

**Botschaft  
über dringliche Massnahmen zur Entlastung  
des Bundeshaushalts**

vom 19. Oktober 1994

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe zu folgenden drei Bundesbeschlüssen mit dem Antrag auf Zustimmung:

- Bundesbeschluss über Sanierungsmassnahmen in der Arbeitslosenversicherung
- Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich
- Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Lohnbereich des Bundes

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

19. Oktober 1994

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Vizepräsident: Villiger

Der Bundeskanzler: Couchebin

---

## Übersicht

*Im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zum 3. Sanierungsprogramm für den Bundeshaushalt wurde der Bundesrat im August 1994 von den konsultierten Kreisen aufgefordert, weitergehende und sich insbesondere bereits im Jahr 1995 auswirkende Sparmassnahmen zu treffen. Der Bundesrat hat in der Folge seinen Entwurf zum Voranschlag 1995 überarbeitet und zusätzliche Einsparungen in der Grössenordnung von 900 Millionen Franken beschlossen. Die Umsetzung dieser Einsparungen bedingt in drei Fällen den Rückgriff auf Dringlichkeitsrecht. Mit der vorliegenden Botschaft werden deshalb in Ergänzung der Botschaft zum Voranschlag 1995 die Entwürfe zu folgenden drei Bundesbeschlüssen unterbreitet, welche am 1. Januar 1995 in Kraft treten sollen:*

- Bundesbeschluss über Sanierungsmassnahmen in der Arbeitslosenversicherung, beinhaltend die Erhöhung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung von 2 auf 3 Prozent sowie die Einführung einer Karenzfrist von fünf Tagen beim Bezug von Taggeldern.*
- Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, beinhaltend eine Pauschalierung bei den Abgeltungen an die Fürsorgeleistungen der Kantone sowie die Ausweitung der Sicherheits- und Rückerstattungspflicht auf vorläufig aufgenommene Ausländer und auf nicht aus dem Erwerbseinkommen stammende Vermögenswerte.*
- Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Lohnbereich des Bundes, beinhaltend eine vorübergehende Kürzung der Bezüge der Magistratspersonen und der Beamtinnen und Beamten ab der 24. Besoldungsklasse.*

# **Botschaft**

## **1 Allgemeiner Teil**

Parallel zur Erarbeitung des Voranschlages 1995 hat der Bundesrat seine Vorschläge betreffend die Sanierungsmassnahmen 1994 in eine kurze Vernehmlassung gegeben. Die überwiegende Mehrheit der Konsultationsteilnehmer (Kantone, Parteien und Spaltenverbände) beurteilte die Sparvorschläge als ungenügend und das verbleibende Ausgabenwachstum als zu hoch. Der Bundesrat wurde aufgefordert, zusätzliche Sparanstrengungen vorzunehmen, die sich insbesondere bereits im Voranschlagsjahr 1995 auswirken sollen.

Die darauf folgende Überarbeitung des Voranschlages führte zum Beschluss weiterer Einsparungen in der Grössenordnung von 900 Millionen Franken, welche in der Botschaft zum Voranschlag 1995 (94.074) berücksichtigt worden sind. Davon lassen sich rund 550 Millionen Franken jedoch nur mittels Dringlichkeitsrecht verwirklichen. Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen deshalb drei Bundesbeschlüsse, welche nach Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt werden und am 1. Januar 1995 in Kraft treten sollen.

Angesichts der kurzen Fristen war es nicht möglich, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

## **2 Besonderer Teil**

### **21 Grundzüge der Vorlage**

Gemeinsames Ziel der drei unterbreiteten Bundesbeschlüsse ist die dringliche Entlastung des Bundeshaushalts, namentlich im Voranschlagsjahr 1995. Obwohl die drei Beschlüsse sachlich in keinem direkten Zusammenhang stehen, rechtfertigt sich aus Sicht der Haushaltssanierung ihre Zusammenfassung in einer Botschaft. Ohne Gutheissung der dringlichen Massnahmen würde sich das Budgetdefizit 1995 markant erhöhen.

### **22 Erläuterung der drei Bundesbeschlüsse**

#### **221 Bundesbeschluss über Sanierungsmassnahmen in der Arbeitslosenversicherung**

##### **221.1 Überblick**

Mit diesem Bundesbeschluss wird beantragt, ab 1. Januar 1995 den Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung von 2 auf 3 Prozent zu erhöhen und eine Karenzfrist beim Bezug von Taggeldern von 5 Tagen einzuführen. Die beiden Massnahmen wurden im Rahmen der Behandlung der zweiten ordentlichen Revision des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0) in der Herbstsession 1994 vom Nationalrat gutgeheissen. Sofern sich der Ständerat diesen Beschlüssen anschliesst, könnten sie unter Vorbehalt des Referendums am 1. April 1995 im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren in Kraft treten. Während dem die Einführung einer Karenzfrist erst im Rahmen der Kommissionsberatungen Eingang in die Vorlage fand, bildete die Erhöhung des Beitragssatzes bereits

Gegenstand der Botschaft des Bundesrates. Der ursprüngliche Budgetentwurf 1995 des Bundesrates beinhaltete deshalb die erhöhten Einnahmen der Arbeitslosenversicherung ab 1. April 1995. Angesichts der Dringlichkeit, das ausserordentlich hohe Defizit des Voranschlags 1995 zu senken, müssen diese Massnahmen unter Anruf von Dringlichkeitsrecht auf den 1. Januar 1995 vorgezogen werden. Dadurch verbessert sich das Ergebnis des Voranschlags 1995 um 423 Millionen Franken. Ohne Dringlichkeitsrecht und falls das Referendum gegen die ordentliche Gesetzesrevision ergriffen würde, ergäbe sich 1995 eine Verschlechterung des Budgetdefizites des Bundes um 940 Millionen Franken. Für die Kantone würde sich eine Mehrbelastung im gleichen Ausmass ergeben.

Die Geltungsdauer dieses Beschlusses wird auf zwei Jahre (bis Ende 1996) festgesetzt. Er kann vor Ablauf dieser Frist vom revidierten AVIG (2. ordentliche Revision) abgelöst werden.

## 221.2 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

### *Artikel 4*

Der *heutige* gesetzliche Höchstsatz von 2 Lohnprozenten entspricht bei einer beitragspflichtigen Lohnsumme von 185 Milliarden Franken einer Jahresprämieneinnahme von 3,7 Milliarden Franken. Diesen Einnahmen stehen Ausgaben von 6,4 Milliarden für 1995 und von 6,0 Milliarden Franken für 1996 gegenüber.

### *Artikel 18 Absatz 1*

Aus vorwiegend sparpolitischen Erwägungen soll die Bezugsberechtigung für Arbeitslosenentschädigung erst nach fünf Tagen kontrollierter Arbeitslosigkeit nach der Anmeldung beim Arbeitsamt erfolgen. Die Wartezeiten haben vornehmlich die Funktion eines zusätzlichen «Selbstbehaltens» und gründen auf der Überlegung, dass Arbeitnehmern für den Fall von Arbeitslosigkeit eine minimale finanzielle Vorsorge zumutbar ist. Die Wartetage sind nicht an den Taggeldhöchstanspruch anzurechnen.

## 221.3 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone im Jahre 1995

Der Voranschlagsentwurf des Bundes für das Jahr 1995 basiert bezüglich der konjunkturellen Entwicklung nach wie vor auf einem durchschnittlichen Bestand von 163 000 arbeitslosen Personen bzw. einer Arbeitslosenquote von 4,5 Prozent.

Unter der geltenden Gesetzgebung wäre 1995 unter diesen Umständen sowohl für den Bund als auch für die Kantone mit einer finanziellen Belastung von je 1350 Millionen Franken zu rechnen.

Nach der in der Botschaft zur 2. Revision des AVIG vertretenen Lösung des Bundesrates würde der Bund bei Inkraftsetzung auf 1. April 1995 noch mit 925 Millionen Franken (gemäss ursprünglichem Budgetentwurf des Bundesrates) resp. 833 Millionen Franken (aufgrund neuester Zahlen aktualisierter Budgetentwurf des Bundesrates) belastet. Auf die Kantone entfielen 578 Millionen Franken.

Mit dem ab 1. Januar 1995 geltenden dringlichen Bundesbeschluss lässt sich die Belastung für Bund und Kantone auf je 410 Millionen Franken reduzieren (= Entlastung von je 940 Millionen Franken für Bund und Kantone gegenüber der geltenden Gesetzgebung).

## **221.4 Rechtliche Grundlagen**

### **221.41 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Arbeitslosenversicherung ergibt sich aus Artikel 34<sup>novies</sup> Absatz 1 der Bundesverfassung.

Der vorliegende dringliche Bundesbeschluss befindet sich im Einklang mit der Finanzierungs- und Abgabenordnung der Verfassung in Artikel 34<sup>novies</sup> Absatz 4 (Grundsatz der hälftigen Beitragstragung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Planierung von Beitragssatz und Beitragsbemessungsgrundlage, finanzielle Leistungen durch Bund und Kantone bei ausserordentlichen Verhältnissen).

### **221.42 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen**

Der Entwurf für einen dringlichen Bundesbeschluss ermächtigt den Bundesrat, den Beitragssatz je nach Bedarf zu senken oder auf höchstens 3 Prozent hinaufzusetzen. Es handelt sich um eine Delegation zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungsrecht.

## **221.5 Verhältnis zu ausländischen und internationalen Regelungen**

### **221.51 Internationale Arbeitsorganisation (IAO)**

Die neue Regelung bezüglich Wartetage (vor erstmaligem Bezug von Arbeitslosenentschädigung) ist mit Artikel 18 Ziffer 1 des von der Schweiz ratifizierten Übereinkommens Nr. 168 über die Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit vereinbar.

## **222 Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich für die Jahre 1995 bis 1997**

### **222.1 Überblick**

Im Asyl- und Ausländerbereich sollen mit einem dringlichen Bundesbeschluss zwei im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1994 ausgearbeitete Sparvorschläge bereits auf den 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt werden. Die im Rahmen dieser Vorlage unterbreiteten Entwürfe für Gesetzesänderungen betreffen eine *umfassende Pauschalierung der Abgeltungen an die Kantone sowie die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht*.

Der Bundesrat hat neben den mit dieser Vorlage unterbreiteten Sparmassnahmen weitere Schritte in seinem Kompetenzbereich zur Entlastung des Bundeshaushalts im Asylbereich eingeleitet oder bereits beschlossen. Zur Zeit laufen zudem die Arbeiten zur Totalrevision des Asylgesetzes. Für die Ausarbeitung neuer Fürsorgebestimmungen ist eine besondere Expertenkommission eingesetzt worden. Mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts ist spätestens per 1. Januar 1998 zu rechnen. Bis dahin wird voraussichtlich der am 22. Juni 1990 beschlossene dringliche Bundesbeschluss über das Asylverfahren weitergelten. Eine entsprechende Botschaft zur Verlängerung dieses Beschlusses wird Ihnen noch vorgelegt. Im Interesse zeitlich übereinstimmender gesetzestechnischer Abläufe ist das heute vorgeschlagene Dringlichkeitsrecht auf drei Jahre zu befristen.

## **222.2 Umfassende Pauschalierung der Abgeltungen an die Kantone**

Pauschalabgeltungen liegen nicht die tatsächlichen Kosten, sondern die voraussichtlichen Aufwendungen kostengünstiger Lösungen zugrunde. Das System der pauschalen Abgeltung schafft Handlungsspielräume für die Kantone, fördert die Realisierung kostengünstiger Lösungen und vereinfacht die administrativen Abläufe. Die mittel- und längerfristig erwarteten Minderausgaben resultieren aus dem Anreiz der Subventionsempfänger, kostengünstige Lösungen im eigenen Verantwortungsbereich zu realisieren. Neu werden damit nicht mehr die effektiven Fürsorgekosten abgegolten. Das Sparpotential liegt in diesem Optimierungsprozess und beträgt schätzungsweise 25 Millionen Franken pro Jahr.

## **222.3 Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht von Asylbewerbern und vorläufig aufgenommenen Ausländern**

Die Umsetzung dieser Massnahme bedingt eine Änderung des Asylgesetzes und des ANAG.

Die Sicherheitsleistungspflicht von erwerbstätigen Asylbewerbern für die Rückerstattung von Fürsorge- und Vollzugskosten ist vom Parlament mit dem Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren eingeführt worden. Bisher mussten die Arbeitgeber von Asylbewerbern sieben Prozent des Einkommens auf ein vom Bund zu diesem Zweck eingerichtetes Konto überweisen. Von diesem Geld hatte der Asylbewerber an die Fürsorgekosten als einmaligen Beitrag 3600 Franken zurückzuerstatten. Der Bundesrat wird noch in diesem Jahr den Lohnabzug und den rückerstattungspflichtigen Beitrag mit einer Verordnungsänderung per 1. Januar 1995 erhöhen. Mit dieser Botschaft soll auf Gesetzesstufe die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht erweitert werden: Einerseits sollen vorläufig aufgenommene Ausländer den Asylbewerbern diesbezüglich gleichgestellt werden, andererseits soll die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht auch auf Vermögenswerte ausgedehnt werden, die nicht aus dem Erwerbseinkommen stammen. Zudem werden Strafbestimmungen analog dem AHV-Gesetz eingefügt.

Neben den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind auch Anpassungen auf Verordnungsstufe notwendig. Der Bundesrat hat die nötigen Schritte dazu bereits eingeleitet: Durch die vom Bundesrat noch zu beschliessende Erhöhung des Lohnabzugs von sieben auf zehn Prozent und des aus dem Erwerbseinkommen zu leistenden Höchstbetrages von 3600 auf 4800 Franken sollen diejenigen Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die ein Erwerbseinkommen erzielen, einen leicht höheren Anteil an den Kosten übernehmen, die sie dem Bund verursacht haben. Damit wird der Grundsatz stärker gewichtet, wonach Personen, die für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, die von Ihnen verursachten Kosten selber zu tragen haben. Durch die moderat gehaltene Erhöhung ist gewährleistet, dass der Anreiz, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, nicht vermindert wird. Für den Vollzug der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht im Bereich der vorläufigen Aufnahme sind zudem die Ausführungsbestimmungen in der Internierungsverordnung (SR 142.281) anzupassen.

## 222.4 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

### *Artikel 20b Absatz 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> AsylG*

Das geltende Asylgesetz (SR 142.31) und das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) sehen die Rückerstattung der effektiven Fürsorgeaufwendungen für Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Ausländer an die Kantone vor. Im Einvernehmen mit den Kantonen konnte im Rahmen der Änderung vom 24. November 1993 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2, SR 142.312) bereits eine teilweise Pauschalierung der Abgeltungen im Asylbereich beschlossen werden. Eine umfassende Pauschalierung sollte auf Gesetzesstufe verankert werden, weshalb wir die Ergänzung von Artikel 20b des Asylgesetzes und eine Änderung von Artikel 14c ANAG vorschlagen. Im Hinblick auf die Umsetzung einer umfassenden Pauschalierung sieht der Bundesrat eine Änderung der Asylverordnung 2 per 1. Januar 1995 vor.

### *Artikel 21a AsylG*

Mit der Änderung von Absatz 1 soll klargestellt werden, dass die Sicherheitsleistungen auch zur Deckung der Ausreisekosten verwendet werden sollen und dass die Sicherheitskonti ausschliesslich zu den im Gesetz erwähnten Zwecken vorgesehen, damit also nicht pfändbar sind.

Die Absätze 2 und 3 regeln die technischen Abläufe der Sicherheitsleistungspflicht entsprechend der heutigen Praxis. Dabei wird die Kompetenz zur Festsetzung des Lohnanteils, welcher vom Arbeitgeber auf ein Sicherheitskonto zu überweisen ist, dem Bundesrat übertragen.

Mit dem neuen Absatz 4 wird die Rückerstattungspflicht neu auch auf Vermögenswerte ausgedehnt, die nicht aus dem Erwerbseinkommen stammen. Bisher bestand keine gesetzliche Grundlage für die Einziehung von solchen Vermögenswerten zur Deckung der Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten. Kann der Betroffene nachweisen, dass ihm die Vermögenswerte beispielsweise durch Schenkung, Erbfall oder dergleichen rechtmässig zugekommen sind, erfolgt die Einziehung nur, soweit diese Vermögenswerte einen vom Departement festzulegenden Betrag übersteigen. Wird der Herkunftsnaehweis nicht erbracht, erfolgt die Einziehung unabhängig von diesem Mindestbetrag. Der Nachweis der Herkunft obliegt also dem Ausländer. Sinn und Zweck der Einziehung von Vermögenswerten von Asylbewerbern und vorläufig aufgenommenen Ausländern ist die Rückerstattung bereits verursachter Fürsorgekosten bzw. die Sicherstellung der voraussichtlichen Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten.

Die neuen Absätze 5 und 6 entsprechen dem Regelungsgehalt der geltenden Absätze 2 und 3.

### *Kapitel 7<sup>bis</sup> (neu) AsylG*

Zur konsequenten Durchsetzung der Sicherheitsleistungspflicht – namentlich bei Arbeitgebern – sollen Strafbestimmungen analog des AHV-Gesetzes (Art. 87–90; SR 831.10) Anwendung finden. Dementsprechend schlagen wir die Ergänzung des Asylgesetzes mit einem neuen Kapitel 7<sup>bis</sup> vor.

### *Artikel 14c Absätze 4 und 10 (neu) ANAG*

Durch diese Ergänzung des ANAG sollen vorläufig aufgenommene Ausländer bezüglich der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht Asylbewerbern gleichgestellt werden, da sich diese in einer vergleichbaren Situation befinden.

Dadurch wird auch sichergestellt, dass die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht bei vorläufig aufgenommenen Ausländern landesweit einheitlich angewendet wird. Keine Anwendung finden soll die Bestimmung auf vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (vgl. Art. 14c Abs. 6 ANAG des Entwurfes). Personen, denen bei Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft kein Asyl gewährt wird, sind aufgrund von Artikel 23 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Flüchtlingskonvention, SR 0.142.30) den Einheimischen gleichzustellen, weshalb auf diese Personengruppe nur die Bestimmungen zur Rückerstattung der Fürsorgeleistungen zur Anwendung kommen, wie sie auch für die übrigen anerkannten Flüchtlinge gelten.

#### *Artikel 14c Absätze 6–9 ANAG*

Vgl. Kommentar zu Artikel 20b Absatz 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> AsylG.

### **222.5 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone**

Das Einsparungspotential der umfassenden Pauschalierung der Abgeltungen an die Kantone liegt im Optimierungsprozess und wird für den Bund mittelfristig auf rund 25 Millionen Franken geschätzt. Durch den Anreiz der Kantone, kostengünstige Lösungen zu wählen, werden Effizienzsteigerungsprozesse ausgelöst, die tendenziell eine Entlastung des Bundes bewirken.

Im Bereich der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht wird damit gerechnet, dass sich die Rückzahlungen von Fürsorge- und Vollzugskosten um rund 5 Millionen Franken erhöhen.

### **222.6 Verfassungsmässigkeit**

Der vorliegende dringliche Bundesbeschluss befindet sich im Einklang mit der Verfassung.

Die Einziehung von Vermögenswerten für die Rückerstattung von Fürsorgeauslagen als Eingriff in die durch Artikel 22<sup>ter</sup> der Bundesverfassung gewährleistete Eigentumsgarantie erfolgt im öffentlichen Interesse und gestützt auf eine Grundlage in einem formellen Gesetz. Sie ist auch verhältnismässig, weil die Einziehung betragsmässig auf die Höhe der voraussichtlichen Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten beschränkt ist und einem auf den Ausländer lautenden Sicherheitskonto gutgeschrieben wird. Damit werden Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Ausländer unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV) nicht schlechter gestellt als Ausländer, die vor Erteilung der Bewilligung für öffentlich-rechtliche Ansprüche Sicherheiten aus ihrem Vermögen zu leisten haben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 6 Abs. 2 ANAG).

### **222.7 Verhältnis zu ausländischen und internationalen Regelungen**

Der vorliegende dringliche Bundesbeschluss befindet sich in Übereinstimmung mit internationalen Regelungen. Aufgrund der Tatsache, dass die Bestimmungen über die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht lediglich auf vorläufig aufgenommene Ausländer und nicht auch auf vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Anwendung finden, stehen sie im Einklang mit dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention, SR 0.142.30).

## **223 Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Lohnbereich des Bundes**

### **223.1 Überblick**

Im Rahmen der Sparmassnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts soll auch im Lohnbereich des Bundes ein Sparbeitrag erbracht werden. Für 1995 soll auf einen Teuerungsausgleich verzichtet werden. Der Bundesrat schlägt zudem vor, dass im Sinne einer gezielten Massnahme die höheren und höchsten Bundesbediensteten vorübergehend ein «Lohnopfer» erbringen. Da die zu kürzenden Besoldungen durch die eidgenössischen Räte festgelegt werden (Beamtengegesetz bzw. Bundesbeschluss über die Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen), bedarf das «Lohnopfer» der parlamentarischen Genehmigung im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses.

### **223.2 Kommentar zu den einzelnen Artikeln**

#### *Artikel 1*

In der Vernehmlassung wurde von verschiedener Seite die Befürchtung geäussert, die Lohnkürzung wirke sich negativ aus auf die Motivation der Kader und die Konkurrenzfähigkeit des Bundes am Arbeitsmarkt. Der Bundesrat nimmt diese Einwände ernst. Er ist aber überzeugt, dass gerade hohe Beamtinnen und Beamten die gesamtwirtschaftlichen Folgen der hohen Defizite abschätzen können und deshalb das nötige Verständnis für ein vorübergehendes «Lohnopfer» aufbringen werden. Zudem sollen durch diese Massnahme die Kadermitglieder auch an ihre Verantwortung hinsichtlich der Reduktion der Fehlbeträge im Zusammenhang mit den eigenen Entscheidbefugnissen erinnert werden. Um auf Entwicklungen am Arbeitsmarkt angemessen reagieren zu können, will sich der Bundesrat die Kompetenz einräumen lassen, die Lohnkürzung schon vor 1997 ganz oder teilweise aufzuheben. Den personalpolitischen Bedenken gegenüber dieser Massnahme ist damit Rechnung getragen (Art. 1 Abs. 2).

#### *Artikel 2*

Der Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Lohnbereich des Bundes betrifft die Magistratspersonen (die Mitglieder des Bundesrats und des Bundesgerichts sowie den Bundeskanzler), sämtliche Arbeitskräfte, welche in der 24. Besoldungsklasse und höher eingereiht sind, sowie Bedienstete, die nicht in eine Besoldungsklasse eingereiht sind, deren Gehalt aber den Höchstbetrag der 23. Besoldungsklasse übersteigt (Dozenten ETH, die Instruktoren EMD, vertraglich angestellte Bedienstete usw.). In der allgemeinen Bundesverwaltung sind dies gesamthaft 7100 Personen, bei SBB und PTT weitere 2000 Bedienstete.

#### *Artikel 3*

Einer Kürzung unterliegen die Besoldungen nach Artikel 36 Absätze 1, 2 und 3 sowie die wiederkehrenden versicherten Vergütungen nach Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe f des Beamtengegesetzes. Bei Bediensteten, die nicht in einer Besoldungsklasse eingereiht sind, darf der Höchstbetrag der 23. Besoldungsklasse nicht überschritten werden.

klasse eingereiht sind, werden die diesen Artikeln entsprechenden Lohnbestandteile gekürzt. Ortszuschlag und Sozialzuschläge sollen nicht herabgesetzt werden.

#### *Artikel 4*

Die Kürzungsbeträge sollen degressiv ausgestaltet werden: 3 Prozent für die Magistratspersonen; 2 Prozent für die in der Überklasse eingereihten Bediensteten; 1 Prozent für die Arbeitskräfte, die in den Besoldungsklassen 24–31 eingereiht sind. Damit kann der Bundeshaushalt um 12 Millionen Franken entlastet werden; die Einsparungen bei PTT und SBB belaufen sich auf 3 Millionen Franken.

#### *Artikel 5*

Da es sich bei der Lohnkürzung um eine vorübergehende Massnahme handelt, bleibt ferner auch der versicherte Verdienst unverändert.

#### *Artikel 6*

Der Bundesrat verspricht sich zusätzlich auch indirekte Sparwirkungen. Er beschränkt das «Lohnopfer» gezielt auf jene höheren und höchsten Bundesbediensteten, die kraft ihrer Funktion dafür sorgen können, dass die den Bundesämtern übertragenen Kredite sorgfältig verwaltet werden. Um den Sparanreiz zu erhöhen, will sich der Bundesrat zudem die Kompetenz geben lassen, maximal ein Drittel des eingesparten Betrags für Auszeichnungen an Bedienstete verwenden zu können, die nachhaltige Beiträge zur Sanierung des Bundeshaushalts oder zur Verbesserung der Rechnungen der Betriebe leisten. Darunter würden etwa Aufgabenabbau- oder Rationalisierungsmassnahmen fallen; die blosse Nicht-Ausschöpfung eines Kredits hingegen wäre kein Auszeichnungsgrund. Um diese Bestimmung als Führungsinstrument einsetzen zu können, soll der Rechtsweg ausgeschlossen werden.

### **223.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Insgesamt soll der Personalbereich 1995 rund 95 Millionen Franken an die Entlastung des Bundeshaushaltes beitragen. Der Grossteil davon, nämlich 71 Millionen Franken, entfällt auf den Wegfall des Teuerungsausgleichs, für den im Vorschlag 1 Prozent eingestellt worden war (Einsparungen bei Löhnen: 41 Mio.; Einsparungen bei Arbeitgeberbeiträgen AHV/IV/EO/AIV: 2,4 Mio.; Einsparungen bei Arbeitgeberbeiträgen EVK: 27,2 Mio.). Der Abbau von 100 Stellen bringt weitere 10 Millionen Franken. Ferner fällt 1995 auch der Sonderzuschlag in Zürich und Genf endgültig weg, was den Bundeshaushalt um 2 Millionen Franken entlastet. Mit der vorübergehenden Lohnkürzung für die Magistratspersonen sowie die Kaderbeamten und -beamten können in der allgemeinen Bundesverwaltung 12 Millionen Franken eingespart werden.

### **223.4 Verfassungsmässigkeit**

Wie das Beamtengegesetz stützt sich der Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Lohnbereich des Bundes auf Artikel 85 Ziffer 1 und 3 der Bundesverfassung, wonach die eidgenössischen Räte zuständig sind für die Gesetzgebung über die Organisation und Besoldung der Bundesbehörden sowie zur Errichtung von Beamungen und die Bestimmung ihrer Gehalte.

### **3 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone**

#### **31 Auswirkungen auf den Bund**

Insgesamt ermöglicht die Vorlage eine kurzfristige Entlastung des Bundeshaushaltes um insgesamt rund 550 Millionen Franken (Einsparungen beim Bundesbeitrag an die Arbeitslosenversicherung rund 420 Mio.; Einsparungen im Asyl- und Ausländerbereich rund 30 Mio.; Einsparungen im Lohnbereich rund 95 Mio.). Aussagen über die Auswirkungen nach 1995 sind hingegen kaum möglich, da aus heutiger Sicht offen bleibt, wann und mit welchem materiellen Inhalt die zweite Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in Kraft treten kann.

Die finanziellen Auswirkungen sind jeweils beim betreffenden Bundesbeschluss detailliert aufgezeigt.

#### **32 Auswirkungen auf die Kantone**

Die Massnahmen im Lohnbereich des Bundes haben keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone. Nicht quantifizierbar sind die Auswirkungen der Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, es dürften sich jedoch auch hier keine Mehrbelastungen der Kantone ergeben. Kurzfristig entlastet werden die Kantone durch die Sanierungsmassnahmen in der Arbeitslosenversicherung. Für 1995 ergibt sich eine Entlastung von rund 170 Millionen Franken. Auch hier muss offen bleiben, welche Auswirkungen sich ab 1996 ergeben, da dies von Zeitpunkt und Inkrafttreten der ordentlichen Gesetzesrevision abhängt.

### **4 Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1991–1995 nicht angekündigt.

Die Sanierung der Bundesfinanzen und damit die Reduktion des Ausgabenwachstums ist ein vorrangiges Ziel der Legislaturplanung 1991–1995. Zudem ist die Notwendigkeit der Vorlage auch dadurch gegeben, dass die vom Bundesrat geforderten zusätzlichen Sparanstrengungen im Voranschlag 1995 nur bei einer Inkraftsetzung der dringlich zu erklärenden Bundesbeschlüsse auf den 1. Januar 1995 erbracht werden können.

### **5 Rechtliche Grundlagen**

Die rechtlichen Grundlagen der beantragten Gesetzesänderungen sind bei den jeweiligen Beschlüssen erwähnt.

# A

## **Bundesbeschluss über Sanierungsmassnahmen in der Arbeitslosenversicherung**

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 19. Oktober 1994<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

### I

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982<sup>2)</sup> (AVIG) wird wie folgt geändert:

#### *Art. 4 Abs. 2*

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann den Beitragssatz je nach Bedarf senken oder auf höchstens 3 Prozent heraufsetzen.

#### *Art. 18 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>1bis</sup> Der Anspruch beginnt nach einer Wartezeit von fünf Tagen kontrollierter Arbeitslosigkeit.

### II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

<sup>2</sup> Er wird nach Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am 1. Januar 1995 in Kraft.

<sup>3</sup> Er untersteht nach Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum Inkrafttreten der 2. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 1996.

7113

<sup>1)</sup> BBl 1994 V 581

<sup>2)</sup> SR 837.0

**Bundesbeschluss  
über Sparmassnahmen  
im Asyl- und Ausländerbereich**

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 19. Oktober 1994<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

I

Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 20b Abs. 1bis, 1ter (neu)*

<sup>1bis</sup> Die Vergütung erfolgt wenn möglich pauschal. Die Pauschale kann nach Bedürftigkeit oder Dauer des Aufenthaltes festgelegt werden. Sie kann im weiteren unter Beachtung des Grundsatzes der Kostenneutralität kantonsweise abgestuft werden.

<sup>1ter</sup> Der Bundesrat legt die Pauschale aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen fest. Er regelt die Einzelheiten.

*Art. 21a Rückerstattungspflicht und Sicherheitsleistungen*

<sup>1</sup> Der Gesuchsteller ist verpflichtet, Fürsorgekosten zurückzuerstatten und für künftige Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten. Der Bund richtet ausschliesslich zu diesem Zweck ein Sicherheitskonto ein.

<sup>2</sup> Die kantonale Behörde verbindet die Bewilligung zur vorläufigen Erwerbstätigkeit mit der Auflage, die Sicherheit zu leisten.

<sup>3</sup> Der Arbeitgeber muss einen Anteil vom Erwerbseinkommen des Gesuchstellers auf das Sicherheitskonto überweisen; der Bundesrat legt den Anteil fest.

<sup>4</sup> Der Gesuchsteller muss Vermögenswerte, die nicht aus seinem Erwerbseinkommen stammen, offenlegen. Die zuständigen Behörden können solche Vermögenswerte bis zum voraussichtlichen Betrag der Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten zuhanden des Sicherheitskontos sicherstellen und mit den aufgelaufenen Kosten verrechnen, soweit:

- a. der Gesuchsteller ihre Herkunft nicht nachweist; oder
- b. sie einen vom Departement festzusetzenden Betrag übersteigen.

<sup>1)</sup> BBl 1994 V 581

<sup>2)</sup> SR 142.31

<sup>5</sup> Wird dem Gesuchsteller eine Anwesenheitsbewilligung erteilt oder verlässt er die Schweiz nicht nur vorübergehend, so ist ihm die Sicherheitsleistung aufgrund einer Schlussabrechnung auszuzahlen.

<sup>6</sup> Der Bundesrat legt die Einzelheiten, insbesondere die Kriterien für die Rückerstattungen und die Sicherheitsleistungen fest.

## **7<sup>bis</sup>. Kapitel: Strafbestimmungen zu Artikel 21a (neu)**

### *Art. 49a Vergehen*

<sup>1</sup> Mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Busse bis zu 20 000 Franken wird, sofern nicht ein mit einer höheren Strafe bedrohtes Verbrechen oder Vergehen des Strafgesetzbuches vorliegt, bestraft, wer:

- a. durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise aufgrund dieses Gesetzes für sich oder einen anderen einen geldwerten Vorteil erwirkt, der ihm nicht zukommt;
- b. sich durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise der Pflicht zur Sicherheitsleistung nach Artikel 21a ganz oder teilweise entzieht;
- c. als Arbeitgeber einem Arbeitnehmer Sicherheitsleistungen vom Lohn abzieht und sie nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet.

<sup>2</sup> Gefängnisstrafe und Busse können miteinander verbunden werden.

### *Art. 49b Übertretungen*

Mit Busse wird bestraft, falls nicht ein Tatbestand des Artikels 49a vorliegt, wer:

- a. die Auskunftspflicht verletzt, indem er wissentlich unwahre Angaben macht oder eine Auskunft verweigert;
- b. sich einer von der zuständigen Stelle angeordneten Kontrolle widersetzt oder diese verunmöglicht;
- c. die vorgeschriebenen Formulare nicht oder nicht wahrheitsgemäß ausfüllt oder nicht vorschriftsgemäß verwendet.

### *Art. 49c Vergehen und Übertretungen in Geschäftsbetrieben*

Wird das Vergehen oder die Übertretung im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person, einer Personengesellschaft oder einer Einzelfirma oder im Betrieb einer öffentlichrechtlichen Körperschaft oder Anstalt begangen, so gelten die Artikel 6 und 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht.

### *Art. 49d Strafverfolgung*

Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone.

## II

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931<sup>1)</sup> über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

*Art. 14c Abs. 4 und 6 sowie 7–10 (neu)*

<sup>4</sup> *Aufgehoben*

<sup>6</sup> Sofern das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement keine abweichenden Bestimmungen erlässt, richten sich die Festsetzung, Ausrichtung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen nach kantonalem Recht. Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gelten die Bestimmungen der Artikel 31–40 des Asylgesetzes.

<sup>7</sup> Der Bund vergütet den Kantonen für jeden vorläufig aufgenommenen Ausländer die Fürsorgeauslagen, die ihnen vom Einreichen des Gesuches nach Artikel 14b Absatz 1 oder von der vorläufigen Aufnahme nach Artikel 14a Absatz 1 bis längstens zu dem Tag entstehen, an dem die Wegweisung zu vollziehen ist.

<sup>8</sup> die Vergütung nach Absatz 7 erfolgt wenn möglich pauschal. Die Pauschale kann nach Bedürftigkeit oder Dauer des Aufenthaltes festgelegt werden. Sie kann im weiteren unter Beachtung des Grundsatzes der Kostenneutralität kantonsweise abgestuft werden.

<sup>9</sup> Der Bundesrat legt die Pauschale aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen fest. Er regelt die Einzelheiten.

<sup>10</sup> Vorläufig aufgenommene Ausländer sind verpflichtet, Fürsorgekosten zurückzuerstatten und für künftige Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten. Artikel 21a des Asylgesetzes gilt sinngemäss. Verstösse gegen die Pflicht zur Sicherheitsleistung oder zur Rückerstattung werden nach den Artikeln 49a–49d des Asylgesetzes verfolgt.

## *Übergangsbestimmung*

Die kantonalen Behörden passen Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit, die sie vorläufig aufgenommenen Ausländern erteilt haben, bis zum 31. März 1995 dem neuen Recht an.

## III

### *Schlussbestimmungen*

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

<sup>2</sup> Er wird nach Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am 1. Januar 1995 in Kraft.

<sup>3</sup> Er untersteht nach Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 1997.

<sup>4</sup> Der Bundesrat kann den Beschluss vorzeitig aufheben.

<sup>1)</sup> SR 142.20

# Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Lohnbereich des Bundes

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 85 Ziffern 1 und 3 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 19. Oktober 1994<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

## Art. 1 Grundsatz

<sup>1</sup> Zur Verbesserung des Bundeshaushalts werden die Bezüge der Magistratspersonen und des Bundespersonals vorübergehend gekürzt.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann die Kürzungen vorzeitig ganz oder teilweise aufheben, wenn die Konkurrenzfähigkeit des Bundes auf dem Arbeitsmarkt gefährdet ist.

## Art. 2 Persönlicher Geltungsbereich

Diesem Bundesbeschluss unterstehen:

- a. die Magistratspersonen<sup>2)</sup> (Mitglieder des Bundesrates, Mitglieder und nebenamtliche Richter und Richterinnen des Bundesgerichts<sup>3)</sup>, Bundeskanzler);
- b. die Arbeitskräfte des Bundes und seiner Betriebe, welche in der 24. Besoldungsklasse oder höher eingereiht sind;
- c. die übrigen Arbeitskräfte des Bundes und seiner Betriebe, deren Bezüge nach Artikel 3, auf eine Vollzeitbeschäftigung umgerechnet, den Höchstbetrag der 23. Besoldungsklasse<sup>4)</sup> übersteigen.

## Art. 3 Sachlicher Geltungsbereich

Gekürzt werden die folgenden Bezüge:

- a. die Besoldungen nach Artikel 36 Absätze 1, 2 und 3 des Beamten gesetzes<sup>1)</sup> sowie andere Gehälter oder Arbeitsentgelte (einschliesslich 13. Monatsbesoldung);

<sup>1)</sup> BB1 1994 V 581

<sup>2)</sup> Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes sowie Artikel 1 des Bundesbeschlusses vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR 172.121 und 172.121.1)

<sup>3)</sup> Artikel 1 und 7 des Bundesrechtspflegegesetzes (OG; SR 173.110). Bundesbeschluss vom 23. März 1984 über die Erhöhung der Zahl der nebenamtlichen Richter des Bundesgerichts (SR 173.110.1)

<sup>4)</sup> Artikel 36 des Beamten gesetzes vom 30. Juni 1927 (SR 172.221.10)

- b. die wiederkehrenden versicherten Vergütungen nach Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe f des Beamten gesetzes.

#### **Art. 4 Umfang der Kürzung**

<sup>1</sup> Bezüge nach Artikel 3 werden wie folgt gekürzt:

- a. den Magistratspersonen: um 3 Prozent;
- b. den Arbeitskräften, die in einer höheren als in der 31. Besoldungsklasse eingereiht sind oder deren Bezüge nach Artikel 3, auf eine Vollzeitbeschäftigung umgerechnet, den Höchstbetrag der 31. Besoldungsklasse übersteigen: um 2 Prozent;
- c. den Arbeitskräften, die in der 24. bis 31. Besoldungsklasse eingereiht sind oder deren Bezüge nach Artikel 3, auf eine Vollzeitbeschäftigung umgerechnet, den Höchstbetrag der 23. Besoldungsklasse übersteigen: um 1 Prozent;

<sup>2</sup> Gekürzt werden die Bezüge, die während der Geltungsdauer dieses Beschlusses fällig werden.

#### **Art. 5 Versicherungsverhältnis**

<sup>1</sup> Das Verhältnis der Arbeitskräfte zur Versicherungskasse nach Artikel 48 des Beamten gesetzes <sup>1)</sup> wird durch diesen Beschluss nicht verändert.

<sup>2</sup> Der Bund beziehungsweise die Betriebe und die Versicherten leisten ihre Beiträge an die Versicherungskasse auf den ungetkürzten Bezügen.

<sup>3</sup> Der versicherte Verdienst sowie die Versicherungs- und die Ruhegehaltsansprüche werden nicht verändert.

#### **Art. 6 Sparanreiz**

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann die durch die Kürzung erreichten Einsparungen bis zu einem Drittel zur Auszeichnung von Arbeitskräften nach Artikel 2 Buchstaben b und c verwenden, die bedeutende und dauerhaft wirkende Beiträge zur Haushaltssanierung des Bundes oder seiner Betriebe leisten.

<sup>2</sup> Der Bundesrat entscheidet endgültig über diese Auszeichnungen.

#### **Art. 7 Vollzug**

<sup>1</sup> Der Bundesrat vollzieht diesen Beschluss für die Allgemeine Bundesverwaltung; die PTT, die SBB und das Bundesgericht vollziehen ihn für ihre Zuständigkeitsbereiche. PTT, SBB und Bundesgericht können ihre Vollzugsaufgaben nachgeordneten Organisationseinheiten übertragen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat regelt die Einzelheiten; er kann die PTT, die SBB, das Bundesgericht und das Eidgenössische Finanzdepartement mit der Regelung technischer Einzelheiten betrauen.

**Art. 8 Schlussbestimmungen**

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

<sup>2</sup> Er wird nach Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am 1. Januar 1995 in Kraft.

<sup>3</sup> Er untersteht nach Artikel 89<sup>bis</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 1997.

<sup>4</sup> Der Bundesrat kann den Beschluss ganz oder teilweise vorzeitig aufheben.

**Botschaft über dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts vom 19. Oktober 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.090
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1994
Date	
Data	
Seite	581-598
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 241

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.  
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.  
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.