

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Entlastungsprogramm 2003

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Benteli, Marianne
Bernath, Magdalena
Clivaz, Romain

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Bernath, Magdalena; Clivaz, Romain 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Entlastungsprogramm 2003, 2003 – 2004*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 06.04.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Wirtschaft	1
Landwirtschaft	1
Forstwirtschaft	1
Öffentliche Finanzen	1
Finanzplan und Sanierungsmassnahmen	1
Sozialpolitik	3
Soziale Gruppen	3
Asylpolitik	3

Abkürzungsverzeichnis

BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
BFT	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Technologie

OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
UE	Union européenne
EEE	l'Espace économique européen
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
FRT	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation

Allgemeine Chronik

Wirtschaft

Landwirtschaft

Forstwirtschaft

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.07.2003
ROMAIN CLIVAZ

Le domaine de la Sylviculture n'a pas été épargné par le Programme d'allégement budgétaire 2003. Dans son message, le gouvernement a rappelé que selon le plan financier du 30 septembre 2002, un versement de 180 millions de francs de subventions était prévu en 2006. Chaque secteur devant faire un effort, il a estimé que par une modification de la loi sur les forêts, des économies d'environ 50 millions pouvaient être réalisées par rapport au plan financier, cela d'ici à 2006. Ce sont les subventions touchant à la gestion et aux dégâts des forêts, ainsi qu'aux équipements de desserte, qui devaient être adaptées. Les chambres ont accepté le principe des économies dans ce domaine, mais se sont montrées moins rigoureuses que l'exécutif concernant les montants à épargner.¹

Öffentliche Finanzen

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.07.2003
MAGDALENA BERNATH

Anfang Juli präsentierte der Bundesrat seine **Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003** (EP 03); das Parlament hatte die Regierung im Vorjahr beauftragt, den Finanzplan 2004-2006 unter Kürzung der Ausgaben so zu überarbeiten, dass er den Anforderungen der Schuldenbremse entspricht. Das EP 03 sah, gemessen am Finanzplan vom September 2002, im Jahr 2006 Verbesserungen von knapp 3,3 Mia Fr. vor. Davon entfielen rund 85% auf ausgabenseitige Massnahmen, die sich schwergewichtig auf die sechs Aufgabengebiete soziale Wohlfahrt, Verkehr, Landesverteidigung, Landwirtschaft, Bildung und Forschung sowie Beziehungen zum Ausland verteilten; daneben war quer durch das gesamte Aufgabenspektrum des Bundes eine grosse Zahl punktueller Entlastungsmassnahmen vorgesehen (die in der Vernehmlassungsvorlage enthaltene zweckgebundene Energielenkungsabgabe wurde fallengelassen). Mit dem EP 03 beabsichtigte der Bundesrat, das jährliche durchschnittliche Ausgabenwachstum von 3,8%, das der Finanzplan vom September 2002 vorsah, auf 2,1% zu senken. Das Ziel eines dauerhaften Haushaltsausgleichs lasse sich voraussichtlich nicht erreichen. Für 2006 rechnete der Bundesrat mit einem Defizit von gegen 2 Mia Fr.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.09.2003
MAGDALENA BERNATH

In der Parlamentsdebatte zum **Entlastungsprogramm 2003** am umstrittensten waren der Fürsorgestopp im Asylwesen (die einzige grundlegende Systemänderung), das Ausgabenwachstum im Bildungsbereich, die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte, die Kürzungen bei EnergieSchweiz und das Impulsprogramm für Kinderkrippen. In der Herbstsession nahm der **Ständerat** die Beratungen in Angriff. Er lehnte einen Rückweisungsantrag Gentil (sp, JU) ab, der die Einsparungen auf 2 Mia Fr. begrenzen und auf Massnahmen verzichten wollte, welche eine blosser Lastenverschiebung auf die Kantone und Gemeinden darstellten. In der Detailberatung folgte der Rat in den meisten Fällen den Vorgaben des Bundesrates und den Anträgen der vorberatenden Spezialkommission; diese hatte zwar einige Akzentverschiebungen vorgenommen, das Entlastungsziel von 3,3 Mia Fr. insgesamt aber eingehalten. Auf Antrag des Bundesrates entschied die kleine Kammer, dass Asylsuchende, auf deren Gesuch nicht eingetreten wird, kein Recht mehr auf Sozialleistungen haben, sondern nur noch auf die verfassungsmässig verankerte Nothilfe, falls sie darum ersuchen. Stärker als der Bundesrat kürzte der Ständerat die Ausgaben im Umweltbereich (zusätzliche Einsparungen von 18 Mio Fr., dazu 11 Mio Fr. beim BUWAL) und im Personalbereich (zusätzlich 48 Mio Fr.). Im Bereich Bildung, Forschung und Technologie (BFT) beschloss der Rat hingegen Mindereinsparungen von 50 Mio Fr., was ein jährliches Wachstum von 4,75% statt der vom Bundesrat beantragten 4,5% zur Folge hat. Geschont wurde auch die Forstwirtschaft (-21 Mio) sowie das Programm EnergieSchweiz (-20 Mio). Mit 20:19 Stimmen lehnte der Ständerat einen Antrag Hess (fdp, OW) ab, welcher eine Energielenkungsabgabe einführen wollte. Kommission und Bundesrat argumentierten erfolgreich, es entspreche nicht der Idee des EP 03, neue Steuern und Abgaben einzuführen, das Volk habe eine solche Förderabgabe deutlich verworfen; schliesslich

solle dieses komplexe Problem nicht im Rahmen der Entlastungsvorlage behandelt werden. Beim Strassenbau beschloss der Rat, die Beiträge an die Kantone um 60 Mio Fr. weniger zu kürzen. Ganz knapp scheiterte in diesem Kontext ein Antrag Marty (fdp, TI), der die Investitionen in den Strassenbau und Strassenunterhalt von jeder Kürzung ausnehmen und zum Ausgleich die Mineralölsteuer um drei Rappen pro Liter erhöhen wollte. Weitere Zugeständnisse machte die kleine Kammer auch bei der Landwirtschaft, indem sie mit 21:19 Stimmen einen Antrag Bieri (cvp, ZG) unterstützte, das Ausgabenwachstum bei den Direktzahlungen nicht nur im Sinne der Kommissionsmehrheit zu halbieren, sondern ganz von der Sparübung auszunehmen. Beim Parlamentsressourcengesetz folgte der Rat der Kommissionsminderheit und beschloss, die jährlichen Entschädigungen pro Parlamentarier um 3000 Fr. zu kürzen. In der Gesamtabstimmung wurde das Entlastungsprogramm lediglich von der SP abgelehnt und mit 26:6 Stimmen angenommen.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.10.2003
MAGDALENA BERNATH

Der **Nationalrat** behandelte das **Entlastungsprogramm 2003** noch in derselben Session. In der Eintretensdebatte betonten die Bürgerlichen, das EP 03 stelle angesichts der völlig aus dem Ruder gelaufenen Bundesfinanzen das absolute Minimum an Einsparungen dar. Die überproportional wachsenden Ausgaben müssten auf einen vernünftigen, langfristig tragbaren Kurs gebracht werden. Die Linke hingegen bezeichnete das Entlastungsprogramm als ein massives Spar- und Abbauprogramm, das den verfassungsmässigen Auftrag einer nachhaltigen Entwicklung gefährde. Zudem sei es stossend, das Programm gleichzeitig mit dem Steuerpaket vorzulegen; die Kosten würden bloss auf Gemeinden und Kantone überwältigt. Während die Grünen gar nicht erst auf die Vorlage eintreten wollten, beantragten die Sozialdemokraten Rückweisung des Geschäfts mit dem Auftrag, das Entlastungsprogramm von 3,3 Mia auf 2 Mia Fr. zu redimensionieren und den Haushalt auch über Mehreinnahmen wie der Einführung einer eidgenössischen Erbschafts- und Schenkungssteuer zu finanzieren – der Nichteintretensantrag wurde mit 132:41, der Rückweisungsantrag mit 120:59 Stimmen abgelehnt. In der viertägigen Debatte wich der Nationalrat verschiedentlich von den Sparvorgaben des Bundesrates und den Beschlüssen des Ständerates ab und verfehlte das Sparziel von 3,3 Mia Fr. um etwa 600 Mio Fr. Im Asylbereich lehnte die grosse Kammer auf Antrag von Ruth Genner (gp, ZH) mit 95:82 Stimmen einen Systemwechsel bei der Fürsorge ab. Neben dem links-grünen Lager, das den Eingriff mittels Dringlichkeitsverfahren in eine laufende Gesetzesrevision beklagte, votierte auch die SVP-Fraktion gegen die Änderung, um eine Überwälzung der Kosten auf die Kantone zu verhindern. Im Bereich Bildung, Forschung und Technologie setzte sich ein Einzelantrag Randegger (fdp, BS) durch, der ein Ausgabenwachstum von 5,5% vorsah, anstelle von 4,5% (Bundesrat) resp. 4,75% (Ständerat); die Kommission hatte ein Ausgabenwachstum von 5% beantragt, während Beck (lp, VD) ganz auf Kürzungen hatte verzichten wollen, was dem ursprünglich geplanten Wachstum von 6% entsprochen hätte. Beim Impulsprogramm für die Kinderkrippen konnte sich dank der Unterstützung der CVP-Fraktion ein Minderheitsantrag von Liliane Maury Pasquier (sp, GE) durchsetzen, der gänzlich auf die Kürzung von 12 Mio verzichtete. Entgegen Bundesrat und Ständerat lehnte es der Nationalrat auf Antrag Abate (fdp, TI) ab, vom Bundesanteil an der LSVA bis 2007 nur 80% statt 100% in den Finöv-Fonds zu leiten. Weniger Einsparungen als der Ständerat beschloss die grosse Kammer auch beim Programm EnergieSchweiz, dem die Subventionen um 25 statt um 45 Mio Fr. gekürzt werden. Gleichzeitig votierte sie mit 87:84 Stimmen nur knapp gegen die von einer links-grünen Kommissionsminderheit geforderte Einführung einer Energie-Lenkungsabgabe von 0,1 Rappen pro Kilowattstunde auf nicht erneuerbaren Energien. Da das Parlament in der Zwischenzeit bei der 11. AHV-Revision auf die soziale Abfederung des Rentenvorbezugs verzichtet hatte, lehnte der Nationalrat das von Bundesrat und Ständerat beschlossene einmalige Aussetzen des Mischindex stillschweigend ab. Weiter als der Ständerat ging die grosse Kammer beim Personalressourcengesetz, wo sie nicht nur die Entschädigungen der Parlamentarier kürzte, sondern auch das Einkommen der Magistratspersonen (Bundesräte, -richter und -kanzlerin) um 5%. Das Entlastungsprogramm passierte die Gesamtabstimmung gegen die Voten von Grünen und SP mit 103:60 Stimmen.⁴

Während der Wintersession befassten sich die Räte mit den **Differenzen** bezüglich dem **Entlastungsprogramm 2003**: In der ersten Runde schloss sich der Ständerat nur bei der Aussetzung des AHV-Mischindex und beim Programm EnergieSchweiz dem Nationalrat an. Um zum Nationalrat, in dem der Systemwechsel bei der Fürsorge im Asylbereich aufgrund einer taktischen Koalition zwischen der Linken und der SVP-Fraktion vorläufig gescheitert war, eine Brücke zu bauen, präzisierte die kleine Kammer, in welcher Form der Bund eine allfällige Nothilfe übernimmt. Insbesondere legte sie fest, dass der Bundesrat die Nothilfepauschale aufgrund einer zeitlich befristeten Kostenüberprüfung und nach Konsultation der Kantone anpassen wird. Diesem Systemwechsel im Asylbereich stimmte der Nationalrat in der Folge zu. Zu weit ging der grossen Kammer ein von Zuppiger (svp, ZH) eingebrachter Minderheitsantrag, der auch die erst nach einem Verfahren abgewiesenen Asylsuchenden aus dem Fürsorgesystem ausschliessen wollte. Beim Fonds für Eisenbahngrossprojekte folgte der Nationalrat dem restriktiveren Sparkurs der kleinen Kammer: Er zeigte sich bereit, vom Bundesanteil der LSVA befristet nur 80% in den Fonds für Eisenbahn-Grossprojekte zu leiten. Die dabei eingesparten 325 Mio sollen bis 2009 wieder in den Fonds zurückgezahlt werden. Nach längerer Diskussion um die Mittel im Bereich BFT setzte sich schliesslich Kathy Riklin (cvp, ZH) mit einem Kompromissvorschlag durch: Gegenüber dem Finanzplan sollen die Mittel für BFT um 296 Mio gekürzt werden. Dies bedeutet ein jährliches Wachstum um ca. 5,2% gegenüber den ca. 4,8% gemäss Ständerat. In der Einigungskonferenz setzte sich der Ständerat bei der Bildung (jährliches Aufgabenwachstum von 4,8%) und bei der Besoldung von Magistratspersonen (keine Lohnkürzung um 5%) durch, der Nationalrat hingegen bei der Anstossfinanzierung von Kinderkrippen (keine Kürzung). Das Parlament verabschiedete das Entlastungsprogramm 2003 im Betrag von rund 3 Mia Fr. gegen die Opposition der Linken mit 116:72 (Nationalrat) resp. 32:7 Stimmen (Ständerat); die dringlichen Massnahmen wurden mit 118:69 resp. 33:7 Stimmen gutgeheissen, mit 173:2 resp. 42:0 Stimmen die Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes, um den Zeitplan zum Abbau des strukturellen Defizits anzupassen, und mit 134:35 resp. 27:0 Stimmen die Änderung des Parlamentsressourcengesetzes, das eine befristete Kürzung der Parlamentarierbezüge ermöglicht.⁵

Sozialpolitik

Soziale Gruppen

Asylpolitik

Auch der Bundesrat zog offensichtlich die Konsequenzen aus dem knappen Abstimmungsergebnis, das ein tiefes asylpolitisches Malaise artikuliert hatte, und beschloss, verstärkt auf abschreckende Massnahmen zu setzen. Künftig sollten **Asylsuchende**, auf deren Gesuch nicht eingetreten wurde, als illegal anwesende Ausländer gelten und dementsprechend keine Sozialhilfe mehr erhalten, sondern nur noch die in der Verfassung verankerte Nothilfe (**Fürsorgestopp**). Von dieser Massnahme, welche 2003 rund 7800 Personen betroffen hätte, erhoffte sich der Bundesrat jährliche Einsparungen von CHF 77 Mio., eine Zunahme der freiwilligen Ausreisen sowie eine Einbusse der Attraktivität der Schweiz als Asyldestination. Asylbewerber mit positivem Eintretensentscheid aber mit letztlich abgelehnten Asylgesuch sollten vom Fürsorgestopp vorderhand nicht betroffen sein. Einen ähnlichen Vorschlag hatte der Bundesrat bereits früher (2000) gemacht, war aber am Widerstand der Kantone gescheitert, die moniert hatten, dies würde nur zu einer Verlagerung der Kosten führen, da die Kantone und Gemeinden für die Nothilfe zuständig sind. Auch die nationale Asylkonferenz, die auf Vorschlag der Stadt Zürich Anfang April stattfand, konnte die Bedenken der Kantone und Städte nicht zerstreuen. Der Bundesrat beharrte aber auf seiner Absicht. Um die Massnahme möglichst rasch umsetzen zu können, verpackte er diese Änderung der Asylgesetzgebung ins Entlastungsprogramm 2003 (EP 03). Gleichzeitig schlug er im EP 03 noch zwei weitere Elemente vor, die in dieser Form ebenfalls nicht in seinem Entwurf zur Asylgesetzrevision enthalten gewesen waren. Auf das Asylbegehren von Personen, die bereits erfolgreich in einem EU- oder EWR-Land ein Gesuch gestellt haben, soll nicht mehr eingetreten werden, womit sie automatisch unter den Fürsorgestopp fallen. Zudem beantragte er, im Ausländergesetz (ANAG) einen neuen Haftgrund einzuführen: Wer die Mitwirkungspflicht verletzt, weil er sich zum Beispiel bei der Papierbeschaffung passiv verhält, soll für maximal neun Monate in Ausschaffungshaft genommen werden können. Diese Massnahmen sollten im Dringlichkeitsverfahren verabschiedet werden. Die Linke zeigte sich ob dem Vorgehen empört. Es gehe weniger um eine finanzielle

Entlastung, als vielmehr um eine im EP 03 völlig systemfremde Verschärfung der Asylgesetzgebung; der Dringlichkeitsweg verunmöglichte zudem ein Referendum vor Ablauf eines Jahres. Auch in den Reihen der CVP machte sich Skepsis breit. Insbesondere wurde bezweifelt, ob Inhaftierungen zu Einsparungen führen können. Die SPK des Nationalrats zeigte sich ebenfalls wenig erfreut darüber, dass man auf diese Weise wesentliche Punkte der Revision ihrer Vorberatung entzog.

Im Ständerat wurde den Neuerungen bei den Nichteintretensgründen und der Inhaftierung stillschweigend zugestimmt. Beim Fürsorgestopp beantragte Brunner (sp, GE), darauf zu verzichten, unterlag aber mit 29 zu 3 Stimmen. Ein Antrag Germann (svp, ZH), den Bund bis zum Vorliegen gültiger Reisepapiere in der Verantwortung zu belassen, wurde mit 32 zu 7 Stimmen abgelehnt; es wurde argumentiert, damit würden die Einsparungen praktisch vergeblich. Im Nationalrat stellte Leutenegger Oberholzer (sp, BL) den Antrag, die ganze Übung abubrechen; sie fand die Unterstützung der geschlossenen SP und GP sowie von vier CVP-Vertretern und zwei Mitgliedern der EVP/EdU-Fraktion, scheiterte aber mit 93 zu 60 Stimmen. Die Verschärfung bei der Inhaftierung wurden mit 111 zu 66 Stimmen, die Ausweitung beim Nichteintreten oppositionslos und der Fürsorgestopp mit 117 zu 60 Stimmen gutgeheissen. Da die SVP eine Überwälzung auf die Kantone verhindern wollte, stimmte sie in einer zweiten Abstimmung einem Antrag Genner (gp, ZH) zu, auf die Systemänderung zu verzichten. Dieser Antrag wurde mit 95 zu 82 Stimmen angenommen.

Um doch noch Einsparungen im Asylbereich zu erreichen, präsentierte der Ständerat daraufhin einen Kompromissvorschlag. Der Systemwechsel sollte vorgenommen werden, allerdings in einer für die Kantone etwas weniger einschneidenden Form. Er präziserte, in welchem Ausmass der Bund eine allfällige Nothilfe übernimmt. Insbesondere legte er fest, dass der Bundesrat die Nothilfepauschale aufgrund einer zeitlich befristeten Kostenüberprüfung und nach Konsultation der Kantone anpassen wird. Diese Lösung bringt noch CHF 120 Mio. Einsparungen für die Jahre 2004–2006. Im Nationalrat beantragte Leutenegger Oberholzer (sp, BL) erneut, den Fürsorgestopp nicht im Rahmen des EP 03 zu beschliessen, unterlag aber mit 120 zu 71 Stimmen. Abgelehnt (mit 103 zu 89 Stimmen) wurde aber auch ein Antrag Zuppiger (svp, ZH), den Fürsorgestopp auch auf Asylsuchende mit abgelehntem Gesuch auszudehnen. Davon wären rund 25 000 Personen pro Jahr betroffen gewesen. Metzler erklärte, eine derartige Massnahme würde in den Kantonen erst recht Ängste auslösen und sei deshalb im jetzigen Zeitpunkt politisch nicht durchsetzbar. Da die Differenzen beim EP 03 nicht wie vorgesehen in der Herbstsession bereinigt werden konnten, verzichtete der Bundesrat auf die von ihm ursprünglich angestrebte Dringlichkeit, weil er angesichts der abweichenden Beschlüsse die entsprechenden Verordnungsentwürfe nicht in die Vernehmlassung geben konnte. Die Inkraftsetzung erfolgt deshalb auf den 1. April 2004. Damit kam der Bundesrat auch einem von Seiten der Kantone geäusserten Wunsch nach einer längeren Vorbereitungsphase zur Umsetzung nach.⁶

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 01.04.2004
MARIANNE BENTELI

In Umsetzung des Entlastungsprogramms 03 wurden ab dem 1. April Personen mit einem rechtskräftigen **Nichteintretensentscheid** (NEE) aus dem Sozialhilfesystem des Asylbereichs ausgeschlossen. Diese Personen gelten als Ausländer und Ausländerinnen mit illegalem Aufenthalt und haben die Schweiz grundsätzlich zu verlassen, wobei dies wegen mangelnder Ausweispapiere oft nicht möglich ist. Mit dem Fürsorgestopp soll Druck auf sie ausgeübt werden, bei der Papierbeschaffung aktiv mitzuwirken. Gemäss Art. 12 der Bundesverfassung haben sie aber auf Verlangen Anspruch auf **Nothilfe**, falls sie nicht in der Lage sind, für sich selber zu sorgen. Für die Ausrichtung der Nothilfe sind die Kantone zuständig. Der Bund entschädigt die Kantone pro Person mit einer einmaligen Nothilfepauschalen sowie im Fall eines begleitenden Vollzugs mit einer Vollzugspauschale.⁷

1) FF, 2003, p. 5204 ss. (propositions du CF) et FF, 2003, 7389 ss. (loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003).

2) BBl, 2003, S. 3976 und 5615 ff.; Presse vom 31.1., 27.2., 15.3., 1.–3.5., 17.5., 3.6. und 3.7.03

3) AB SR, 2003, S. 770 ff., 791 ff., 803 ff. und 841 ff.; Presse vom 18.–9.9.03.

4) AB NR, 2003, S. 1569 ff., 1576 f., 1578 ff., 1615 ff., 1645 ff., 1656 ff. und 1712 ff.; Presse vom 30.9.–3.10.03.

5) AB SR, 2003, S. 1048 ff., 1053 ff., 1123 ff., 1155 und 1248; AB NR, 2003, S. 1827, 1836 ff., 1850 ff., 1907 ff., 1923 f., 1945 ff. und 2132 f.; BBl, 2003, S. 8099 ff.; Presse vom 3.12., 5.12. und 12.12.03.

6) AB SR, 2003, S. 1050 f.; AB NR, 2003, S. 1836 ff.; NZZ, 17.10.03.; AB SR, 2003, S. 792 ff.; AB NR, 2003, S. 1589 ff.; BBl, 2003, S. 5689 ff.; Presse vom 3.6.03; TA, 10.6.03 (Interview BFF-Direktor); Presse vom 13.2., 14.2., und 5.4.03; TA, 15.2.03. Vgl. SPJ 2000, S. 244.

7) Siehe SPJ 2003, S. 247 ff.