



Bern, 13. September 2019

Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts

Erläuternder Bericht

Vorentwurf und erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts

Übersicht

Staaten müssen ihre Aufgaben, deren Erfüllung sowie ihre Organisation regelmässig überprüfen, so auch der Bund. Der Gesetzgeber hat diesen Auftrag in Art. 5 RVOG festgehalten. Zu Beginn der Legislatur 2015-2019 hat der Bundesrat daher beschlossen, strukturelle Reformen im gesamten Aufgabenspektrum des Bundes zu ergreifen. Er strebte damit Effizienzsteigerungen sowie die Lockerung von Ausgabenbindungen an. Im Sommer 2018 verabschiedete er ein entsprechendes Massnahmenpaket. Mit dem vorliegenden Mantelerlass werden jene Vorhaben, die Gesetzesänderungen erfordern, dem Parlament unterbreitet.

Neben Massnahmen zur Effizienzsteigerung im Hoch- und Tiefbau, in der Informatik und bei den Publikationen, mit denen Einsparungen von rund 50 Millionen erzielt wurden, verabschiedete der Bundesrat im August 2018 ein Paket von 35 konkreten Vorhaben oder Prüfaufträgen. Für die grosse Mehrzahl dieser Massnahmen besteht kein Rechtssetzungsbedarf. Einige andere erfordern aber die Änderung von geltenden Bundesgesetzen. Diese Vorhaben sollen den eidg. Räten in einem Mantelerlass unterbreitet werden.

Die fünf Massnahmen, die Gesetzesänderungen erfordern, betreffen ganz unterschiedliche Aufgabengebiete. Sie umfassen eine Reduktion der Indexierung der Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (BIF), die Einführung von Pauschalen im Bereich der Fernmeldeüberwachung mit dem Ziel einer Erhöhung des Kostendeckungsgrades, die Neuregelung der Finanzierung der Erhebung von Geoinformationsdaten, die Verpflichtung der Subventionsämter zur Erstellung von schriftlichen Aufsichtskonzepten und die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Veranlagung der Tabaksteuer nach Ermessen.

Diese Massnahmen werden den Haushalt insgesamt entlasten. Das Ausmass der Entlastung ist indessen offen, da es stark von der Entwicklung der Teuerung abhängt: Für die Indexierung der Einlage in den BIF wird neu die Teuerung nach dem Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) und nicht mehr gemäss dem Bahnbau-Teuerungsindex BTI verwendet. Dasselbe gilt für die Kantone, deren Einlage in den BIF gleich berechnet wird wie jene aus dem allgemeinen Bundeshaushalt. Traditionsgemäss entwickelt sich der Bahnbau-Teuerungsindex schneller als der LIK. Allerdings hat sich die Wachstumsdifferenz in jüngster Zeit verkleinert. Das reduziert das Entlastungspotential dieser Massnahme.

Der Bundesrat berichtet jährlich im Rahmen der Botschaft zur Staatsrechnung über den Umsetzungsstand der strukturellen Reformen.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	5
1.2 Überprüfung der Aufgaben des Bundes	5
1.2.1 Erarbeitung der Massnahmen	5
1.2.2 Beschlossene Massnahmen	6
1.2.3 Gesetzgebungsbedarf	7
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	8
2 Grundzüge der Vorlage	8
2.1 Die beantragte Neuregelung	8
2.1.1 Geoinformationsgesetz (SR 510.62)	8
2.1.2 Subventionsgesetz (SR 616.1)	9
2.1.3 Tabaksteuergesetz (TStG; SR 641.31)	9
2.1.4 Eisenbahngesetz (SR 742.101) und Bahninfrastrukturgesetz (SR 742.140)	10
2.1.5 Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)	10
3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	11
3.1 Geoinformationsgesetz	11
3.2 Subventionsgesetz	12
3.3 Tabaksteuergesetz	13
3.4 Eisenbahngesetz	13
3.5 Bahninfrastrukturfondsgesetz	14
3.6 Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs	14
4 Auswirkungen	16
4.1 Auswirkungen auf den Bund	16
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen	16
4.1.2 Personelle Auswirkungen	16
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	16
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	16
5 Rechtliche Aspekte	17
5.1 Verfassungsmässigkeit	17
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	17
5.3 Erlassform	17
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	17
5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	17
5.6 Datenschutz	17

Vorentwurf und erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

In den vergangenen Jahren waren verschiedentlich Sparprogramme notwendig, um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können. Auf das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014¹ (KAP 2014) folgten Sparmassnahmen im Rahmen des Voranschlags 2016, das Stabilisierungsprogramm 2017-2019² und weitere Sparmassnahmen im Voranschlag 2018. Die strukturellen Defizite, die mit diesen Massnahmen beseitigt wurden, hatten verschiedene Ursachen. Wichtigster Grund war die tiefe Teuerung, die ein langsames Einnahmenwachstum, namentlich bei der Mehrwertsteuer, zur Folge hatte, was wiederum Korrekturen auf der Ausgabenseite erforderte. Weitere Ursachen waren der Schock, der anfangs 2015 durch die Aufhebung der Wechselkursuntergrenze zum Euro verursacht wurde, und eine Häufung von Parlamentsbeschlüssen mit hohen Kostenfolgen (u.a. Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds, Armee, usw.), die zeitlich mit einem starken Anstieg der Migrationsausgaben zusammenfiel.

Die Demografie, steigende Gesundheitskosten, aber auch neue gesetzliche Ausgabenbindungen haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass der Anteil stark gebundener Ausgaben im Haushalt deutlich zugenommen hat und mittlerweile bei rund zwei Drittel der Gesamtausgaben liegt. Dieser Teil der Ausgaben lässt sich über den Voranschlag nicht beeinflussen und kann daher kurzfristig nicht zur Entlastung des Haushalts beitragen. Darin erkannte auch das Parlament ein Problem, wie die Überweisung der Motion FK-N 17.3259 «Gebundene Ausgaben reduzieren» zeigt.

Vor diesem Hintergrund beschloss der Bundesrat zu Beginn der Legislatur 2015-2019, eine Überprüfung der Aufgaben im Sinne von Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³ (RVOG) an die Hand zu nehmen. Wichtigste Ziele waren zum einen die Schaffung von Handlungsspielraum für wichtige neue Vorhaben, zum andern die Lockerung von Ausgabenbindungen. Er stellte diese Aufgabenüberprüfung unter den Titel «strukturelle Reformen».

1.2 Überprüfung der Aufgaben des Bundes

1.2.1 Erarbeitung der Massnahmen

Der Bundesrat wählte für die Erarbeitung der strukturellen Reformen einen Top-down-Ansatz. Er definierte im März 2017 drei Reformstossrichtungen, die er weiterverfolgen wollte:

- Effizienzsteigerungen im Hoch- und Tiefbau, in der Informatik und bei den Publikationen
- Überprüfung der Bagatellsubventionen
- Aufgabenverzicht, Leistungsreduktionen, Auslagerungen, strukturelle Reformen bei den gebundenen Ausgaben

Effizienzsteigerungen im Hoch- und Tiefbau, in der Informatik und bei den Publikationen

Bereits im März 2017 beschloss der Bundesrat Sparvorgaben an die Adresse der zuständigen Departemente. Im Baubereich (zivil, militärisch, ETH-Bereich) wurden Einsparungen von 5 Prozent mittels Anpassung von Normen und Standards anvisiert. In der Informatik wurden die Budgets der bundesinternen Leistungserbringer um insgesamt 10 Prozent (gestaffelt über 4 Jahre) gekürzt. Schliesslich wurde das Budget des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) für Publikationen um insgesamt 6 Millionen gekürzt, gestaffelt über 3 Jahre.

Am 8. November 2017 bestätigte der Bundesrat gestützt auf Machbarkeitsanalysen der Verwaltung die Sparvorgaben und setzte diese im Voranschlag 2019 mit IAFP 2020-2022 um. So wurden im Baubereich ab 2020 gegenüber dem Finanzplan 2019-2021 vom 23. August 2017 Einsparungen von 42,9 Millionen erzielt. Die Budgets der Informatik-Leistungserbringer wurden gestaffelt über die Jahre 2019-2022 um insgesamt 42 Millionen gekürzt; die Einsparungen wurden beim Informatikstrategieorgan des Bundes wieder budgetiert und sollen künftig zur Finanzierung von Projekten dienen. Das Entlastungspotenzial von 6 Millionen bei den Publikationen wurde bestätigt. Netto wurde der Bundeshaushalt durch diese Massnahmen um knapp 50 Millionen entlastet.

Der Bundesrat hiess am 29. Mai 2019 Massnahmen zur Umsetzung der Sparvorgaben im Immobilienbereich durch Anpassungen von Normen und Standards gut. Diese umfassen neben einer Verzichtsplangung der Nutzer auch zusätzliche mittel- und längerfristige Massnahmen:

- Die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) bringt die ökonomischen und fachlichen Anliegen der BLO in der Entwicklung von Normen und Standards auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt ein.
- Die Standards für Büroarbeitsplätze in Büro- und Verwaltungsbauten (Multispace) werden in der gesamten Bundesverwaltung eingeführt und durchgesetzt.
- Ein Konzept für die Einführung von kollektiven Arbeitsplätzen (Desksharing) für die Bundesverwaltung wird erarbeitet.
- Ein Steuerungssystem für einen wirtschaftlichen Flächenverbrauch wird erarbeitet.

1 BBl 2013 823
2 BBl 2016 4691
3 SR 172.010

- Bei der Erarbeitung oder Anpassung von Normen und Standards – beispielsweise wenn der Bund eine Vorbildrolle wahrnehmen soll – sollen die Kostenfolgen auf das Immobilienmanagement des Bundes künftig transparent ausgewiesen werden.

Überprüfung der Bagatellsubventionen

Bei der Überprüfung der Bagatellsubventionen verfolgte der Bundesrat den Ansatz, die Kürzung oder Streichung kleinerer Finanzhilfen zu prüfen, wenn sie

- weniger als 20 Prozent der Kosten decken und die Leistung somit vermutlich auch ohne Subvention erbracht würde;
- mehr als 70 Prozent der Kosten decken und die Eigenleistung des Empfängers somit (zu) gering ist;
- mit einem unverhältnismässig hohen Verwaltungsaufwand verbunden sind, insbesondere wenn es sich um kleinere Beiträge an die Kantone handelt.

Der Bundesrat beauftragte das Finanzdepartement mit der Durchführung einer entsprechenden Analyse. Er verzichtete dabei auf Sparvorgaben. Am 8. November 2017 beschloss er gestützt auf die vertiefte Analyse, auf weitere Schritte im Bereich der Bagatellsubventionen zu verzichten, da er keinen Handlungsbedarf erkannte. Auch dank der periodischen Subventionsüberprüfung nach Artikel 5 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴, die jährlich im Rahmen der Staatsrechnung bei einem Departement durchgeführt wird, werden die Subventionen des Bundes nach Auffassung des Bundesrats insgesamt effizient und effektiv ausgerichtet, auch wenn die Empfänger teilweise geringe Beträge erhalten.

Aufgabenverzicht, Leistungsreduktionen, Auslagerungen und strukturelle Reformen bei den gebundenen Ausgaben

Der Bundesrat beschloss im März 2017, Stossrichtungen für mögliche Aufgabenverzicht, Leistungsreduktionen, Auslagerungen und Reformen bei den gebundenen Ausgaben in einem iterativen Prozess innerhalb der Landesregierung zu entwickeln. Er arbeitete dabei ohne Sparvorgaben für die Departemente, aber mit dem gemeinsamen Ziel, den Haushalt strukturell zu entlasten. Aus dieser systematischen Hinterfragung der Aufgaben des Bundes resultierten zunächst rund 100 Massnahmenvorschläge, die vertieft geprüft wurden. Gestützt auf diese Vertiefungen beschloss der Bundesrat, rund zwei Drittel der Massnahmenvorschläge nicht weiter zu verfolgen. Es verblieben rund 35 Massnahmen, deren Umsetzung der Bundesrat Ende August 2018 in Auftrag gab.

1.2.2 Beschlossene Massnahmen

Nachfolgend werden die genannten 35 Massnahmen kurz zusammengefasst. Sie lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen: Zum einen handelt es sich um Massnahmen, mit denen Ausgabenbindungen gelockert werden, zum andern um Massnahmen, die zumindest im weiteren Sinne der Optimierung von Verwaltungsstrukturen und/oder dem Bürokratieabbau dienen. Es werden nur die wichtigeren Massnahmen einzeln kommentiert; Details finden sich in der Medienmitteilung des Bundesrates vom 30. August 2018 zu den strukturellen Reformen sowie in der jährlichen Berichterstattung über den Umsetzungsstand in der Staatsrechnung (ab 2018).

Das Entlastungspotenzial der beschlossenen Massnahmen ist schwer zu quantifizieren, zumal es sich teilweise um Prüfaufträge handelt.

Lockerung von Ausgabenbindungen

Der Teil der *Einlage in den Bahninfrastrukturfonds*, der nicht aus zweckgebundenen Einnahmen stammt, und die Einlage der Kantone in diesen Fonds, sind im Gesetz indexiert; der Index entspricht dem realen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zuzüglich Bahnbauteuerung. Der Bundesrat will künftig anstelle des Bahnbauteuerungsindex den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) verwenden, der traditionell etwas tiefer liegt als die Bahnbauteuerung; die *Reduktion der Indexierung* erfordert eine Gesetzesänderung.

Der Beitrag des Bundes an die AHV ist mit 8,9 Milliarden (Voranschlag 2019) der grösste Voranschlagskredit des Bundes und macht 12 Prozent der Gesamtausgaben aus. Er ist im Gesetz auf 19,55 Prozent (ab 2020: 20,2 %) der Ausgaben der AHV festgelegt und dürfte im kommenden Jahrzehnt um rund 4 Prozent pro Jahr wachsen – deutlich schneller als die Wirtschaft und die Einnahmen. Demnach droht der Beitrag an die AHV andere wichtige Aufgaben aus dem Budget zu verdrängen. Der Bundesrat will ihn daher von der Ausgabenentwicklung entkoppeln, wie dies beim Beitrag an die Invalidenversicherung bereits getan wurde. Diese *Entflechtung zwischen dem Bundeshaushalt und der AHV* wurde indessen nicht in die laufende Reform der AHV (AHV 21) aufgenommen; der Bundesrat will sie gegen Mitte des nächsten Jahrzehnts an die Hand nehmen.

Auch die Beiträge an die Kantone für *individuelle Prämienverbilligungen* und *Ergänzungsleistungen* wachsen schneller als die Wirtschaft. Der Bundesrat will hier gemeinsam mit den Kantonen im Rahmen des Projekts zur Überprüfung der Aufgabenteilung prüfen, wie das Kostenwachstum gedämpft werden kann. Daneben verfolgt der Bundesrat weiterhin seine Pläne zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen.

Im Bereich der *Militärversicherung* prüft der Bundesrat sowohl den Verzicht auf die freiwillige Versicherung als auch den Verzicht auf den Versicherungsschutz bei Krankheit der beruflich Versicherten. Dies unter Berücksichtigung einer angemessenen Übergangsfrist für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Bundesrat will zu Beginn der Legislatur 2019-2023 eine Vernehmlassung dazu durchführen.

Optimierung von Verwaltungsstrukturen

Die übrigen Massnahmen dienen im Wesentlichen der Optimierung von Verwaltungsstrukturen. Teils handelt es sich um konkrete Massnahmen, teils auch um Prüfaufträge. Die wichtigsten Massnahmen werden nachfolgend departementsweise kurz erläutert:

⁴ SR 616.1

Bundeskanzlei BK

Effizienzsteigerungen bei den Sprachdiensten des Bundes: Die Bundeskanzlei hat gemeinsam mit den Departementen Effizienzsteigerungen bei den Sprachdiensten geprüft (Zentralisierung, Internalisierung). Einige Departemente mit bisher dezentraler Organisation der Sprachdienste werden ihre Übersetzungsaufgaben stärker zentralisieren. Zudem sollen die englischen Sprachdienste teilweise bei der BK zusammengeführt werden. Weiter wird eine Plattform für die verwaltungsinterne Verteilung von Übersetzungsaufträgen getestet. Zudem wird eine einheitliche Übersetzungssoftware beschafft und neu als IKT-Standard geführt. Der Aufbau der entsprechenden Strukturen ist in der Initialisierungsphase.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Jährliche Überprüfung der Zusammenarbeit mit den Fachämtern in der Aussenpolitik: Das EDA wird fortan jährlich zuhause der Generalsekretärenkonferenz (GSK) eine Auslegeordnung zu seiner Zusammenarbeit mit den Fachämtern in der Aussenpolitik vornehmen. Dies erfolgte erstmals im Dezember 2018. Mit der Ausarbeitung der aussenpolitischen Strategie 2020–2023 soll die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik weiter gestärkt werden.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Das EDI will *Synergiegewinne* in den Bereichen Archivierungssysteme (EDI-intern), hydrologische Messnetze (BAFU und MeteoSchweiz) und nationale Alarmzentrale (BABS, MeteoSchweiz, ENSI) erzielen. Im Bereich der *Statistik* sollen vorhandene Daten mehrfach genutzt und Effizienzgewinne erzielt werden. Schliesslich sollen *Teilrenten in der AHV* vermehrt jährlich statt monatlich ausbezahlt werden; dazu ist eine Gesetzesänderung erforderlich, die dem Parlament im Rahmen der anstehenden AHV-Reform (AHV 21) unterbreitet wird.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Neuausrichtung des Finanzierungssystems in den Bereichen Asyl und Integration: Das Finanzierungssystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird gemeinsam mit den Kantonen umfassend überprüft, um Fehlanreize zu bereinigen, es wirkungsorientierter auszugestalten und administrativ zu vereinfachen. Bis Ende 2019 sollen die Arbeiten auf technischer Ebene mit einem entsprechenden Bericht abgeschlossen sein. Die Verabschiedung des Schlussberichts ist für das dritte Quartal 2020 vorgesehen.

Neuordnung der Finanzierung der Fernmeldeüberwachung: Die Kantone entrichten eine Gebühr für Überwachungsaufträge, die sie dem Dienst ÜPF im EJPD erteilen. Die Rechnungstellung ist vergleichsweise aufwändig. Der Kostendeckungsgrad beträgt dennoch nur knapp 50 Prozent. Das Gesetz soll künftig neben der fallweisen Verrechnung auch eine Verrechnung mittels einer Pauschale ermöglichen. Damit soll zum einen der administrative Aufwand reduziert, zum anderen der Kostendeckungsgrad erhöht werden.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Das VBS prüft zahlreiche Optimierungsmassnahmen, so namentlich die bessere Nutzung von Synergien bei der Ausbildung, Einsparungen bei der Armeepothek, die Erweiterung des Nutzerkreises des Zentrums für elektronische Medien (ZEM), eine Entflechtung der Informatik zwischen zivilen und militärischen Standards oder eine Fokussierung der Unterstützung der Institutionen, die historisches Armeematerial verwalten. Daneben soll die Finanzierung der Erhebung von Geobasisdaten auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt werden.

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Im EFD legte der Bundesrat den Fokus auf Effizienzsteigerungen und Massnahmen zum Abbau der Bürokratie, namentlich im Bereich der Steuererhebung. Mit den grossen IT-Projekten FISCAL-IT (ESTV) und DaZiT (EZV) wurde bzw. wird der Grundstein gelegt für eine effiziente, moderne Erhebung der Steuern. Um weitere Vereinfachungen zu erzielen, soll das Tabaksteuergesetz geändert werden. Weiter wird geprüft, das Dienstleistungszentrum Personal des EPA allen Departementen zugänglich zu machen und die Anreize für eine günstige Unterbringung und Logistik zu verbessern. Daneben hat der Bundesrat die Struktur und Aufgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung überprüfen lassen, dies auch als Pilot für die Institutionalisierung periodischer spending reviews in den Bundesämtern. Im Rahmen der «LEX IBM»-Vorlage (Integrated Border Management) soll ferner eine Rechtsgrundlage für den Abschluss von Vereinbarungen mit Flughafenbetreibern über Effizienzmassnahmen im Umgang mit grossen Passagierströmen geschaffen werden. Schliesslich soll mit zwei Änderungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁵ auf Wunsch der Eidgenössischen Finanzkontrolle eine bessere Aufsicht über die Empfängerinnen und Empfänger von Subventionen ermöglicht werden.

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Mit einer *Neupositionierung der Forschungsanstalt Agroscope* will der Bundesrat Effizienzgewinne erzielen, die er in die landwirtschaftliche Forschung reinvestieren will. Das *Bundesamt für Wohnungswesen reduziert seinen Funktionsaufwand bis 2025 um bis zu 25 Prozent, worunter auch Synergieeffekte durch die Zusammenarbeit im Bereich der Querschnittsdienste mit anderen Verwaltungseinheiten des WBF* fallen; es bezieht künftig seine Querschnittsdienste von der WEKO. Schliesslich will der Bundesrat eine *Übertragung der ETH-Immobilien* an den ETH-Bereich prüfen.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Beim UVEK will der Bundesrat eine *Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen* in eine öffentlich-rechtliche Anstalt prüfen. Daneben wurden *Struktur und Aufgaben des Bundesamts für Raumentwicklung* überprüft.

1.2.3 Gesetzgebungsbedarf

Für die grosse Mehrzahl der genannten Massnahmen besteht kein Rechtsetzungsbedarf. Einige Massnahmen erfordern aber die Änderung von geltenden Bundesgesetzen. Diese Vorhaben sollen den eidg. Räten in einem Mantelerlass unter-

⁵ SR 616.1

breitet werden. Insgesamt sollen 6 Gesetze geändert werden. Folgende Massnahmen erfordern die Änderung eines oder mehrerer Bundesgesetze:

- Optimierung der Aufsicht über die Empfängerinnen und Empfänger von Subventionen
- Vereinfachungen bei der Erhebung der Tabaksteuer
- Reduktion der Indexierung der Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds
- Schaffung der rechtlichen Grundlage für die Einführung von Pauschalen im Bereich der Fernmeldeüberwachung
- Neuregelung der Finanzierung der amtlichen Vermessung.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁶ über die Legislaturplanung 2015–2019 wird dem Bundesrat in Artikel 2, Ziel 1 die ausdrückliche Vorgabe gemacht, die Aufgabenverzichtsplanning mit dem Ziel einer substanziellen Entlastung des Bundeshaushalts fortzuführen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung

2.1.1 Geoinformationsgesetz (SR 510.62)

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Im Rahmen des Projekts zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde entschieden, dass die amtliche Vermessung als Verbundaufgabe mittels Programmvereinbarungen und Globalbeiträgen gesteuert werden soll. Rechtsgrundlage blieb das Zivilgesetzbuch (ZGB), welches der Bundesversammlung die Kompetenz zur Regelung der Finanzierung zuschreibt. Wegen des inzwischen in Kraft getretenen neuen Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) konnten rechtliche Grundlagen vom Parlament nicht mehr auf dem Weg des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses erlassen werden, sondern mussten die Form einer Verordnung (Rechtserlass) der Bundesversammlung haben.⁷ Trotz des zeitgleich neu geschaffenen Geoinformationsgesetzes (GeoIG)⁸ sind die Regelungen zu den Globalbeiträgen an subventionsberechtigte Arbeiten der Kantone bis heute in der Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV) festgelegt und orientieren sich an der letzten grundsätzlichen Veränderung in der amtlichen Vermessung im Jahr 1992.

Die amtliche Vermessung und ihre Finanzierung werden somit über drei Stufen der Gesetzgebung geregelt. Im Bundesgesetz (GeoIG, in der Verordnung der Bundesversammlung (FVAV) und in den Verordnungen des Bundesrats (GeoIV, VAV). Üblicherweise wird die Finanzierung von Verbundaufgaben mit einer Regelung im formellen Gesetz und mit ergänzenden Ausführungsbestimmungen in einer bundesrätlichen Verordnung (insb. zur Bemessung der Globalbeiträge) geregelt. Das Parlament nimmt keine Detailregelungen in Parlamentsverordnungen vor.

Die Bemessung der Globalbeiträge für die amtliche Vermessung ist in der FVAV auf hoher Stufe sehr detailliert geregelt. Dies erschwert Anpassungen an die heutigen Bedürfnisse. Sie ermöglicht beispielsweise keine Bundesbeiträge mit einem Anteil an den effektiven Kosten von mehr als 60 Prozent, obwohl der Bund mit einer höheren Beteiligung in bestimmten Einzelfällen insbesondere die rasche Erreichung der erwünschten Flächendeckung der amtlichen Vermessung erreichen könnte. Es ist weiter auch nicht möglich, dass sich der Bund an Schwergewichtsprojekten beteiligt oder besondere Arbeiten aus der Strategie der amtlichen Vermessung (AV-Strategie) mitfinanziert. Eine Anpassung drängt sich auch deshalb auf, weil gleichzeitig die Aktivitäten in bisherigen Bereichen (z.B. Erst- und Neuerhebungen) künftig abnehmen werden.

Die amtliche Vermessung ist derzeit einem starken und raschen Wandel unterworfen, der insbesondere durch den technologischen Wandel und die digitale Transformation der Gesellschaft geprägt wird. In den nächsten Jahren wird – nach über 20 Jahren – das Datenmodell der amtlichen Vermessung durch ein neues, modulares Datenmodell abgelöst werden. Wenn der Bund mit seinen Abteilungen an die amtliche Vermessung diese Entwicklung steuern will, müssten künftig voraussichtlich in rascher Folge die Regelungen in der Parlamentsverordnung angepasst werden. Es drängt sich deshalb eine Neuregelung auf, die den künftigen Aufgaben der amtlichen Vermessung Rechnung trägt und bei Bedarf einfacher an neue Bedürfnisse angepasst werden kann.

Beschreibung der Massnahme

Die beantragte Neuregelung (Änderung GeoIG) sieht vor, dass künftig auf eine Parlamentsverordnung (heutige FVAV) verzichtet wird und stattdessen der Bundesrat die Details der finanziellen Beteiligung des Bundes festlegt. Gleichzeitig setzt das Gesetz einen groben Rahmen, in dem festgehalten wird, welche Arten von Arbeiten und Projekten der amtlichen Vermessung der Bund unterstützen darf. Die neue Regelung stärkt das Instrument der Steuerung mit Programmvereinbarungen und Globalbeiträgen. Sie trägt den zwischenzeitlich erfolgten Veränderungen Rechnung und ermöglicht, dass künftig für die Verteilung der Bundesgelder an die Kantone Schwerpunkte gebildet werden können. Gleichzeitig wird bei der amtlichen Vermessung die Regelung der Finanzierung an jenen Modus angepasst, der bei Verbundaufgaben üblich ist.

⁶ BBl 2016 5183

⁷ Die entsprechende Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV) vom 6. Oktober 2006 (SR 211.432.27) trat zusammen mit dem geänderten Art. 39 SchlT ZGB am 1. Januar 2008 in Kraft.

⁸ SR 510.62

Die beantragte Gesetzesänderung ist kostenneutral und hat damit für den Bund und für die Kantone ausser einer administrativen Entlastung keine finanziellen Auswirkungen. Der mit dem Voranschlag 2020 beantragte Rahmenkredit für die Bundessubventionen in den Jahren 2020-2023 beträgt 58.9 Millionen Franken. Davon entfallen 20 Millionen Franken auf den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) und 38.9 Millionen Franken auf die amtliche Vermessung, deren Finanzierung mit der vorliegenden Änderung neu geregelt werden soll.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die künftig angestrebte Verteilung der Mittel für die amtliche Vermessung auf die einzelnen Massnahmen.

	2016-2019 aktuelle Schätzung	2020-2023 inkl. Änd. GeoIG	Anteil	in Mio. CHF
Massnahmen der amtlichen Vermessung				
a. Erst- und Neuerhebungen;	50%	20%	44%	17.2
b. Erneuerungen;	18%	22%		
c. Vermarkungen;	5%	1%		
d. Massnahmen infolge von Naturereignissen;	1%	1%		
e. periodische Nachführungen;	14%	25%	56%	21.7
f. besondere Anpassungen von nationalem Interesse;	12%	29%		
g. innovative Projekte zur Weiterentwicklung der amtlichen Vermessung und zur Erprobung neuer Technologien.		2%		
Total	100%	100%	100%	38.9

2.1.2 Subventionsgesetz (SR 616.1)

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in den vergangenen Jahren ihre Prüfungen im Bereich der Subventionen intensiviert. Sie hat dabei zwei Lücken im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990⁹ über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz; SuG) ausgemacht, die nun geschlossen werden sollen:

- Subventionsempfänger sind gegenüber dem Subventionsamt und der EFK umfassend auskunftspflichtig. Das Subventionsgesetz lässt aber offen, ob sich diese Auskunftspflicht auch auf Dritte bezieht, die von Subventionsempfängern für ihre Aufgabenerfüllung beigezogen werden.
- Die Subventionsämter sind zwar gesetzlich verpflichtet zu prüfen, ob die Subventionen dem in Gesetz, Verordnung, Leistungsvereinbarung und/oder Verfügung festgelegten Zweck entsprechend verwendet werden. Die Ziele, Verfahren und Zuständigkeiten für diese Prüfungen sind aber zuweilen nicht schriftlich in einem Prüfkonzept festgehalten.

Beschreibung der Massnahme

Um die Aufsicht über die Subventionen und ihre Verwendung weiter zu verbessern, soll das Subventionsgesetz in zwei Punkten ergänzt werden. Zum einen soll klargestellt werden, dass sich die Auskunftspflichten der Subventionsempfänger auch auf Dritte erstrecken, wenn – und nur insoweit – diese für die Aufgabenerfüllung beigezogen werden. Zum anderen sollen die Subventionsämter verpflichtet werden, in schriftlichen Prüfkonzepten festzuhalten, wie sie überprüfen, dass die Subventionen dem Zweck entsprechend verwendet werden.

2.1.3 Tabaksteuergesetz (TStG; SR 641.31)

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Mit dem Aufkommen von legalem Cannabis auf dem Schweizer Markt stieg die Zahl der Tabaksteuer-Pflichtigen Herstellerinnen und Hersteller markant an. Sie beläuft sich mittlerweile auf 665 (Stand Ende Januar 2019). Die Steueranmeldung ist gemäss Artikel 18 Absatz 1 TStG monatlich vorzunehmen. Allerdings müssen pro Monat etwa ein Drittel der Anmeldepflichtigen gemahnt werden. Auch nach Erhalt der letzten Mahnung zur Steueranmeldung kommt ein grosser Teil der Gemahnten der Pflicht zur Einreichung der Steueranmeldung nicht nach.

Beschreibung der Massnahme

Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Steuerveranlagung nach Ermessen soll ein Ausfall bei der Tabaksteuererhebung verhindert und somit auch die Steuersicherheit gewährleistet werden. Gleichzeitig erfolgt eine Angleichung an die anderen Verbrauchssteuern, wie etwa die Biersteuer, oder an die Schwerverkehrsabgabe, deren Erlasse eine Ermessenseinschätzung der Steuer bzw. der Abgabe bereits kennen.

⁹ SR 616.1

2.1.4 Eisenbahngesetz (SR 742.101) und Bahninfrastrukturgesetz (SR 742.140)

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Gemäss Artikel 3 Absatz 2 Bahninfrastrukturfondsgesetz (BIFG) werden die Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) aus dem allgemeinen Bundeshaushalt (2,3 Mrd.) und der Maximalbetrag aus den Mineralölsteuern (310 Mio.) an die Entwicklung des realen Brutto-Inlandproduktes (rBIP) angepasst und folgen dem Bahnbau-Teuerungsindex (BTI). Artikel 57 Absatz 1^{bis} Eisenbahngesetz (EBG) ¹⁰ regelt, dass die Kantonsbeiträge in den BIF (500 Mio.) ab 2019 mit denselben Parametern fortgeschrieben werden. Im Langzeitdurchschnitt liegt die Bahnbauteuerung 0,6 Prozentpunkte über dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK), wobei die Differenz im Durchschnitt der letzten fünf Jahre auf 0,1 Prozentpunkt gefallen ist. Die indexierten BIF-Einlagen wachsen damit schneller als die Einnahmen des Bundes, was zu einer Verdrängung von nicht gebundenen Ausgaben führen kann.

Beschreibung der Massnahme

Das UVEK hat verschiedene Varianten für eine tiefere Indexierung der BIF-Einlagen geprüft. Aus verkehrs- und finanzpolitischer Sicht werden zwei Varianten als vertretbar erachtet:

- BTI und $\frac{1}{2}$ rBIP: Die Indexierung erfolgt analog der heutigen Basisvariante, allerdings nur mit Anrechnung der halben Wirtschaftsentwicklung. Damit wird sichergestellt, dass die für die Fondsentnahmen massgebende Bahnbauteuerung ausgeglichen wird. Da eine wachsende Wirtschaft Mehrverkehr mit sich bringt, soll die Wirtschaftsentwicklung nach wie vor Niederschlag finden in der Fortschreibung der Fondseinlagen, jedoch nur noch zur Hälfte. Ein Teil des Verkehrswachstums soll durch Effizienzsteigerungen aufgefangen werden. Die Entlastung von Bund und Kantonen gegenüber der heutigen Indexierung setzt nach dem Inkrafttreten allmählich ein und dürfte 2025 rund 130 Millionen betragen (Bund: 110 Mio.; Kantone: 20 Mio.) und bis 2030 auf 290 Millionen steigen (Bund: 240 Mio.; Kantone: 50 Mio.).
- LIK und rBIP: Die Teuerungsindexierung erfolgt bei dieser Variante neu auf Basis des LIK, die reale Wirtschaftsentwicklung wird wie bisher voll angerechnet. Da die indexierten Fondseinlagen damit nicht mehr schneller wachsen als die Einnahmen von Bund und Kantonen (welche sich etwa im Ausmass von Konsumentenpreisteuerung und realem Wirtschaftswachstum entwickeln), kann mit dieser Variante die finanzpolitisch unerwünschte Verdrängung ungebundener Ausgaben aus dem Bundeshaushalt unterbunden werden. Die Entlastung von Bund und Kantonen gegenüber einer Fortschreibung der heutigen Regeln nimmt von Jahr zu Jahr zu und wird 2025 voraussichtlich bei etwa 60 Millionen liegen (Bund: 50 Mio.; Kantone: 10 Mio.) und bis 2030 auf 153 Millionen steigen (Bund: 126 Mio.; Kantone: 27 Mio.)¹¹.

Nach heutiger Einschätzung dürfte der BIF kurz-, mittel- und langfristig auch bei einer Reduktion der Indexierung der Einlagen über genügend Mittel verfügen und jährliche Überschüsse im dreistelligen Millionenbereich erzielen. Keine der beiden Varianten gefährdet die Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur. Sollte der BIF entgegen den Prognosen in den kommenden Jahren einen Liquiditätsbedarf aufweisen, ist der Bundesrat bereit, die Fondseinlage aus der LSWA bei Bedarf auf das verfassungsmässige Maximum von zwei Dritteln des LSWA-Reinertrags zu erhöhen, sofern die Lage des Bundeshaushalts dies zulässt.

Der Bundesrat beantragt die Variante «LIK und rBIP» zur Umsetzung, weil sich damit der Haushalt entlasten und die finanzpolitisch unerwünschte Verdrängung anderer Ausgaben aus dem Bundeshaushalt wegen zu schnell wachsender BIF-Einlagen wirksam unterbinden lässt, sofern die Konsumentenpreisteuerung auch in Zukunft unter der Bahnbauteuerung liegt. Mit einer Indexierung gemäss Variante «BTI und $\frac{1}{2}$ rBIP» würde das Wachstum der Fondseinlagen etwas geringer ausfallen.

Die angepasste Indexierung gilt auch für die Obergrenze der Einlage aus Mineralölsteuermitteln in den BIF gemäss Artikel 196 Ziffer 3 Absatz 2 der Bundesverfassung. Da die effektiven Einlagen von Mineralölsteuererträgen jedoch in allen Jahren deutlich unter dieser Obergrenze liegen dürften, hat die tiefere Indexierung der Obergrenze keine Auswirkungen.

2.1.5 Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Für den Ausbau und den Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes bewilligte die Bundesversammlung am 11. März 2015 einen Gesamtkredit von 99 Millionen. Mit den Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen (13 Mio.) werden bis Ende 2021 112 Millionen in die Modernisierung dieser Systeme investiert. Davon fallen alleine 79 Millionen für das Verarbeitungssystem zur Fernmeldeüberwachung an.

Angesichts des tiefen Kostendeckungsgrades des Dienstes ÜPF und des geplanten Ausbaus des Verarbeitungssystems beschloss der Bundesrat am 28. Mai 2014, die Kostendeckung der Betriebsausgaben mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)¹² zu erhöhen. Trotz einer Erhöhung der Gebühren und Entschädigungen per 1. März 2018 liegt der Kostendeckungsgrad des Dienstes ÜPF heute aber nach wie vor knapp unter 50 Prozent. Werden die Einnahmen für die Leistungen sowie die Ausbezahlung der Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen (insb. Anbieterinnen von Fernmeldediensten und sich darauf stützender Dienste; vgl. Art. 2 Bst. a-e BÜPF) als Durchlaufposten ausgeklammert, ist der Kostendeckungsgrad sogar noch tiefer, nämlich rund 34 Prozent. Die ungedeckten Betriebskosten des Dienstes ÜPF im Jahr 2018 betragen 14,1 Millionen Franken.

Die auskunftersuchenden und anordnenden Behörden (nachstehend Strafverfolgungsbehörden genannt) entrichten Gebühren differenziert nach Auftragsstyp. Zudem ist die Gebührenhöhe von der Überwachungsdauer abhängig. Die Gebührenstruktur ist intransparent und hat zu einer Häufung von Gerichtsverfahren geführt, was für die Zusammenar-

¹⁰ SR 742.101

¹¹ Berechnung unter der Annahme, dass die jährliche Bahnbauteuerung im Durchschnitt 0,4 Prozentpunkte über der Konsumententeuerung liegt.

¹² SR 780.1

beit zwischen den Mitwirkungspflichtigen, den anordnenden Behörden und dem Dienst ÜPF nicht förderlich ist. Ausserdem stösst das Rechnungsstellungssystem aufgrund der Komplexität an seine Grenzen.

Auf Empfehlung der Rechtskommission des Ständerates sowie auf Wunsch der Kantone und Strafbehörden hat der Bundesrat das EJPD (Dienst ÜPF) am 15. November 2017 beauftragt, eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe (AG Finanzierung FMÜ) einzusetzen, welche die Höhe der Gebühren sowie die Vereinfachung von Abrechnung und Rechnungsbegleichung ergebnisoffen diskutieren und einen entsprechenden Konsens finden soll.

Handlungsbedarf besteht ebenfalls bei der gesetzlichen Grundlage zur Nutzung der Daten im Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF. Das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF dient vor allem der Entgegennahme und Aufzeichnung von Daten aus der Überwachung des Fernmeldeverkehrs. Diese Daten benötigen die Strafverfolgungsbehörden vor allem für Ermittlungen der Straftaten gemäss Deliktskatalog nach Artikel 269 Absatz 2 StPO¹³ und gemäss Artikel 273 Absatz 1 StPO. Heute können die berechtigten Behörden Anordnungen im System erfassen, Daten mutieren, lesen und löschen.¹⁴ Für die Datenanalyse im Verarbeitungssystem fehlt jedoch eine explizite Gesetzesgrundlage. Die Strafverfolgungsbehörden müssen Analysen deswegen extern in Auftrag geben oder je für sich eine entsprechende Software beschaffen, obwohl das Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF bereits über eine solche Funktion verfügt.

Beschreibung der Massnahme

Die Arbeitsgruppe Finanzierung FMÜ ist zum Schluss gekommen, dass zur Vereinfachung des Systems künftig die Erhebung von Pauschalen ermöglicht werden soll. Eine Pauschale soll denjenigen Behörden, die eine Auskunft anfordern oder eine Überwachung anordnen, die Arbeit im Alltag vereinfachen, indem sie nicht für jeden Auftrag eine Rechnung erhalten. Ebenso sollen die Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen pauschalisiert werden können, um auch deren Berechnungsaufwand zu reduzieren. Damit die Strafverfolgungsbehörden die Kosten der Überwachung weiterhin auf ihre Verfahren überwälzen können, wird der Dienst ÜPF ihnen künftig dennoch eine nach Einzelleistungen aufgeschlüsselte Übersicht zur Verfügung stellen.

Zugleich beabsichtigt der Bundesrat, die Pauschalen schrittweise zu erhöhen, so dass die in den nächsten Jahren anfallenden Mehrkosten sachgerecht auf Bund und Kantone aufgeteilt werden können. Eine Anhebung ist per 1.1.2022 vorgesehen. Dabei wird die Kostenentwicklung des Dienstes ÜPF berücksichtigt. Maximal sollen die Erhöhungen für den Bund zu Mehrerträgen von 10 Millionen führen.

Mit der beantragten Gesetzesrevision soll weiter die Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit Daten im Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF analysiert und deren Ergebnisse visualisiert werden können. Daraus können weitreichende Schlüsse über Personennetzwerke sowie Kommunikations- und Bewegungsgewohnheiten gezogen werden. Für die Nutzung dieser Analysefunktionen soll in den Artikeln 7 und 8 BÜPF eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Da im Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden, reicht dazu eine Verordnungsbestimmung nicht aus.¹⁵

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.1 Geoinformationsgesetz

Art. 38 Amtliche Vermessung

Als Ausfluss des *Legalitätsprinzips* ist bei subventionsrechtlichen Tatbeständen eine genügende Bestimmtheit der Regelung auf Gesetzesstufe nötig. Deshalb wird im geänderten Absatz 1 in einer Liste festgelegt, welche Arten von Arbeiten und Projekten der amtlichen Vermessung der Bund unterstützen darf. Die Liste entspricht den heutigen Untertiteln im Anhang zur FVAV. Neu ist der Buchstabe g: Der Bund soll künftig – wie heute schon beim ÖREB-Kataster – innovative Schwerpunktprojekte und Pilotprojekte zur Weiterentwicklung der amtlichen Vermessung unterstützen können. Damit kann dem technologischen Wandel besser Rechnung getragen werden. Solche Projekte in einzelnen Kantonen nutzen das "föderalistische Labor" und ermöglichen es, vorab nur in einem oder in wenigen Kantonen vertiefte Untersuchungen oder Pilotprojekte mit neuen Technologien durchzuführen und die Ergebnisse dann – effizient und kostengünstig – für alle Kantone nutzbar zu machen. Was im Einzelnen bei der Festlegung der Globalbeiträge berücksichtigt werden kann, wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe festlegen.

In einem neuen Absatz 1^{bis} werden dem Bundesrat Bemessungsgrundsätze für die Globalbeiträge vorgegeben. Über 100 Jahre nach der Einführung der amtlichen Vermessung mit dem ZGB besteht in der Schweiz noch immer keine Flächendeckung der Grundbuchvermessung, obwohl diese ein nationales Anliegen ist. Deshalb hat dieses Kriterium bei der Bemessung des Finanzierungsanteils des Bundes eine besondere Bedeutung. Die Harmonisierung der Geodaten ist ein Verfassungsauftrag (Art. 75a Abs. 3 BV) und gehört zudem zu den wichtigen Grundprinzipien des Geoinformationsrechts (vgl. Art. 4 GeoIG).

Die Kantone ziehen auch einen Nutzen aus der amtlichen Vermessung und sollen sich weiterhin an der Finanzierung beteiligen. Der Bund wird mit seinen Globalbeiträgen bei normalen Projekten und Massnahmen weiterhin einen Anteil der Kosten in der Grössenordnung von 15 bis 45 Prozent decken. Im neuen Absatz 1^{ter} wird die Obergrenze des massgeblichen Anteils des Bundes an besonderen Anpassungen von aussergewöhnlich hohem nationalem Interesse neu auf maximal 80 Prozent der Gesamtkosten festgelegt (bisher max. 60%). Für die Finanzierung von innovativen Projekten zur Weiterentwicklung der amtlichen Vermessung und zur Erprobung neuer Technologien (Abs. 1 Bst. g) kann der rechnerische Bundesanteil höher als 80 Prozent sein. Der Grund liegt darin, dass es sich um Entwicklungsprojekte handelt, die grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundes fallen würden, die aber zur Erhöhung des Praxisbezugs (Verbindung von Entwicklung und Pilotprojekt) in eine kantonale Verwaltung ausgelagert werden. Auch hier ist eine (geringfügige) finanzielle Beteiligung der Kantone sinnvoll.

¹³ SR 312.0

¹⁴ Gemäss Verordnung vom 15. November 2017 über das Verarbeitungssystem für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VVS-ÜPF, SR 780.12), Anhang

¹⁵ Vgl. Art. 17 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1).

Der Absatz 1^{quater} enthält die eigentliche materielle Änderung des Gesetzes: Die Zuständigkeit zum Erlass von Ausführungsvorschriften wird neu statt an die Bundesversammlung an den Bundesrat delegiert.

3.2 Subventionsgesetz

Art. 11 Abs. 3^{bis}

Die Gesuchsteller bzw. die Empfänger von Subventionen sind sowohl gegenüber dem zuständigen Subventionsamt (Art. 11 Abs. 2 und 3 SuG) als auch gegenüber der EFK (Art. 8 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 10 Finanzkontrollgesetz, FKG¹⁶) auskunftspflichtig. Dies ermöglicht den Subventionsämtern und der EFK, die gesetzeskonforme Verwendung von Finanzhilfen und Abgeltungen durch den Empfänger zu überprüfen (vgl. Art. 11 Abs. 3 SuG). Gleichzeitig ermöglicht das Finanzkontrollgesetz der EFK, die Qualität der Aufsichtstätigkeit des zuständigen Subventionsamtes über die Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen zu prüfen.

Die Subventionsempfänger können für ihre Aufgabenerfüllung Dritte zur Unterstützung beiziehen. Dies kann unter anderem im Rahmen von Konzern- oder Holdingstrukturen der Fall sein. Beispielsweise kann der Subventionsempfänger bei einer Tochterunternehmung Dienstleistungen einkaufen und mit Subventionsmitteln bezahlen. Möglich ist aber auch der Bezug von externen IT-Unternehmen oder anderen Dienstleistern.

Diese Dritten sollen im Rahmen der Aufgabe, für die sie beigezogen werden, den gleichen Pflichten unterliegen, wie die Subventionsempfänger selbst. Für die schweizerischen Dritten ergeben sich diese Pflichten unmittelbar aus dem Gesetz selbst (vgl. Art. 11 Abs. 2 bis 3^{bis} SuG). Ausländische Dritte sollen durch die Subventionsempfänger im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen künftig grundsätzlich verpflichtet werden, alle relevanten Informationen den schweizerischen Behörden gegenüber verfügbar zu halten. Der Zugang zu Informationen kann dadurch vereinfacht werden.

Dazu gehören insbesondere auch die Pflichten nach Artikel 11 Absätze 2 und 3 SuG (Erteilung der erforderlichen Auskünfte, Gewährung der Akteneinsicht und des Zutritts an Ort und Stelle) gegenüber dem Subventionsamt und der EFK. Diesbezüglich besteht aktuell eine Lücke, da von Artikel 11 SuG formell betrachtet nur der Gesuchsteller bzw. der Subventionsempfänger, nicht aber beigezogene Dritte erfasst werden. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 11 Absatz 3^{bis} SuG soll diese Lücke geschlossen werden. Damit soll verhindert werden, dass entsprechende Kontrollen erschwert oder verhindert werden, indem der Subventionsempfänger Leistungen bei Dritten bezieht, die keiner Auskunftspflicht unterstehen. In erster Linie sollen die Überprüfungen jedoch beim Subventionsempfänger stattfinden. Insbesondere wenn dies nicht vollständig möglich ist, namentlich weil die für die Kontrollen notwendigen Informationen beim Subventionsempfänger nicht vorhanden sind, können die Informationen auch bei den beigezogenen Dritten eingefordert werden.

Art. 25

Departementsweise Subventionsüberprüfungen des Bundesrats im Rahmen der Staatsrechnung haben gezeigt, dass die Verwaltungseinheiten in aller Regel über Verfahren zur Prüfung des Subventionseinsatzes verfügen. Diese sind aber nicht überall schriftlich festgehalten. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat zudem in ihren Prüfungen festgestellt, dass teilweise Ineffizienzen bei den Subventionsüberprüfungen durch die Verwaltungseinheiten bestehen und dem risikoorientierten Prüfungsansatz zu wenig Rechnung getragen wird.

Mit der Einführung der Verpflichtung, schriftliche Prüfkonzepte für die Kontrolle der Subventionen zu erstellen, sollen die Arbeiten der Verwaltungseinheiten im Bereich der Aufsicht über die Subventionsempfänger systematisiert, dadurch auch vereinfacht und effizienter gemacht werden. Die Erstellung des Prüfkonzepts erfordert eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Risiken der ausgerichteten Subventionen und deren Kontrolle. Artikel 25 verlangt, dass jede Verwaltungseinheit für ihre Subventionen über schriftliche Prüfkonzepte verfügt. Als Anknüpfungspunkte für die Prüfkonzepte kommen insbesondere die Subventionsbestimmungen oder die Voranschlagskredite, über welche die Subventionen ausgerichtet werden, in Frage. Im Rahmen von Artikel 25 entscheiden die zuständigen Verwaltungseinheiten, inwieweit es gerechtfertigt ist, mit einem Prüfkonzept gleich mehrere Subventionsbestimmungen oder -kredite abzuhandeln. Dem ist Rechnung zu tragen; die Ausgestaltung der Prüfkonzepte ist den mit den Subventionen verbundenen Risiken anzupassen. Damit soll sichergestellt werden, dass der Kontrollaufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum entsprechenden Risiko steht. Es ist daher zulässig, vergleichbare Subventionen im gleichen Prüfkonzept abzuhandeln, auch wenn sie sich auf verschiedene Kreditpositionen beziehen.

Das Prüfkonzept soll im Wesentlichen festhalten, wie die Verwaltungseinheit nach der Gewährung einer Subvention überprüft, ob die Mittel dem in Gesetz, Verordnung, Leistungsvereinbarung und/oder Verfügung festgelegten Zweck entsprechend verwendet werden. Es beantwortet die Fragen: Wer prüft was, wann und wie?

Im Einzelnen regelt das risikoorientiert ausgestaltete Prüfkonzept zumindest folgende Elemente:

- *Art der Prüfung:* Zu regeln ist das Prozedere der Stichprobenfestlegung, wenn aus Kostengründen keine flächendeckende Prüfung möglich ist. Bei der Wahl der Empfänger ist dem Risikoaspekt Rechnung zu tragen: Prüfungen sollen primär dort durchgeführt werden, wo grosse Risiken bestehen, also bei Empfängern grosser Beträge, bei Empfängern, welche in der Vergangenheit nicht alle Vorgaben eingehalten haben, oder wenn die Gefahr einer Zweckentfremdung der Mittel vorhanden ist. Die Risikolage bestimmt auch, in welchem Rhythmus bei einzelnen Empfängern von Subventionen Prüfungen durchgeführt werden. Es kann sinnvoll sein, eine Mehrjahresplanung zu erstellen und festzulegen, welche Subventionsempfänger wann geprüft werden. Eine vertiefte Prüfung bei den einzelnen Subventionsempfängern in einem Mehrjahresrhythmus kann unter Umständen wirkungsvoller sein als z. B. die jährliche formelle Prüfung der Abrechnung.
- *Zuständigkeit für die Prüfungen:* Das Prüfkonzept regelt, wer für die Durchführung der Prüfungen zuständig ist. Im Idealfall werden die Prüfungen durch Personen durchgeführt, die selbst nicht für die Subventionierung des zu prüfenden Subventionsempfängers zuständig sind. Die Verwaltungseinheiten treffen geeignete Vorkehrungen, um Interessenkonflikte bei der Prüfung der Subventionsempfänger zu vermeiden. Namentlich sind auch die Aus-

¹⁶ SR 641.0

standsregeln nach Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968¹⁷ zu berücksichtigen. Die Behörde kann auch Dritte, z.B. Revisionsunternehmen, mit der Prüfung beauftragen.

- *Gegenstand der Prüfungen und Vorgehen:* Zu definieren ist sodann, worin die Prüfungen beim Subventionsempfänger bestehen. Im Vordergrund steht dabei nicht die Analyse der Wirkung oder der Ausgestaltung der Subvention, sondern vielmehr die Prüfung, ob die vom Bund zugewiesenen Mittel gemäss den vorgängig im Gesetz, in der Verordnung und in der Verfügung oder Leistungsvereinbarung definierten Bedingungen und Vorgaben verwendet wurden. Die Wahl der Methode richtet sich nach der Risikolage der Subvention. Geeignete Instrumente sind insbesondere die Einsichtnahme in die Kosten- und Leistungsrechnung des Empfängers oder die Prüfung allfälliger Verträge mit Dritten. Bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung werden die nötigen Massnahmen ergriffen. Deswegen wird die neue Bestimmung in den 3. Abschnitt «Zahlung und Rückforderung von Finanzhilfen und Abgeltungen» eingegliedert.
- *Umgang mit allfälligen weiteren Behörden:* Es ist zu klären, wie die Prüfungen mit allfälligen anderen Prüfungstätigkeiten, namentlich mit solchen der Kantone koordiniert werden. Prüfen andere Behörden wesentliche Elemente der Subvention und hat der Bund Kenntnis von den entsprechenden Prüfergebnissen, so können die Prüfungen entsprechend reduziert werden (vgl. Abs. 3 Bst. a). Damit wird dem Prinzip der risikoorientierten Prüfung Rechnung getragen.
- *Dokumentation der Prüfung:* Das Prüfkonzept soll schliesslich festhalten, wie die Durchführung der Prüfungen zu dokumentieren ist. In aller Regel sind die Ergebnisse schriftlich festzuhalten und dem Empfänger mitzuteilen.

Das Prüfkonzept kann mitunter auch zum Anknüpfungspunkt der Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) werden. Die EFK wird die Prüfkonzepte indessen nicht systematisch ex ante prüfen.

In gewissen Fällen rechtfertigt es sich, auf ein Konzept zu verzichten. Der Subventionsgeber hat dies gegebenenfalls im Sinne des Grundsatzes «Comply or explain» zu begründen. Vorgesehen ist ein Verzicht bei Pflichtbeiträgen an internationale Organisationen oder bei betragsmässig unbedeutenden Subventionen, deren Verwendung durch die Verwaltung ohnehin sehr nahe mitverfolgt wird (z.B. die Beiträge der EFV an Rechnungslegungsgremien im Umfang von 55 000 Franken pro Jahr). Auf ein subventionsspezifisches Prüfkonzept kann auch dann verzichtet werden, wenn die unterstützte Aufgabe, wie etwa die Sozialversicherungen, einer umfassenderen Aufsicht durch Bundesbehörden untersteht.

3.3 Tabaksteuergesetz

Art. 18 Abs. 2bis

Die Formulierung entspricht jener in Artikel 79 Absatz 1 des Mehrwertsteuergesetzes¹⁸.

Art. 36 Abs. 3bis

Die Formulierung folgt jener in Artikel 35 Absatz 3 des Biersteuergesetzes¹⁹.

3.4 Eisenbahngesetz

Art. 51b Abs. 3

Artikel 51b Absatz 3 wird sprachlich an den neuen Artikel 10 Absatz 4 BIFG angepasst. Der bisher explizite Hinweis, wonach die Umwandlung von bedingt rückzahlbaren Darlehen in Eigenkapital nur unter Vorbehalt der notwendigen aktienrechtlichen Beschlüsse erfolgen könne, wird gestrichen. Soll Fremd- in Eigenkapital umgewandelt werden, so müssen die Organisationsvorschriften des Unternehmens sowieso berücksichtigt werden. Bei einer Aktiengesellschaft braucht es beispielsweise die Zustimmung der bisherigen Aktionärinnen und Aktionäre, um das Aktienkapital erhöhen zu können. Diese müssen auch der Möglichkeit zur Leistung der Einlagen mittels Verrechnung von Darlehensforderungen ausdrücklich zustimmen (insgesamt: Art. 650 ff. OR²⁰, Art. 46 ff. HRegV²¹). Andererseits wird nun klar festgehalten, dass der Bundesrat bedingt rückzahlbare Darlehen, die im Bahninfrastrukturfonds geführt werden, in die Bundesrechnung übernehmen und in Beteiligungen umwandeln kann. Zudem werden die Voraussetzungen für den Verzicht auf die Rückzahlung von bedingt rückzahlbaren Darlehen präzisiert: Bedingung ist, dass die Kantone, die Darlehen gewährt haben, ebenfalls auf die Rückzahlung verzichten.

Art. 57 Abs. 1bis

Bis zum Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung erfolgt die Berechnung der Fondseinlagen nach der bisherigen Methode. Zur Bestimmung der Fondseinlagen der Folgejahre werden die Einlagen aus dem letzten Jahr vor dem Inkrafttreten mit der neuen Methode fortgeschrieben. Die Details der Berechnung regelt das EFD wie bisher in einer Departementsverordnung, welche es im Einvernehmen mit dem UVEK erlässt.

¹⁷ SR 172.021

¹⁸ SR 641.20

¹⁹ SR 641.411

²⁰ SR 220

²¹ SR 221.411

3.5 Bahninfrastrukturfondsgesetz

Art. 3 Abs. 2

Gleich wie die Fondseinlage der Kantone sollen neu auch die Einlage aus dem allgemeinen Bundeshaushalt (2'300 Mio. zum Preisstand 2014) sowie die Obergrenze für die Einlage aus Mineralölsteuererträgen (310 Mio. zum Preisstand 2014) mit der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise und des realen Bruttoinlandprodukts fortgeschrieben werden. Die Umsetzung erfolgt analog der oben (Ziff. 2.1.4) beschriebenen Fortschreibung der Einlage der Kantone.

Art. 10

Die Änderung von Artikel 10 des Bahninfrastrukturfondsgesetzes steht in keinem Zusammenhang mit der Änderung der Indexierung der Fondseinlagen. Vielmehr soll damit eine gesetzgeberische Lücke geschlossen werden. Die Absicht hinter dem bestehenden Artikel 10 war, dem BIF alle Darlehen zu übertragen, die für Investitionen in die Bahninfrastruktur gewährt wurden. Die geltende Formulierung schliesst jedoch gewisse Darlehen nicht ein. So wurden aus dem Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) Darlehen gewährt und nach Abrechnung der entsprechenden Projekte in die Bundesbilanz ausgebucht. Auch die für Schienenprojekte des Agglomerationsverkehrs aus dem Infrastrukturfonds (IF) bzw. aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) gewährten Darlehen wurden nach Abschluss der Projekte jeweils in die Bundesbilanz übertragen. Künftig sollen alle Darlehen, die für Eisenbahninfrastruktur gewährt wurden, sei dies aus dem NAF (Agglomerationsverkehr) oder aus dem allgemeinen Bundeshaushalt (Behindertengleichstellung) nach Projektabschluss in den BIF übertragen werden.

Die Absätze 1 und 2 bleiben unverändert.

Absatz 3 erlaubt, sämtliche Darlehen, die an Bahnunternehmen gewährt wurden oder in Zukunft gewährt werden, welchen nach Eisenbahnrecht die Ausgaben für Betrieb und Substanzerhalt der Bahninfrastruktur abgegolten werden, in den BIF zu überführen. Betroffen sind zinslose, bedingt rückzahlbare und wertberichtigte Darlehen im Umfang von knapp 200 Millionen Franken (Stand Ende 2018). Die Darlehensbedingungen ändern sich mit dem Übertrag an den BIF nicht.

Mit Absatz 4 wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Bundesrat die im BIF geführten bedingt rückzahlbaren Darlehen in die Bundesbilanz übernehmen und in Beteiligungen umwandeln kann. Soll Fremd- in Eigenkapital umgewandelt werden, so müssen die Organisationsvorschriften des Unternehmens berücksichtigt werden. Bei einer Aktiengesellschaft braucht es beispielsweise die Zustimmung der bisherigen Aktionärinnen und Aktionäre, um das Aktienkapital erhöhen zu können. Diese müssen auch der Möglichkeit zur Leistung der Einlagen mittels Verrechnung von Darlehensforderungen ausdrücklich zustimmen (insgesamt: Art. 650 ff. OR, Art. 46 ff. HRegV). Die Möglichkeit, bedingt rückzahlbare Darlehen in Beteiligungen zu wandeln, ist heute bereits in Artikel 51b Absatz 3 EBG angelegt. Falls der Bund in Zukunft Beteiligungen an Bahnen bzw. Infrastrukturbetreiberinnen auf- oder ausbauen möchte, müssten diese in der Bundesbilanz und nicht im BIF geführt werden. Dafür ist eine explizite Gesetzesgrundlage notwendig. Zudem werden die Voraussetzungen für den Verzicht auf die Rückzahlung von bedingt rückzahlbaren Darlehen präzisiert: Bedingung ist, dass die Kantone, die Darlehen gewährt haben, ebenfalls auf die Rückzahlung verzichten.

3.6 Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Art. 7 und 8 Analysefunktionen im Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF

Neu wird in Artikel 7 Buchstabe d präzisiert, dass die Bearbeitungsfunktionen des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF auch Analysefunktionen einschliessen. Zudem wird die abschliessende Aufzählung der Inhalte des Verarbeitungssystems in Artikel 8 mit Buchstabe e ergänzt: Ergebnisse aus der Analyse von Daten, die im Rahmen einer Überwachung des Fernmeldeverkehrs nach diesem Gesetz erhoben wurden. Dabei handelt es sich um Daten, die bereits im Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF enthalten sind.

Das Verarbeitungssystem soll hingegen keine Daten aus anderen strafrechtlichen Massnahmen enthalten. Art. 7 und 8 sind keine ausreichende Grundlage, um Daten, welche aus anderen strafrechtlichen Massnahmen, wie GovWare (Art 269^{ter} StPO), IMSI-Catchern (Art 269^{bis} StPO) oder Observationen (Art 282f. StPO) zu importieren.

Mit dieser Funktion lassen sich die im System bereits enthaltenen Daten direkt analysieren und deren Ergebnisse zum Beispiel in Form von Schaubildern visualisieren. Mit diesen Analysen können in Ermittlungsverfahren Kenntnisse über Aktivitäten, soziale Netzwerke und das Verhalten von überwachten Personen gewonnen werden.

Die Ergänzung mit dem zweiten Teil des Artikel 8 Buchstabe d stellt die gesetzliche Grundlage dar, um die für die Bearbeitungsfunktionen notwendigen Daten, wie Geoinformationen, benutzen zu können. Diese können bereits heute im Verarbeitungssystem genutzt werden.²² Strafverfolgungsbehörden können somit gestützt auf die neue gesetzliche Grundlage solche Analysen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben ohne Mehrkosten direkt im Verarbeitungssystem durchführen.

Durch die Einbettung der Datenanalyse in die bereits bestehende Umgebung des Bundes (Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF) können die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone die Daten erleichtert und in erhöhter Qualität bearbeiten. Insbesondere für die kantonalen Strafverfolgungsbehörden stellt dies eine wesentliche Entlastung dar, da sie die Daten nicht mehr exportieren und einen Dritten mit der Datenanalyse beauftragen oder eigene Datenanalytische Software beschaffen müssen.

²² Vgl. Artikel 4 und 5 der Verordnung über das Verarbeitungssystem für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VVS-ÜPF; SR 780.12)

Art. 23 Modalitäten der Datenerfassung und der Auskunftserteilung

Die Formulierung des aktuellen Gesetzestextes entspricht nicht mehr den aktuellen technischen Abläufen. Heute stehen die Daten aus den Artikeln 21 und 22 BÜPF den Behörden nach Artikel 15 überwiegend im Verarbeitungssystem des Dienstes ÜPF im Abrufverfahren zur Verfügung. Nur in Ausnahmefällen werden heute Daten noch per Mitteilung (E-Mail, Post, Telefon etc.) an die anordnenden Behörden übermittelt. Aus diesem Grund ist eine Anpassung des Gesetzestextes notwendig.

Die Kostenregelung wird im BÜPF neu in einem Abschnitt zusammengefasst. Die Regelung der Kostenlosigkeit des geltenden Artikels 23 Absatz 3 (Möglichkeit, Auskünfte nach den Artikeln 21 und 22 BÜPF kostenlos anzubieten) wird daher in den neuen Artikel 38 verschoben. Zudem wird eine sprachliche Ungenauigkeit korrigiert (s. Art. 38 Abs. 4).

9. Abschnitt: Kosten

Art. 38 Grundzüge

Absatz 1 wird leicht umformuliert (aktive Formulierung statt passive), um deutlicher als im geltenden Recht zu zeigen, dass es sich um die Kosten handelt, die den Mitwirkungspflichtigen entstehen und nicht dem Dienst ÜPF. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

Die geltende Regelung in *Absatz 2* sieht vor, dass die Mitwirkungspflichtigen im Einzelfall (bisher: «für die Kosten der einzelnen Überwachung») eine angemessene Entschädigung erhalten. Die neue Regelung ermöglicht sowohl eine einzelfallweise als auch eine pauschale Bemessung der Entschädigungen (s. Art. 38a Abs. 2). Wie in Absatz 1 wird durch die Umformulierung klargestellt, dass es sich nur um Kosten handelt, die den Mitwirkungspflichtigen entstehen. Im Gegensatz zu Absatz 1 erfasst die Formulierung wie im geltenden Recht nicht jegliche Pflichten der Mitwirkungspflichtigen, sondern nur diejenigen der Erteilung der Auskünfte und der Durchführung der Überwachungen. Der geltende Wortlaut wird dahingehend vervollständigt, dass Entschädigungen nicht nur für Überwachungen, sondern grundsätzlich auch für Auskünfte auszurichten sind (sofern der Bundesrat nicht von der Möglichkeit der kostenlosen Auskünfte gemäss Art. 38 Abs. 4 Gebrauch macht).

Die Regelung in *Absatz 3* ist zusammen mit Artikel 38a zu lesen. Die Kosten, die dem Dienst ÜPF durch seine Leistungen entstehen, sowie die Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen sind durch den Bund und die Kantone gemeinsam zu tragen. Die erwähnten Leistungen des Dienstes ÜPF umfassen insbesondere alle Aufgaben gemäss dem 3. Abschnitt des BÜPF, die direkt sowie indirekt (Gemeinkosten) zurechenbar sind.

Der neue Begriff «Kostenbeteiligung» ist offener als derjenige der «Gebühr». Die explizite Benennung als Gebühr würde die engeren Leitplanken des Gebührenrechts ins Spiel bringen, unter anderem die Individualäquivalenz und den Verursacherkonnex. Dies ist beim Begriff der «Kostenbeteiligung» weniger der Fall. Die Formulierung «beteiligen sich an den Kosten» signalisiert lediglich eine Teilüberwälzung auf die anordnenden Behörden.

Absatz 4 Buchstabe a ermächtigt den Bundesrat vorzusehen, dass die Mitwirkungspflichtigen die Auskünfte nach den Artikeln 21 und 22 unentgeltlich erteilen müssen. Andererseits soll der Bundesrat nach *Absatz 4 Buchstabe b* auch vorsehen können, dass Leistungen des Dienstes im Zusammenhang mit der Erteilung von Auskünften bei der Bemessung der Kostenbeteiligung der Kantone nicht berücksichtigt werden. Schon im geltenden BÜPF bezieht sich die Möglichkeit der Kostenlosigkeit sowohl auf die Entschädigungen an die Mitwirkungspflichtigen als auch auf die Gebühren des Dienstes ÜPF. Das soll nun klargestellt werden.

Eine Verpflichtung der Mitwirkungspflichtigen, alle Auskünfte nach Artikel 21 und 22 unentgeltlich anzubieten, sowie der Verzicht auf die Verrechnung der damit zusammenhängenden Kosten des Dienstes ÜPF würden weitere Vereinfachungen im heutigen Abrechnungs- und Abgeltungssystem gestatten. Aufgrund der damit verbundenen Einnahmefälle beim Dienst ÜPF würde der Bundeshaushalt netto um ca. 1,4 Millionen Franken belastet, weshalb vorläufig nicht vorgesehen ist, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Gestützt auf Buchstabe b behält sich der Bundesrat vor, bezahlte Auskünfte nicht *tel quel* weiter zu verrechnen. So verfügt er bei der Festlegung der Kostenbeteiligungen der Kantone über bestimmte Freiheiten und kann im Sinne der administrativen Vereinfachung auf die Verrechnung von Auskünften verzichten und stattdessen beispielsweise die Kostenbeteiligung bei den Überwachungen erhöhen, um den angestrebten Kostendeckungsgrad zu wahren.

Art. 38a Modalitäten

Absatz 1 enthält die Delegationsnorm an den Bundesrat, damit dieser die Details der Berechnungs- und Zahlungsmodalitäten in den Ausführungsbestimmungen regeln kann (s. dazu auch Abs. 3).

Der Bundesrat hat aufgrund von *Absatz 2* die Möglichkeit, die Modalitäten der Entschädigungen und die Kostenbeteiligungen so zu gestalten, dass er beim geltenden System der Einzelfallzahlungen bleiben oder auch verschiedene denkbare Pauschalisierungslösungen, beispielsweise Jahrespauschalen, bestimmen kann. Eine Pauschale für die Kostenbeteiligungen soll gestützt auf einen Verteilschlüssel (bspw. durchschnittliche Anzahl Auskunftsersuchen und Überwachungsanordnungen der letzten drei Jahre) berechnet und in regelmässigen Abständen (bspw. alle 3 Jahre) überprüft und bei Abweichungen entsprechend angepasst werden. Bei einer Pauschale für die Mitwirkungspflichtigen wäre ein ähnliches Vorgehen denkbar, indem die durchschnittlichen Entschädigungsleistungen als Berechnungsbasis genommen werden (bspw. der letzten 3 Jahre), die in regelmässigen Abständen überprüft (bspw. alle 3 Jahre) und bei Bedarf angepasst werden.

Auch wenn der Bundesrat Pauschalen einführt, wird er für die Mitwirkungspflichtigen mit reduzierten Pflichten weiterhin einzelfallweise Entschädigungen vorsehen können.

Die Pauschalisierung darf nicht so weit gehen, dass die individuelle Zurechenbarkeit von Kosten an einen Verfahrensbeteiligten nicht mehr nachvollziehbar ist. Bei einer Pauschallösung müsste folglich eine nachvollziehbare Kalkulation gemacht werden, die sicherstellt, dass die anordnenden Behörden die Kosten der Überwachungsmaßnahmen ganz oder

teilweise an Dritte, insbesondere der verurteilten Person, auferlegen können (bspw. die in Art. 38a Abs. 5 beschriebene Pro-forma-Abrechnung).

Für die Kostenbeteiligungen und Entschädigungen muss der Bundesrat nach Absatz 3 die Tarife einzelfallweise festlegen.

Gemäss *Absatz 4* regelt der Bundesrat bei einer Pauschallösung unter anderem den Verteilschlüssel für die Entschädigungen und die Kostenbeteiligungen (s. Abs. 2). Kriminalität endet weder an Kantons- noch an Landesgrenzen. Deshalb übernehmen regelmässig Kompetenzzentren grössere Überwachungen. Die Kosten hat nach geltendem Recht trotzdem nur die anordnende Behörde zu übernehmen. Mit der Möglichkeit der Berücksichtigung des Nutzens sollen diese Kosten künftig besser auf die Kantone verteilt werden können. Idealerweise einigen sich die Kantone im Rahmen eines Konkordats auf einen entsprechenden Verteilschlüssel.

Der Dienst ÜPF wird sodann gemäss *Absatz 5* eine Pro-forma-Abrechnung führen, welche Abweichungen aufzeigt und die notwendigen Korrekturmassnahmen ermöglicht. Diese Pro-forma-Abrechnung wird vor allem die Anzahl Auskünfte und Überwachungen der anordnenden Behörden aufführen, wie auch die jeweiligen Kosten für die einzelnen Aufträge ausweisen, welche durch die Pauschale bereits beglichen wurden. Dadurch wird den Strafverfolgungsbehörden die Überwälzung der Verfahrenskosten auf Verfahrensbeteiligte ermöglicht.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Namhafte finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben lediglich die Änderung der Berechnung der Einlage aus dem allg. Bundeshaushalt in den Bahninfrastrukturfonds sowie die Anpassung des Berechnungsmodus der Kostenbeteiligungen der Strafverfolgungsbehörden und der Mitwirkungspflichtigen für die Fernmeldeüberwachung.

Die Entlastung durch die Anpassung der Indexierung der BIF-Einlage nimmt schrittweise zu. Nimmt man eine LIK-Entwicklung von 1,0 Prozent pro Jahr und eine BTI-Entwicklung von 1,4 Prozent pro Jahr an, resultiert für den Bund im Jahr 2025 eine Entlastung von ca. 50 Millionen, im Jahr 2030 beträgt sie rund 126 Millionen. Die Höhe der Entlastung hängt vollumfänglich von der Entwicklung der beiden Teuerungsindizes ab.

Mit der Einführung von Pauschalen bei der Berechnung der Kostenbeteiligungen für die Post- und Fernmeldeüberwachung und deren beabsichtigten schrittweisen Erhöhung kann der Bundeshaushalt um maximal 10 Millionen entlastet werden. Die Änderungen des Subventionsgesetzes haben keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen. Sie unterstützen den zielgerichteten Mitteleinsatz und sollen effiziente Verfahren in der Aufsicht ermöglichen. Sie leisten damit indirekt einen Beitrag an eine sparsamere Mittelverwendung des Bundes.

Mit der Änderung des Geoinformationsgesetzes sind keine finanziellen Auswirkungen verbunden. Die Beiträge des Bundes an die amtliche Vermessung sollen im bisherigen Rahmen weitergeführt werden.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Keines der fünf Vorhaben verursacht einen personellen Mehr- oder Minderbedarf.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone werden durch die Änderung der Berechnung ihrer Einlage in den BIF entlastet. Die Höhe der Entlastung wird auf 10 Millionen im Jahr 2025 und 27 Millionen im Jahr 2030 geschätzt. Da die Einlage der Kantone gleich berechnet wird wie jene aus dem allgemeinen Bundeshaushalt, gilt dieselbe Unsicherheit, wie sie in Ziff. 4.1.1 beschrieben ist.

Mit der Einführung von Pauschalen bei der Berechnung der Kostenbeteiligung für die Post- und Fernmeldeüberwachung und deren beabsichtigten schrittweisen Erhöhung werden die Kantone bis maximal 10 Millionen belastet. Es handelt sich dabei indessen nicht um eine Lastenverschiebung; im Gegenteil wird mit der Massnahme eine verursachergerechtere Verteilung der Kosten angestrebt. Die Pauschalisierung, die ermöglicht wird, erlaubt es, auch die administrativen Kosten der Kantone zu senken.

Es ist offensichtlich, dass durch die neu einzuführenden schriftlichen Konzepte für die Überprüfung von Bundessubventionen keine Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten sind (betrifft das Verfahren resp. die Organisation von Bundesämtern). Dasselbe gilt für die Änderung des Tabaksteuergesetzes. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht detailliert untersucht. Die beantragte Gesetzesänderung bei der amtlichen Vermessung ist für die Kantone kostenneutral.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten. Da der BIF in den kommenden Jahren auch bei einer leicht tieferen Einlage namhafte Überschüsse erzielen wird, ergeben sich keine Auswirkungen auf die inländische Wertschöpfung durch die vom BIF finanzierten Infrastrukturprojekte.

Auch die übrigen Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 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 dem vorliegenden Mantelerlass beantragten Änderungen sind mit diesen Verfassungsnormen konform.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegenden Massnahmen haben keine Auswirkungen auf Verpflichtungen, die sich aus internationalen Abkommen oder aus der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder Kommissionen ergeben. Die Massnahmen betreffen den Eigenbereich der Verwaltung und im Fall der Tabaksteuer inländische Hersteller.

5.3 Erlassform

Zur rechtlichen Umsetzung der beantragten Massnahmen aus den strukturellen Reformen müssen sechs Bundesgesetze geändert werden. Diese Massnahmen 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 (strukturelle Reformen) gerechtfertigt.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

Mit der Neuregelung der Finanzierung der amtlichen Vermessung im Geoinformationsgesetz werden zwar Subventionsbestimmungen geschaffen. Dabei werden indes weitgehend die Bestimmungen der Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV) übernommen. Die einzige materielle Änderung gegenüber der geltenden Regelung besteht darin, dass die bisher fix vorgeschriebenen Prozentsätze der Bundesbeteiligung pro Massnahme flexibler ausgestaltet werden können und somit eine bessere Prioritätensetzung ermöglicht wird. Mit der Neuregelung werden hingegen explizit nicht mehr Mittel als bisher eingesetzt. Eine Unterstellung unter die Ausgabenbremse ist nicht erforderlich, weil keine neuen Ausgaben beschlossen werden.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

An der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen wird mit dem Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts nichts verändert. Auch die durch die Änderung des Geoinformationsgesetzes und die gleichzeitige Aufhebung der Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV) betroffene Verbundaufgabe der amtlichen Vermessung verändert sich bezüglich der Aufgabenteilung nicht.

5.6 Datenschutz

Der Datenschutz ist in Bezug auf die Daten, vor allem die besonders schützenswerten Personendaten, und Datenbearbeitung des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF von Bedeutung, die mit den Anpassungen von Artikel 7 und 8 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) präzisiert bzw. ergänzt wird. Zum einen wird in Artikel 7 Buchstabe d der Datenbearbeitungszweck dahingehend präzisiert, dass die Datenbearbeitung auch Analysen miteinschliesst. Zum anderen wird mit den Anpassungen von Artikel 8 Buchstaben d und e der Inhalt des Verarbeitungssystems entsprechend näher bestimmt. Den datenschutzrechtlichen Anforderungen an die Richtigkeit der Daten, das Berechtigungsrecht und die Datensicherheit wird vollumfänglich Rechnung getragen.