3 Abs. 5*

⁵ Betriebsbewilligungen werden in der Regel bis zum Ablauf der Konzession erteilt.

Art. 17 Abs. 4

⁴ 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

² 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**Art. 15a (neu)* Genehmigungs- und bewilligungsfreie Änderung von Seilbahnen

¹ 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.

² Im Zweifelsfall wird das vereinfachte Verfahren durchgeführt.

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

Art. 17 Abs. 4

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

Art. 29 Abs. 2

² Die Geltungsdauer von eidgenössischen Konzessionen, die vor dem 1. Januar 2007 erteilt wurden, wird um 15 Jahre verlängert.

Art. 29a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

⁷⁷ SR 743.01

Betriebsbewilligungen konzessionierter Seilbahnen, die vor der Änderung vom ... erteilt wurden, gelten als unbefristet, wenn die Betriebsbewilligung für die Dauer der Konzession erteilt wurde.

Art. 3 Abs. 5

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

Art. 15a (neu) 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 SebV⁷⁸). Dies führt dazu, dass selbst geringfügige Änderungen der Bewilligungsbehörde vorgelegt werden müssen, um die Unterlagen zu prüfen und das durchzuführende Verfahren festzulegen. 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 Art. 15a (neu) schafft den nötigen Ermessensspielraum, um Projekte von geringer Tragweite von der Prüfpflicht auszunehmen. Die vorgeschlagenen 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 Sorgfaltpflicht 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. Betriebsbewilligungen sollen künftig deshalb 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

Durch die Anpassung von Abs. 2 wird die Konzessionsdauer von Anlagen, die vor dem Inkrafttreten des Seilbahngesetzes erteilt worden sind, auf 40 Jahre ausgedehnt. Durch die längere Geltungsdauer der Konzessionen kann der administrative Aufwand für die Unternehmen und die Konzessionsbehörde verringert werden.

⁷⁸ SR 743.011

Art. 29a (neu)

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.

Geltendes Recht*Art. 6 Abs. 3*

¹ Die Konzession wird für höchstens 25 Jahre erteilt. Sie kann übertragen, geändert und erneuert werden.

Art. 37 Abs. 1 und 2

¹ 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.

² 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 Prüfumfang näher. Die subventionsrechtliche Prüfung durch die Aufsichtsbehörde ergänzt die Prüfung der Revisionsstelle des Unternehmens.

³ Das Unternehmen publiziert den Befund der subventionsrechtlichen Prüfung in seinem Geschäftsbericht.

Vorgeschlagene Änderung*Art. 6 Abs. 3 erster Satz*

³ 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

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

² 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 ...

Die Geltungsdauer von Konzessionen, die vor der Änderung vom ... erteilt worden sind, wird um 15 Jahre verlängert.

Art. 6 Abs. 3 erster Satz

⁷⁹ SR 745.1

Die Konzessionen für eidgenössische konzessionierte 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 dazugehörigen 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 (neu)

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 worden sind. Sie führt bei den Unternehmen und der Konzessionsbehörde zu administrativen Erleichterungen.

Geltendes Recht

Art. 17 Abs. 2

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

Vorgeschlagene Änderung

Art. 17 Abs. 2

² Die Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen sowie der Alarmwert für Lärmemissionen dürfen jedoch nicht überschritten werden.

Erweist sich die Umsetzung 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 Erschütterungsimmission 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.

Geltendes Recht

Art. 95 Abs. 1^{bis}

1^{bis} 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. Der Bundesrat legt nach Anhörung des Verwaltungsrates des AHV-Ausgleichsfonds den Betrag fest, der für die Information der Versicherten verwendet werden darf.

Vorgeschlagene Änderung

Art. 95 Abs. 1^{bis}

1^{bis} 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. Der Bundesrat legt nach Anhörung des Verwaltungsrates des AHV-Ausgleichsfonds den Betrag fest, der für die Information der Versicherten verwendet werden darf.

AHVG und IVG sehen unterschiedliche Regelungen bezüglich der Rückerstattung der Kosten vor, welche beim Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) in Zusammenhang mit der Durchführung und Aufsicht über die Sozialversicherungen entstehen: Die Invalidenversicherung übernimmt sowohl die Kosten aus den Durchführungs- als auch jene 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^{bis} AHVG soll der AHV-Fonds – analog zur Regelung bei der IV – künftig auch die Kosten der durch das BSV wahrgenommenen Aufsichtsaufgaben finanzieren (vgl. Ziff. 2.19).

81 SR 831.10

Geltendes Recht

Art. 78 Abs. 1

¹ 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

¹ 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 Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (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 Millionen) werden diese Effekte, die zu einer ungerechtfertigten und vom Gesetzgeber nicht beabsichtigten Mehrbelastung des Bundes führen, korrigiert (vgl. vorne Ziff. 2.20).

Geltendes Recht

Art. 66 Abs. 2

² Der Bundesbeitrag entspricht 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

Vorgeschlagene Änderung

Art. 66 Abs. 2

² Der Bundesbeitrag entspricht 7,3 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

Mit der beantragten Änderung von Artikel 66 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung 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. vorne Ziff. 2.21).

⁸³ SR 832.10

Geltendes Recht**A Krankenversicherungsprämien in der Militärversicherung***Art. 2 Beruflich Versicherte*

¹ 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 über die Unfallversicherung erbringt.

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

³ 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.

⁴ 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 Versicherern der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der obligatorischen Unfallversicherung für vergleichbare Leistungen entrichtet werden.

B Integritätsschadenrenten in der Militärversicherung*Art. 8 Leistungsarten*

Die Leistungen der Militärversicherung bestehen aus:

- m. Integritätsschadenrenten (Art. 48-50);

Art. 48 Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchsbeginn

¹ Erleidet der Versicherte eine dauernde erhebliche Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Integrität, so hat er Anspruch auf eine Integritätsschadenrente.

² Die Integritätsschadenrente ist von dem Zeitpunkt an geschuldet, in dem die ärztliche Behandlung abgeschlossen ist oder von ihrer Fortsetzung keine namhafte Besserung des Gesundheitszustandes des Versicherten mehr erwartet werden kann.

Art. 49 Bemessungsgrundsätze und Anpassung

¹ Die Schwere des Integritätsschadens wird in Würdigung aller Umstände nach billigem Ermessen ermittelt.

² Die Integritätsschadenrente wird entsprechend der Schwere des Integritätsschadens in Prozenten des Jahresrentenansatzes gemäss Absatz 4 festgesetzt. Beim vollständigen Verlust einer Lebensfunktion wie des Gehörs oder des Sehvermögens wird in der Regel eine Integritätsschadenrente von 50 Prozent zugesprochen.

³ Die Integritätsschadenrente wird auf unbestimmte Zeit zugesprochen. Sie wird in der Regel ausgekauft.

⁴ Der Jahresrentenansatz beträgt 20 000 Franken. Der Bundesrat passt ihn durch Verordnung periodisch der Preisentwicklung an.

Art. 50 Revision

Bei nachträglicher erheblicher Zunahme des Integritätsschadens kann der Versicherte verlangen, dass ihm eine zusätzliche Integritätsschadenrente zugesprochen wird.

Art. 59 Genugtuung

² Die Integritätsschadenrente schliesst Genugtuungsleistungen aus.

Art. 66 Kürzbare Leistungen

- f. die Integritätsschadenrenten (Art. 48-50);

Vorgeschlagene Änderungen

A Krankenversicherungsprämien in der Militärversicherung

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 Pensionierter), sofern sie in der Schweiz wohnhaft sind. Bei der freiwilligen Grundversicherung Versicherte haben 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 über die Krankenversicherung⁸⁵.

Gliederungstitel vor Art. 66a

2a. Kapitel: Prämien der beruflich Versicherten und der bei der freiwilligen

⁸⁵ SR 832.10

Grundversicherung Versicherten

Art. 66a Finanzierung

Die Leistungen der Militärversicherung bei Krankheit und Nichtberufsunfall beruflich Versicherter und bei Krankheit und Unfall bei der freiwilligen Grundversicherung Versicherter werden durch Prämien nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit finanziert.

Art. 66b Prämien für Leistungen bei Krankheit

¹ Der Prämientarif für Leistungen bei Krankheit wird nach der vollständigen Deckung der folgenden Kosten für nicht während des Dienstes eingetretene Krankheiten festgesetzt:

- 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.

² 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

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

² 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 die Art der Erhebung der Prämie, die Reduktion der Prämie für Versicherte bis Lohnklasse 16 und das Verfahren zur Anpassung der Prämie an die Entwicklung der Kosten.

B Integritätsschadenrenten in der Militärversicherung

Art. 8 Bst. m

Die Leistungen der Militärversicherung bestehen aus:

- m. Integritätsentschädigung (Art. 58a);

7. Abschnitt (Art. 48–50)

Aufgehoben

Art. 58a Integritätsentschädigung

¹ Der Versicherte, der eine dauernde erhebliche Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Integrität erleidet, die durch Unfall (Art. 4 ATSG⁸⁶) während einer dienstlichen Tätigkeit oder durch ausschliesslich oder überwiegend bei der Erfüllung des Dienstes verursachte Krankheit (Art. 3 ATSG) bedingt ist, hat Anspruch auf eine Integritätsentschädigung.

² Die Integritätsentschädigung wird in Form einer Kapitalleistung gewährt. Die Abstufung und die Höhe der Entschädigung richten sich nach den Artikeln 24 und 25 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981⁸⁷ über die Unfallversicherung. Dieser Betrag wird wie folgt erhöht:

- a. um 10 Prozent bei einer Beeinträchtigung von 40 bis 50 Prozent;
- b. um 20 Prozent bei einer Beeinträchtigung von 51 bis 60 Prozent;
- c. um 30 Prozent bei einer Beeinträchtigung von 61 bis 70 Prozent;
- d. um 40 Prozent bei einer Beeinträchtigung von 71 bis 80 Prozent;
- e. um 50 Prozent bei einer Beeinträchtigung von 81 bis 90 Prozent;
- f. um 60 Prozent bei einer Beeinträchtigung von 91 bis 100 Prozent.

³ Erleidet der Versicherte eine dauernde erhebliche Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Integrität, die durch Unfall (Art. 4 ASTG) ausserhalb einer dienstlichen Tätigkeit während der Dauer der Militärversicherung bedingt ist, so hat er Anspruch auf eine Integritätsentschädigung. Die Abstufung und die Höhe der Entschädigung richten sich nach den Artikeln 24 und 25 UVG.

Art. 59 Abs. 2

² Die Integritätsentschädigung schliesst Genugtuungsleistungen an den Versicherten aus.

Art. 66 Bst. f

- f. die Integritätsentschädigung (Art. 58a).

A Krankenversicherungsprämien in der Militärversicherung

Art. 2

Wegen der Haftungsbestimmungen, die der Militärversicherung zugrunde liegen, wird die freiwillige Grundversicherung für pensionierte beruflich Versicherte beibehalten. Für erleichterte Kontrollen wird sie auf in der Schweiz wohnhafte Versicherte beschränkt.

⁸⁶ SR 830.1

⁸⁷ SR 832.20

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, die hauptsächlich aus Berufsmilitär bestehen, 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 Unfallversicherungsgesetz (UVG) versichert. Es wird keine Franchise oder Kostenbeteiligung erhoben.

Artikel 66a hält fest, dass bei den Prämien (Teil Krankheit) für das Verhältnis der beruflich Versicherten und der freiwillig Versicherten der Grundsatz der Gegenseitigkeit gilt. In Artikel 66b sind die Leistungen aufgeführt, die in die Berechnung der Prämie einfließen. Dadurch stellt der neue Gesetzestext klar, dass die Prämie sämtliche der Militärversicherung effektiv anfallenden Kosten für die Heilbehandlung, Reise- und Bergung, Hauspflege und Kuren, Hilfsmittel und Verwaltung dieser Versichertenkategorie deckt. Die Prämieeinnahmen müssen kostendeckend sein. Die Unterdeckung beträgt zurzeit 2,6 Millionen. Die Prämie muss um rund 14 Prozent erhöht werden. Die neue Prämie wird weiterhin deutlich unter der Krankenkassenprämie im schweizerischen Durchschnitt liegen, trotz der umfassenderen Leistungen der Militärversicherung als des KVG.

Wie bisher ist eine Befreiung von der Prämienpflicht vorgesehen, wenn Versicherte an 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 Art. 66d die nötigen Detailregelungen festlegen. Dabei soll insbesondere auch sichergestellt werden, dass die periodisch notwendigen Prämienanpassungen so erfolgen, dass sämtliche effektiv anfallenden Kosten aus den Versicherungsleistungen zugunsten der beruflich und freiwillig Versicherten⁸⁸ durch die erzielten Prämieneträge auch mittel- bis langfristig gedeckt werden können.

B Integritätsschadenrenten in der Militärversicherung

Art. 8, Bst. m

Der Ausdruck «Integritätsschadenrente» wird ersetzt durch den Ausdruck «Integritätsentschädigung».

⁸⁸ Bei den beruflich Versicherten gilt dies nicht bei Schadensfällen, welche im Rahmen eines Militärdienst-Einsatzes anfallen.

Art. 58a

Das Schadenrentensystem der Militärversicherung ist einmalig. Es sieht die Ausrichtung einer Rente für anspruchsberechtigte Versicherte vor, während im zivilen Haftungs- oder Unfallversicherungsrecht dem Opfer oder Versicherten ein Kapital zugesprochen wird. Da die Integritätsschadenrente in der Regel nach Artikel 49 Absatz 3 MVG ausgekauft wird, kann das für besonders schwere Beeinträchtigungen gewährte Kapital bis zum Doppelten dessen erreichen, was nach zivilen Haftungsrecht ausgerichtet wird. Diese Überentschädigung soll durch die Gewährung eines Kapitals anstelle einer Rente korrigiert werden, wie dies dem System der Unfallversicherung entspricht. Die Unfallversicherung sieht jedoch einen Höchstbetrag für die Entschädigung vor, die ab 2016 bei 148 200 Franken (Art. 25 UVG) und somit unter dem liegt, was im zivilen Haftungsrecht für die schwersten Fällen zulässig ist. Für die Militärversicherung rechtfertigt sich ein höherer Betrag, da der in seiner Integrität Beeinträchtigte nach dem Militärgesetz nicht auf die Armee oder, wenn der Schaden durch einen anderen Militärangehörigen verursacht wurde, auf diesen Rückgriff nehmen kann. Die Militärversicherung muss für schwere Beeinträchtigungen somit ein höheres Kapital als die Unfallversicherung gewähren können. Die Höhe wird praktisch identisch sein mit der Genugtuung im Privatrecht. Damit wird die Versicherungsaufgabe der Militärversicherung gewahrt. Ab einer Beeinträchtigung von 40 Prozent wird die Entschädigung der Unfallversicherung in vergleichbaren Fällen sukzessive erhöht.

Die höhere Leistung für schwerere Fälle ist nur für Unfälle gerechtfertigt, die sich während des Dienstes selbst ereignen. Unfälle in der Freizeit, am Wochenende oder während der beruflichen Tätigkeit der beruflich Versicherten werden wie zivile Unfälle entschädigt. In diesen Fällen entspricht die Integritätsentschädigung der Militärversicherung derjenigen der Unfallversicherung.

Die höhere Leistung ist auch für Krankheiten gerechtfertigt, die vom Dienst selbst verursacht wurden. Nicht dazu gehören insbesondere degenerative oder zufällig während des Dienstes entdeckte Krankheiten, die bereits vor dem Dienst latent vorhanden waren.

Das zweite wichtige Merkmal des Schadenrentensystems betrifft die Bewertung der Beeinträchtigung. Die Militärversicherung stützt sich dabei auf bereits beurteilte Fälle (*case law*). Im Gegensatz dazu verfügt die Unfallversicherung über eine im Anhang zur Unfallversicherungsverordnung und den SUVA-Richtlinien enthaltene detaillierte Liste der Beeinträchtigungen mit dem entsprechenden Beeinträchtigungsgrad. Mit dem Unfallversicherungssystem wird die Mindestbeeinträchtigung für einen Entschädigungsanspruch übernommen. Es muss auch keine Bewertung der Wirkung der körperlichen Verletzung auf die Lebensqualität des Versicherten mehr vorgenommen werden. Das neue System sorgt für mehr Transparenz und Rechtssicherheit.

Damit die neue Massnahme rasch greift, werden Fälle, für die bei Inkrafttreten der Gesetzesänderung noch keine Verfügung vorliegt, nach dem neuen Recht behandelt.

Art. 59, Abs. 2

Formelle Änderung: Der Ausdruck «Integritätsschadenrente» wird ersetzt durch den Ausdruck «Integritätsentschädigung». Ausserdem wird festgehalten, dass der Versi-

cherte nicht gleichzeitig eine Integritätsentschädigung und eine Genugtuung beanspruchen kann. Angehörigen kann jedoch in Ausnahmefällen wie im Zivilrecht gemäss Rechtsprechung aufgrund von Artikel 49 des Obligationenrechts eine Genugtuung zugesprochen werden.

Art. 66, Bst. f

Formelle Änderung: Der Ausdruck «Integritätsschadenrente» wird ersetzt durch den Ausdruck «Integritätsentschädigung».

4.12 Bundesgesetz vom 20. Juni 1952⁸⁹ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft

Geltendes Recht

Art. 20 Abs. 2

² Die Rückstellung wird durch eine jährliche Einlage geüfnet, die durch den Bundesrat festgesetzt wird, mindestens aber 4 Prozent des Bestandes am Jahresanfang beträgt.

Vorgeschlagene Änderung

Art. 20 Abs. 2

² Die Rückstellung wird verzinst.

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft 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 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 Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006⁹⁰ 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 7-jähriger Laufzeit basieren (vgl. vorne, Ziff. 2.23).

4.13 Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010⁹¹ über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten

Da mit dem Risikoaktivitätengesetz keine zusätzliche Sicherheit geschaffen werden konnte, soll es aufgehoben werden. Die Branche ist im eigenen Interesse an der

⁸⁹ SR 836.1

⁹⁰ SR 611.01

⁹¹ SR 935.91

Weiterführung der erarbeiteten Standards interessiert. Mit der Aufhebung sind deshalb keine negativen Einflüsse zu befürchten.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Auswirkungen der Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 auf die einzelnen Aufgabengebiete des Bundes sind in Ziffer 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. 1.4.3). 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 einen abnehmenden Sparauftrag definiert, 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

Ausgaben nach Aufgabengebieten im provisorischen Finanzplan 2017–2019

in Mio. CHF	Entlastungen in Mio.			Anteil am Stabilisierungsprogramm 2019	Anteil an den steuerbaren Ausgaben 2019
	2017	2018	2019		
Total	784,2	978,3	1 032,6	100 %	100 %
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	58,9	67,8	69,7	6,8 %	5,2 %
Ordnung und öffentliche Sicherheit	20,9	23,2	27,6	2,7 %	1,8 %
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit	148,8	207,3	250,2	24,2 %	7,6 %
Landesverteidigung	139,7	91,0	41,3	4,0 %	10,0 %
Bildung und Forschung	152,5	188,9	214,8	20,8 %	14,2 %
Kultur und Freizeit	7,9	8,0	8,0	0,8 %	1,1 %
Gesundheit	1,3	1,4	1,4	0,1 %	0,5 %
Soziale Wohlfahrt	16,8	163,5	176,5	17,1 %	39,1 %
Verkehr	129,0	97,9	110,1	10,7 %	11,0 %
Umwelt und Raumordnung	21,8	26,0	20,2	2,0 %	1,4 %
Landwirtschaft und Ernährung	75,8	91,7	100,5	9,7 %	7,3 %
Wirtschaft	10,9	11,7	12,2	1,2 %	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 stark überproportionalen Beitrag an das Stabilisierungsprogramm 2017–2019. Dies sind denn auch die beiden Aufgabengebiete, die in den letzten Jahren am stärksten gewachsen sind. Demgegenüber sind die Landesverteidigung – im Hinblick auf die Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee – und die soziale Wohlfahrt, weil hier die Mehrzahl der Leistungen einen hohen gesetzlichen Bindungsgrad haben und Reformen ihrer Komplexität wegen grösstenteils ausserhalb des Stabilisierungsprogramms umgesetzt werden, deutlich unterproportional betroffen.

Mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen wird ein angemessener Teil der Massnahmen im Eigenbereich der Verwaltung vorgenommen. Zugleich hält der Bundesrat damit seinem Gegenvorschlag zur Motion Müller (s. Ziff. 1.3.2).

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 und die jährliche Fluktuationsrate bei über 4 Prozent liegt, 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. 1.5.2 und 2.1).

5.2 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 Wahlfreiheit gelassen werden, ob sie die wegfallenden Bundesbeiträge durch eigene Mittel ersetzen oder nicht.

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 jene der Kantone anpasst. Dazu gehören insbesondere die Kürzungen beim Hochwasserschutz und bei der Revitalisierung (Ziff. 2.14), die Kürzung der Einlage in den Infrastrukturfonds (Ziff. 2.13), die Kürzung der Baubeiträge für Administrativhaftplätze (Ziff. 2.7) und die Reduktion der Beiträge an die amtliche Vermessung und den ÖREB-Kataster (Ziff. 2.9). Hier entsteht keine Mehrbelastung der Kantone; diese 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. 2.21) in Verbindung mit der vorgesehenen, gleichzeitig in die Vernehmlassung gegebenen Änderung des Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006⁹² über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG). 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. 2.11), die Massnahmen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Ziff. 2.6), die Kürzungen beim nationalen Sportanlagenkonzept (Ziff. 2.9), die Verringerung der Förderung der mehrsprachigen Kantone (Ziff. 2.5) und die Kürzung der Beiträge für die Zivilschutzanlagen (Ziff. 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. 2.10), deren genaue Aufteilung auf die einzelnen Bereiche (u. a. Hochschulen, Forschung, Berufsbildung) erst im Rahmen der BFI-Botschaft 2017–2020 festgelegt wird, sowie die Plafonierung der Hauptstrassenbeiträge und der Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Ziff. 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 mit Blick auf den Kostendeckungsgrad erhöht. Hierzu gehören insbesondere die Indexierung des Beitrags der Kantone an den Bahninfrastrukturfonds (BIF; Ziff. 2.16), die Massnahme im Bereich der Ergänzungsleistungen (Ziff. 2.5), die Anpassung der Verzinsung des Fonds für Familienzulagen in der Landwirtschaft (Ziff. 2.23) und die Gebührenerhöhung für Leistungen der Fermeldeüberwachung (Ziff. 2.25). 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 Per-

⁹² SR 831.30

sonalabbau beim Bundesamt für Polizei in den Bereichen Koordination und Informationsaustausch (Ziff. 2.2, potenzielle Belastung der Kantone) und die Aufhebung des Risikoaktivitätengesetzes (Ziff. 2.24, Entlastung 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.

5.3 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 wegfallenden 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 1,1 Milliarden 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 bis 2019 vernachlässigbar klein.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

6.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Der Bundesrat hat am 11. November 2015 beschlossen, die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 als Richtliniengeschäft in die Legislaturplanung 2015–2019 aufzunehmen. Die Botschaft ist auch teil der Jahresziele 2016 des Bundesrates.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die zu ändernden Gesetze sind seinerzeit gestützt auf die Bundesverfassung im ordentlichen Verfahren erlassen worden. Die verfassungsmässige Rechtsgrundlage ergibt sich aus dem Ingress der einzelnen zur Änderung vorgeschlagenen Erlasse. Die mit vorliegendem Bericht 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.

Die Vorlage ist daher insgesamt verfassungsmässig.

7.2 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 Subventionsempfänger im Inland sowie den Eigenbereich der Verwaltung. Die Massnahmen der Eidgenössischen Zollverwaltung im Bereich der Zollstellen (s. Ziff. 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.

7.3 Erlassform

Zur rechtlichen Umsetzung des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 müssen 13 Bundesgesetze geändert werden, für die seinerzeit nach Artikel 141 der Bundesverfassung das Referendum verlangt werden konnte. Alle Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 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.

7.4

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.

