

## 1

## Erste Vorlage

### Solar-Initiative und Förderabgabe

■ **Die erste Abstimmungsfrage lautet:**

**Volksinitiative: Wollen Sie die Volksinitiative «für einen Solarrappen (Solar-Initiative)» annehmen?**

■ **Die zweite Abstimmungsfrage lautet:**

**Gegenentwurf: Wollen Sie den Verfassungsartikel über eine Förderabgabe für erneuerbare Energien (Gegenentwurf der Bundesversammlung) annehmen?**

■ **Die Stichfrage lautet:**

**Stichfrage: Falls sowohl die Volksinitiative «für einen Solarrappen (Solar-Initiative)» als auch der Gegenentwurf von Volk und Ständen angenommen werden: Soll die Volksinitiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten?**

Das Parlament hat die Volksinitiative abgelehnt und den Gegenentwurf angenommen, der Nationalrat mit 125 zu 63 Stimmen, der Ständerat mit 30 zu 10 Stimmen.

## 2

## Zweite Vorlage

### Energielenkungsabgabe

■ **Die Abstimmungsfrage lautet:**

**Wollen Sie den Verfassungsartikel über eine Energielenkungsabgabe für die Umwelt (Gegenentwurf zur zurückgezogenen «Energie-Umwelt-Initiative») annehmen?**

Der Nationalrat hat die Vorlage mit 124 zu 59 Stimmen angenommen, der Ständerat mit 41 zu 3 Stimmen.

# Das Wichtigste in Kürze

## ■ Für eine saubere Energiezukunft

Mit den Energievorlagen erhalten Volk und Stände die Chance, die Energiezukunft der Schweiz sauberer zu gestalten und damit die Umwelt zu entlasten. Die Vorlagen gehen zurück auf zwei Volksbegehren, nämlich die Solar-Initiative und die Energie-Umwelt-Initiative. Das Parlament arbeitete dazu zwei Gegenentwürfe aus, die Verfassungsartikel über eine Förderabgabe und eine Energielenkungsabgabe. Die zweite Initiative wurde inzwischen zurückgezogen, sodass jetzt noch über die Solar-Initiative und die beiden Gegenentwürfe abzustimmen ist.

## ■ Erneuerbare Energien fördern, Lohnabzüge senken

Die Vorlagen sehen vor, die nicht erneuerbaren Energien wie Erdöl oder Strom aus Kernenergie mit einer Abgabe zu belasten. Der Ertrag der **Solar-Initiative** bzw. der **Förderabgabe** soll dafür verwendet werden, die rationelle Energienutzung und die erneuerbaren Energien zu fördern. Der Ertrag der **Energielenkungsabgabe** wird an die Wirtschaft und die Erwerbstätigen zurückerstattet. Sie ist keine neue Steuer, sondern eine Umlagerung bestehender Abgaben, und soll dazu anspornen, mit Energie sorgfältiger umzugehen. Die Abgaben werden nicht kumuliert erhoben; insgesamt beträgt der Abgabesatz höchstens 2 Rappen pro Kilowattstunde.

## ■ Gut für Wasserkraft und Klima

Während bei der **Solar-Initiative** die Förderung der Sonnenenergie im Vordergrund

steht, profitiert von der **Förderabgabe** namentlich auch die einheimische Wasserkraft. Sie kann erhalten und erneuert werden und bleibt gegenüber importierter Energie auch längerfristig konkurrenzfähig. Mit der **Förderabgabe** und der **Energielenkungsabgabe** kann der Ausstoss des Klima schädigenden CO<sub>2</sub> um mindestens 10 Prozent reduziert werden.

## ■ Gegenstimmen

Eine Minderheit des Parlaments wandte sich grundsätzlich gegen jede zusätzliche Belastung der Energie. Sie befürchtete, die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft werde damit beeinträchtigt. Kritisiert wurden auch die vorgesehenen Subventionen. Eingriffe in den Wettbewerb zwischen den Energieträgern seien marktwidrig.

## ■ Standpunkt von Bundesrat und Parlament

Bundesrat und Parlament halten die **Förderabgabe** und die **Energielenkungsabgabe** für wichtig und nötig: für die Umwelt und die Gesundheit, für die Erhaltung der einheimischen Wasserkraft, für die Förderung moderner Energietechnologien. Wer mit Energie haushälterisch umgeht, wird finanziell entlastet. Die **Solar-Initiative** geht dem Bundesrat und dem Parlament hingegen zu weit. Sie ist zu einseitig auf die Sonnenenergie ausgerichtet und bietet der einheimischen Wasserkraft im Hinblick auf die bevorstehende Öffnung des Strommarktes zu wenig Schutz.

## 1

# Was bringen die Solar-Initiative und die Förderabgabe für erneuerbare Energien?

## ■ Solar-Initiative

Die Solar-Initiative will während 25 Jahren eine Abgabe auf nicht erneuerbaren Energien wie Erdöl, Gas oder Kernenergie erheben. Der Abgabesatz beträgt am Anfang 0,1 Rappen pro Kilowattstunde und wird innert fünf Jahren schrittweise auf 0,5 Rappen angehoben. Mindestens die Hälfte des Ertrags soll für die Sonnenenergienutzung, der Rest zur Förderung der rationellen Energienutzung verwendet werden.

## ■ Förderabgabe als Gegenentwurf

Das Parlament lehnte die Solar-Initiative ab und erarbeitete als Gegenentwurf den Verfassungsartikel über eine Förderabgabe für erneuerbare Energien. Dieser reduziert die Abgabe auf 0,3 Rappen pro Kilowattstunde und die Erhebungsdauer auf 10 bis maximal 15 Jahre. Gleichzeitig erweitert er den Verwendungszweck des Ertrags. Er soll zu mindestens je einem Viertel für die erneuerbaren Energien, die rationelle Energienutzung sowie die Erhaltung und Erneuerung der Wasserkraft zur Verfügung

stehen. Das letzte Viertel wird dort eingesetzt, wo für die Umwelt die beste Wirkung erzielt werden kann.

## ■ Leitplanke für Öffnung des Strommarktes

Die Förderabgabe ist gezielt als flankierende Massnahme für die notwendige Öffnung des Strommarktes ausgestaltet worden. Diese kann zu einer Zunahme der Stromimporte aus dem Ausland führen und damit unsere saubere einheimische Wasserkraft gefährden. Mit der Förderabgabe kann dieser Nachteil der Strommarktöffnung ausgeglichen werden.

## ■ Tragbar für Wirtschaft und Konsument/innen

Solar-Initiative und Förderabgabe sehen Erleichterungen für energieintensive Betriebe vor. Ihnen kann die Abgabe ganz oder teilweise erlassen werden. Für die privaten Haushalte bringt die Förderabgabe nur eine bescheidene Belastung, die allein schon durch die günstigeren Preise für Elektrizität wettgemacht wird.

	<b>Solar-Initiative</b>	<b>Gegenentwurf</b>
<i>Abgabesatz</i>	0,1 ansteigend auf 0,5 Rp./kWh	0,3 Rp./kWh
<i>Ertrag</i>	ca. 750 Mio. Fr./Jahr	ca. 450 Mio. Fr./Jahr
<i>Verwendung</i>	Mindestens die Hälfte für Förderung der Sonnenenergie, Rest für rationelle Energienutzung	Mindestens je ein Viertel für: – erneuerbare Energien – rationelle Energienutzung – Erhaltung und Erneuerung der Wasserkraft Rest zur Optimierung des Programms
<i>Dauer</i>	25 Jahre	10 bis 15 Jahre
<i>Beginn</i>	Spätestens 3 Jahre nach Annahme der Initiative	Voraussichtlich 2001

# 2 Was bringt die Energielenkungsabgabe für die Umwelt?

## ■ **Ökologische Anreize**

Die Energielenkungsabgabe schafft einen Anreiz, mit Energie haushälterischer umzugehen und damit die Umwelt zu entlasten. Sie soll frühestens 2004 eingeführt und zu einem Bestandteil der neuen Finanzordnung werden. Wie die Förderabgabe wird sie ausschliesslich auf nicht erneuerbaren Energien erhoben. Das Parlament hat den Abgabesatz auf maximal 2 Rappen pro Kilowattstunde begrenzt.

## ■ **Senkung der Lohnnebenkosten**

Der Ertrag der Energielenkungsabgabe wird dazu verwendet, die obligatorischen Lohnnebenkosten zu senken, z. B. die AHV-Beiträge. Die Lohnabzüge der Erwerbstätigen können damit um bis zu 0,65 Prozentpunkte reduziert werden. Im gleichen Umfang wird auch die Arbeitgeberseite entlastet.

## ■ **Gut für Portemonnaie und Umwelt**

Wer mit Energie haushälterisch umgeht, wird finanziell sogar belohnt: Die Einsparungen bei den Lohnabzügen und den

Energiekosten werden höher sein als die Mehrausgaben für die Abgabe. Gewinnen werden auch die Umwelt und die erneuerbaren Energien, die gegenüber Erdöl oder Strom aus Kernenergie einen dauerhaften Preisvorteil erhalten.

## ■ **Sonderregelungen für die Wirtschaft**

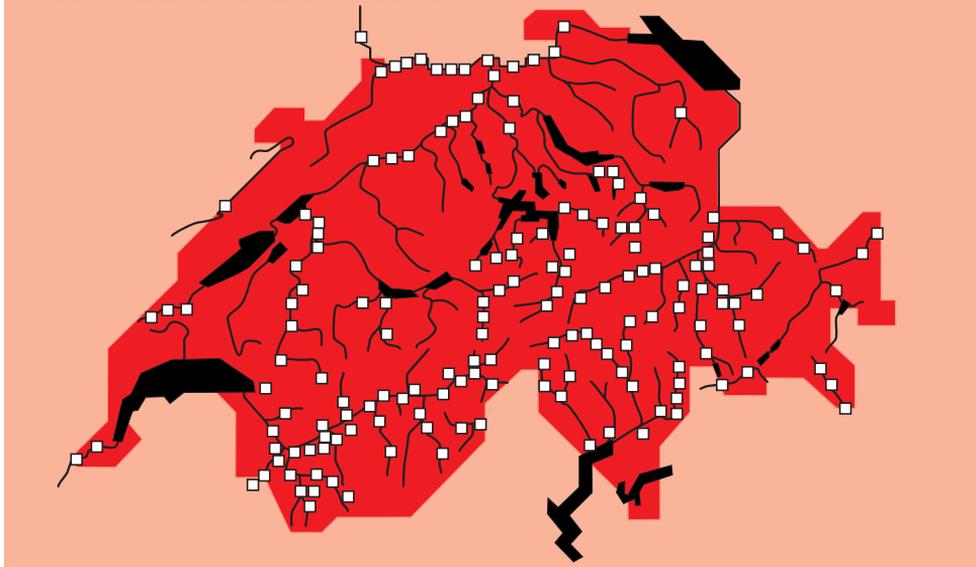
Der Verfassungsartikel stellt sicher, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft nicht beeinträchtigt wird. Energieintensive Betriebe profitieren wie bei der Förderabgabe von Sonderregelungen. Bei Energieträgern, die bereits mit anderen Abgaben belastet sind, z. B. Diesel oder Benzin, kann das Parlament tiefere Abgabesätze vorsehen.

	<b>Energielenkungsabgabe</b>
<i>Abgabesatz</i>	Maximal 2,0 Rp./kWh
<i>Ertrag</i>	Maximal 3 Mrd. Fr./Jahr
<i>Verwendung</i>	Rückerstattung an Unternehmen und Erwerbstätige (Senkung der Sozialversicherungsbeiträge)
<i>Dauer</i>	Unbegrenzt
<i>Beginn</i>	Frühestens ab 2004; gestaffelte Einführung

## **Keine Kumulation der Abgaben**

Werden sowohl die Solar-Initiative als auch die Förderabgabe angenommen, wird mit der Stichfrage entschieden, welcher der beiden Vorschläge den Vorzug erhält. Wenn auch die Energielenkungsabgabe in Kraft tritt, wird die andere Abgabe nicht mehr erhoben. In diesem Fall werden die Fördermittel aus dem Ertrag der Energielenkungsabgabe abgezweigt.

### Wasserkraftwerke in der Schweiz



*In der Schweiz gibt es weit über 100 Wasserkraftwerke mit einer Leistung von mehr als 10 Megawatt. Sie sind über das ganze Land verteilt. Wegen der bevorstehenden Öffnung des Strommarktes werden sie unter einen steigenden Preisdruck kommen. Dank der Förderabgabe können sie erhalten und erneuert werden, was sehr wichtig ist für unsere Bergkantone.*

Weitere Informationen zu den  
Energievorlagen finden Sie unter:  
[www.admin.ch/bfe/zukunft](http://www.admin.ch/bfe/zukunft)



# Das Initiativkomitee macht geltend:

## «Ja zum Solarrappen für Umwelt, Gesundheit, Arbeitsplätze

Mit der Solarinitiative entscheiden wir uns für eine Energiezukunft im Interesse unserer Nachkommen. Denn die fossilen und nichterneuerbaren Energien gehen in diesem Jahrhundert zu Ende. Wir werden gezwungen, auf erneuerbare Energien und auf die unerschöpfliche Sonnenenergie umzustellen.

Wir haben eine Verantwortung gegenüber der Schöpfung und den nachfolgenden Generationen. Abgase und Klimaerwärmung bringen immer mehr Naturkatastrophen. Die Luftbelastung verursacht Bronchitis und Asthma bei Kindern und Erwachsenen. Mit der Solarinitiative können wir unseren Kindern eine gesündere Umwelt übergeben.

Der vom Volk 1990 erteilte Verfassungsauftrag, erneuerbare Energien und die Energieeffizienz zu fördern, kann mit der Solarinitiative endlich umgesetzt werden. Gefördert werden effizientere Heizungs-, Isolations- und Lüftungssysteme in Wohn- und Geschäftsbauten, Solaranlagen zur Wärme- und Stromerzeugung, Holz- und Biogasnutzung sowie die Wasserkraft. Die Solarinitiative garantiert damit der einheimischen Wasserkraft eine sichere Zukunft – auch im liberalisierten Strommarkt.

Mit dem Import von Erdöl und Erdgas finanzieren wir Arbeitsplätze im Ausland. Erneuerbare Energie heisst Arbeit in der Schweiz. Die Solarinitiative schafft gemäss einer breit abgestützten Wirtschaftsstudie 35 000 bis 63 000 Ausbildungs- und Arbeitsplätze in den Bereichen Bau, Haustechnik, Holz, Dienstleistung, Forst- und Landwirtschaft.

Wer klug ist, rechnet. Die Solarinitiative kostet 0,5 Rappen pro Kilowattstunde – oder ein «Café crème» pro Person und Monat. Sie bringt aber Nutzen von 8.50 Fr. pro Person und Monat – dank besserer Energie-Effizienz. Diese Investitionen in eine nachhaltige Energiezukunft bringen uns viele Vorteile: Unsere Energiekosten sinken, die Heizkosten können bei Neubauten sogar bis 90 Prozent (vgl. Solarpreis) verringert werden.

Fazit: Keine persönliche Mehrbelastung, weniger Energieverbrauch und bessere Umweltqualität.

Die Solarinitiative wird von einer breiten Allianz unterstützt: Innovative Gewerbe- und Industriekreise, die Umweltorganisationen, der Schweizerische Bauernverband, die Gewerkschaften, die Gebirgskantone, die Ökumenische Arbeitsgemeinschaft Kirche und Umwelt, Justitia + Pax, die Schweizer Hilfswerke, SAB, Schweiz. Waldwirtschaft, Jugend- und Mieterorganisationen, die Ärzt/innen für Umweltschutz sagen alle Ja. Genauso wie viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus allen Parteien: nämlich CVP, EVP, FDP, Grüne, Liberale, SP und SVP.»

# Stellungnahme des Bundesrates

# 1

**Die Förderabgabe und die Energielenkungsabgabe nützen allen: Sie spornen zum häuslicheren Umgang mit Energie an und verbessern die Chancen von sauberen Energien aus Wasser, Sonne oder Holz. Das hilft der Umwelt und schont das Klima. Während dem Bundesrat die Solar-Initiative zu weit geht, befürwortet er die beiden Verfassungsartikel des Parlaments namentlich aus folgenden Gründen:**

# 2

## ■ **Stärkung der einheimischen Wasserkraft**

Die bevorstehende Öffnung des Strommarktes wird dazu führen, dass ausländische Produzenten mit billigem Strom aus fossilthermischen Kraftwerken in die Schweiz drängen. Ohne flankierende Massnahmen könnte unsere einheimische Wasserkraft dem harten Wettbewerb nicht gewachsen sein. In den letzten Jahren getätigte Investitionen in der Höhe von mehreren hundert Millionen Franken könnten nicht mehr amortisiert werden, und das Geld für Erneuerungs- und Ersatzinvestitionen würde fehlen. Die Förderabgabe gleicht diesen Nachteil der Strommarktöffnung aus. Aus ihrem Ertrag können den bedrohten Wasserkraftwerken Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Ebenso sind die Mittel vorhanden, um die Wasserkraftwerke in Stand zu halten und zu modernisieren. Dank der Energielenkungsabgabe wird die Konkurrenzfähigkeit unserer Wasserkraft auch langfristig gesichert.

## ■ **Schutz für das Klima und die Gesundheit**

Fossile Energie belastet die Luft und heizt das Klima auf. Immer mehr deutet darauf hin, dass zwischen der Klimaveränderung und der Zunahme von Unwetterkatastrophen wie dem Sturm «Lothar» ein Zusammenhang besteht. Die Schweiz hat sich deshalb dazu verpflichtet, den Ausstoss des Klima schädigenden CO<sub>2</sub> bis in zehn Jahren gegenüber 1990 um 10 Prozent zu senken. Die Energielenkungsabgabe, die

energiebewusstes Verhalten belohnt, und die Förderabgabe, die das Angebot an umweltschonenden Technologien verbessert, sind ein zusätzliches Instrument, damit dieses Ziel erreicht werden kann. Zugleich schützen die beiden Abgaben unsere Gesundheit. Denn sie reduzieren den Ausstoss von Luftschadstoffen wie Stickoxid, das zur Ozonbildung beiträgt (Sommersmog).

### ■ **Bessere Chancen für Zukunftsenergien und innovative Firmen**

Bei moderner Solar-, Haus- und Heiztechnik nehmen viele Schweizer Firmen schon heute eine Pionierrolle ein. Die Förderabgabe wird die Nachfrage nach ihren Produkten erhöhen und ihnen ermöglichen, sich weiter zu verbessern. Sie erhalten damit auch international einen Konkurrenzvorteil. Davon profitieren die gesamte Wirtschaft und die Privathaushalte, weil die umweltschonenden Technologien kostengünstiger werden. Ebenso gewinnt die Umwelt, weil sie mit weniger Schadstoffen und Treibhausgasen belastet wird. Neue Chancen bietet die Förderabgabe dem Schweizer Wald, in dem heute doppelt so viel Holz nachwächst, wie genutzt wird. Holz eignet sich ausgezeichnet als Heizenergie. Im Kanton Luzern werden dank 150 modernen Holzschnitzelfeuerungen bereits heute 8 Prozent des Wärmebedarfs mit Holz gedeckt.

### ■ **Beratungen im Parlament**

Anlass zu den Beratungen im Parlament gaben zwei Volksinitiativen, einerseits die inzwischen zurückgezogene Energie-Umwelt-Initiative, andererseits die Solar-Initiative, die nun zusammen mit den beiden Gegenentwürfen des Parlaments zur Abstimmung gelangt. Der Mehrheit des Parlaments ging die Solar-Initiative zu weit. Als Starthilfe für die erneuerbaren Energien genüge ein Förderprogramm von kürzerer Dauer und mit weniger Mitteln.

Eine Minderheit des Parlaments lehnte auch die beiden Gegenentwürfe ab. Sie machte geltend, eine neue Steuer auf Energie schmälere die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Wirtschaft. Ausserdem wandte sie sich gegen Subventionen für die erneuerbaren Energien und die rationelle Energienutzung. Für die Umwelt schau dabei zu wenig heraus.

### ■ **Wirksamkeit der Förderbeiträge gewährleistet**

Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlaments teilen diese Befürchtungen nicht. Finanzhilfen erhält nur, wer selber etwas beiträgt. Beim Investitionsprogramm von «Energie 2000» wurden pro Förderfranken 15 Franken an privaten Investitionen ausgelöst. Die Bilanz war sowohl für die Umwelt als auch für die Arbeitsplätze vorteilhaft. Mit der Förderabgabe kann direkt an diese positiven Erfahrungen angeknüpft werden.

### ■ **Energielenkungsabgabe: Die Steuerlast steigt nicht**

Die Energielenkungsabgabe ist keine neue Steuer, denn sie wird an die Wirtschaft und die Erwerbstätigen zurückerstattet. Es handelt sich also um eine Umlagerung bestehender Abgaben nach dem Prinzip «Energie belasten – Arbeit entlasten». Wissenschaftliche Studien belegen, dass die Wirtschaft nicht beeinträchtigt wird. Insbesondere in technologisch innovativen Bereichen werden durch die Förder- und die Energielenkungsabgabe im Gegenteil einige tausend neue Arbeitsplätze entstehen. Unternehmen und Privatpersonen, die mit Energie haushälterisch umgehen, profitieren auch finanziell.

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Solar-Initiative abzulehnen und sowohl die Förderabgabe für erneuerbare Energien als auch die Energielenkungsabgabe für die Umwelt gutzuheissen.**

# Abstimmungstext

## 1

### Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für einen Solarrappen (Solar-Initiative)»

vom 8. Oktober 1999



*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Prüfung der am 21. März 1995<sup>1</sup> eingereichten Volksinitiative «für einen Solarrappen (Solar-Initiative)»,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 17. März 1997<sup>2</sup>  
und in den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 4. Februar 1999,  
*beschliesst:*

#### Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «für einen Solarrappen (Solar-Initiative)» vom 21. März 1995 ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Volksinitiative<sup>3</sup> lautet angepasst an die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999:

#### I

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt ergänzt:

#### *Art. 89 Abs. 6*

<sup>6</sup> Der Bund fördert die Sonnenenergienutzung auf überbauten Flächen sowie die effiziente und nachhaltige Energienutzung.

- a. Zu diesem Zweck erhebt der Bund eine indexierte Abgabe von 0,1 ansteigend auf 0,5 Rappen pro Kilowattstunde auf dem Endverbrauch der nicht-erneuerbaren Energieträger. Mindestens die Hälfte des Abgabenertrages wird für die Sonnenenergienutzung verwendet.
- b. Bei der Förderung berücksichtigt der Bund regionalwirtschaftliche Anliegen. Er kann spezielle Bestimmungen und Anpassungsfristen für besonders energieintensive Betriebe erlassen. Dem bestehenden und berechtigten Denkmal- und Ortsbildschutz wird Rechnung getragen. Nicht zweckgebundene Abgaben auf Energieträgern können an Stelle der Abgabe nach Buchstabe a verwendet werden.
- c. Das Gesetz regelt das Nähere.

<sup>1</sup> BBl 1995 III 1220

<sup>2</sup> BBl 1997 II 805

<sup>3</sup> Die Volksinitiative ist noch während der Geltungsdauer der früheren Bundesverfassung eingereicht worden und nimmt deshalb auf diese Bezug. Das Parlament hat die Nummerierung und die Verweisungen im Initiativtext der neuen Bundesverfassung angepasst.

## II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 werden wie folgt ergänzt:

*Art. 196 Sachüberschrift*

Übergangsbestimmungen gemäss Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung

*Art. 197* Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999

*1. Übergangsbestimmungen zu Art. 89 Abs. 6 (Förderung der Sonnenenergie)*

<sup>1</sup> Ist die Gesetzgebung innert drei Jahren nach Annahme des Artikels 89 Absatz 6 der Bundesverfassung nicht rechtswirksam, setzt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg unverzüglich Ausführungsbestimmungen in Kraft. Fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen gilt der volle Abgabesatz. Zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des vollen Abgabesatzes erlischt Artikel 89 Absatz 6 der Bundesverfassung.

<sup>2</sup> Angemessene Beiträge nach Artikel 89 Absatz 6 Buchstabe a der Bundesverfassung werden auch für bestehende Solaranlagen ausgerichtet, sofern sie bei Annahme dieser Verfassungsbestimmungen nicht länger als ein Jahr in Betrieb sind.

## Art. 2

<sup>1</sup> Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Bundesversammlung schlägt vor, die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 wie folgt zu ergänzen:

*Art. 196 Sachüberschrift*

Übergangsbestimmungen gemäss Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung

*Art. 197* Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999

*1. Übergangsbestimmung zu Art. 89 (Abgabe zur Förderung erneuerbarer Energien)*

<sup>1</sup> Der Bund erhebt auf dem Energieinhalt der nichterneuerbaren Energieträger eine zweckgebundene Förderabgabe von 0,3 Rp./kWh.

<sup>2</sup> Ihr Ertrag wird als Finanzhilfe gezielt eingesetzt für:

- a. die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere der Sonnenenergie auf überbauten Flächen, der geothermischen Energie und der Energie aus Holz und Biomasse;
- b. die Förderung der rationellen Energienutzung;
- c. die Erhaltung und Erneuerung einheimischer Wasserkraftwerke.

<sup>3</sup> Dabei gilt:

- a. Für jede Massnahme nach Absatz 2 wird je mindestens ein Viertel des Ertrags eingesetzt.
- b. Finanzhilfen für die industrielle oder gewerbliche Produktion werden in erster Linie für Massnahmen ausgerichtet, welche die Wirksamkeit des Energieeinsatzes erhöhen und den Einsatz erneuerbarer Energien fördern.

- c. Finanzhilfen nach Absatz 2 Buchstaben a und b können zur Erfüllung von schweizerischen Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen auch im Ausland ausgerichtet werden.
- d. Finanzhilfen dürfen nur ausgerichtet werden, wenn sichergestellt ist, dass den Anliegen des Landschafts- und Ortsbildschutzes Rechnung getragen wird und die Vorschriften über den Umweltschutz eingehalten werden.

<sup>4</sup> Für Produktionsprozesse, die in hohem Masse auf den Einsatz von nichterneuerbaren Energieträgern angewiesen sind, werden besondere Regelungen und Ausnahmen vorgesehen. In Härtefällen können auch für andere energieintensive Unternehmen Erleichterungen vorgesehen werden.

<sup>5</sup> Die Befugnis zur Erhebung der Förderabgabe endet zehn Jahre nach Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung. Sie kann durch ein Bundesgesetz um höchstens fünf Jahre verlängert werden.

<sup>6</sup> Wird gestützt auf Artikel 89 Absatz 7 der Bundesverfassung eine besondere Energieabgabe erhoben, so fällt die Förderabgabe dahin. Für diesen Fall gilt, dass bis zum Wegfallen der Befugnis zur Erhebung der Förderabgabe gemäss Absatz 5 im Mittel 450 Millionen Franken pro Jahr aus dem Ertrag der besonderen Energieabgabe für die Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 verwendet werden.

<sup>7</sup> Der Bundesrat kann die Förderabgabe vorzeitig aufheben oder senken, wenn die Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 auf Grund der Verhältnisse auf dem Energiemarkt nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang nötig sind.

### **Art. 3**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

# Abstimmungstext

15

## Verfassungsartikel über eine Energielenkungsabgabe für die Umwelt (Auszug aus dem Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung [Energie-Umwelt-Initiative]»)

vom 8. Oktober 1999

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Prüfung der am 21. März 1995<sup>1</sup> eingereichten Volksinitiative «für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)»  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 17. März 1997<sup>2</sup>  
und in den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 4. Februar 1999,  
*beschliesst:*

### Art. 1

...<sup>3</sup>

### Art. 2

<sup>1</sup> Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Bundesversammlung schlägt vor, Artikel 89 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 durch einen neuen Absatz 7 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

*Art. 89 Abs. 7*

<sup>7</sup> Der Bund erhebt auf nichterneuerbaren Energieträgern eine besondere Abgabe. Für diese Abgabe gilt:

- a. Sie ist Teil der Energie- und Umweltpolitik. Ihr Ertrag wird zur Senkung der obligatorischen Lohnnebenkosten verwendet.
- b. Der Abgabesatz bemisst sich nach dem Energieinhalt. Dabei wird berücksichtigt, ob und wie hoch die einzelnen Energieträger mit weiteren Abgaben belastet sind.
- c. Für Produktionsprozesse, die in hohem Masse auf den Einsatz von nichterneuerbaren Energieträgern angewiesen sind, werden besondere Regelungen und Ausnahmen vorgesehen.
- d. Die Abgabe nimmt Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Sie wird gestaffelt eingeführt.
- e. Der Höchstsatz der besonderen Energieabgabe beträgt 2,0 Rp./kWh.

### Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, ...<sup>3</sup> den Gegenentwurf anzunehmen.

<sup>1</sup> BBl 1995 III 1218

<sup>2</sup> BBl 1997 II 805

<sup>3</sup> Die Volksinitiative wurde zurückgezogen. Die Volksabstimmung über sie entfällt.

2

§

# Dritte Vorlage

## Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»

# 3

■ **Die Abstimmungsfrage lautet:**  
**Wollen Sie die Volksinitiative «für eine  
Regelung der Zuwanderung» annehmen?**

Der Nationalrat hat die Initiative  
mit 146 zu 14 Stimmen abgelehnt,  
der Ständerat mit 41 zu 0 Stimmen.

# Das Wichtigste in Kürze

## ■ **Konstante Ausländer- und Asylpolitik**

In den letzten drei Jahrzehnten haben Volk und Stände bei nicht weniger als fünf ähnlich lautenden Initiativen wiederholt bestätigt, dass die Ausländerfrage nicht mit starren zahlenmässigen Beschränkungen gelöst werden kann. Mit der Initiative «für eine Regelung der Zuwanderung» haben wir erneut über diese Frage zu befinden.

## ■ **Hauptziel der Initiative**

Die Volksinitiative möchte den Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung so rasch wie möglich auf 18 Prozent beschränken. Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Kriegsflüchtlinge, die sich seit mehr als einem Jahr in der Schweiz aufhalten, werden neu mitgezählt. Hingegen sollen unter anderen «qualifizierte Wissenschaftler und Führungskräfte, Künstler, Studenten und Schüler» nicht mehr zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gerechnet werden.

## ■ **Weitere Ziele der Initiative**

Die Initiative will zudem die Ausschaffungshaft für Weggewiesene ermöglichen und den Personen ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung den finanziellen Anreiz für den Verbleib in der Schweiz nehmen. Darüber hinaus will sie verhindern, dass ausländische Inhaftierte finanziell besser gestellt werden als im Herkunftsland.

## ■ **Schwer wiegende Folgen**

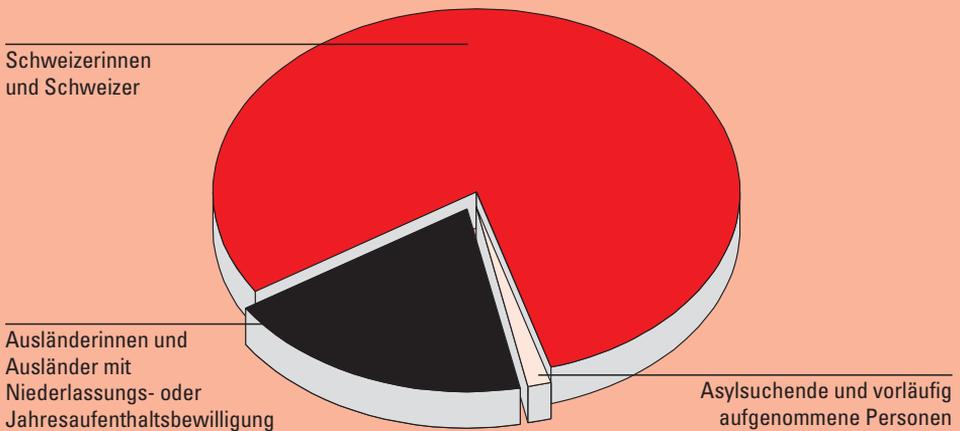
Auf den ersten Blick erscheinen die Forderungen der Initiative recht moderat, denn es geht vor allem um die Senkung des Ausländeranteils in der Schweiz von heute rund 19,3 Prozent auf 18 Prozent. Dieser Eindruck täuscht jedoch. Eine starre Begrenzung in der Verfassung kann für unsere Wirtschaft wegen Arbeitskräftemangels schwer wiegende Folgen haben. Auch führt die unterschiedliche Behandlung etwa von Wissenschaftlern und anderen Berufsgruppen zu schwierigen, ja sogar willkürlichen Abgrenzungen. Die von der Initiative vorgesehene Begrenzung kann zudem die bilateralen Verträge mit der EU und unsere humanitäre Asylpolitik in Frage stellen. Die übrigen Ziele der Initiative wurden in der Zwischenzeit, soweit zulässig, verwirklicht.

## ■ **Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab**

Die Initiative fordert mit einer in der Verfassung festgeschriebenen Obergrenze eine zu starre Regelung. Sie löst die heutigen Probleme nicht und schafft nur neue: Die Initiative schadet dem Wirtschaftsstandort Schweiz, gefährdet die Fortführung unserer humanitären Tradition und stellt darüber hinaus wichtige internationale Abkommen in Frage. Die aktuellen Herausforderungen werden mit dem neuen Ausländergesetz und mit gezielten Massnahmen im Asylbereich angegangen.

## Bevölkerung der Schweiz

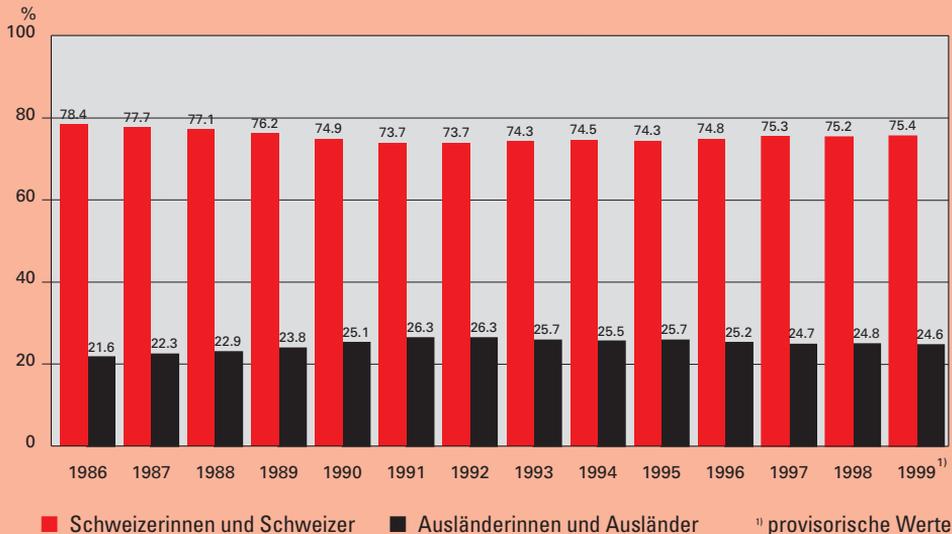
Stand Ende April 2000: insgesamt 7 228 835 Personen



Ende April 2000 lebten 5 755 996 Schweizerinnen und Schweizer, 1 376 527 Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung sowie 96 312 Asylsuchende und vorläufig aufgenommene in der Schweiz.

## Ausländeranteil bei den Erwerbstätigen in der Schweiz

Ende 1999 waren insgesamt 3 873 000 Personen erwerbstätig



Der Anteil der ausländischen Erwerbstätigen war in den letzten Jahren stabil. Auf ihre Mitarbeit ist die Schweiz angewiesen.



# Das Initiativkomitee macht geltend:

«Die Initiative verlangt einen maximalen Ausländeranteil (18 Prozent), weil das Volk nur so eine Reduktion der Zuwanderung erwirken kann. Bei rund 65 000 Rückwanderern pro Jahr bleibt genug Raum für die Zuwanderung, die unser Land braucht. Nur wer eine jährliche Einwanderung von über 65 000 Ausländer/innen will, muss die Initiative bekämpfen. Die Fakten:

- 1. Von Anfang 1990 bis Ende 1999 erhielten über eine Million (!) neu eingereiste Ausländer/innen eine Aufenthaltsbewilligung** (ohne Asylsuchende).
  - 2. Obwohl im gleichen Zeitraum 657 000 Ausländer die Schweiz freiwillig verliessen, nahm die ständige ausländische Wohnbevölkerung seit Anfang 90 um über 30 Prozent zu.** Das entspricht dem Einwohnertotal von Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus und Appenzell AR.
  - 3. Diese massive Zunahme erfolgte trotz über 150 000 Einbürgerungen. Seit 1990 stieg die Zahl der jährlichen Einbürgerungen um das Zweieinhalbfache an.**
  - 4. Trotz Rezession wurden 413 000 der über eine Million Zuwanderer als Arbeitnehmer geholt,** ein wesentlicher Teil ohne berufliche Bildung. Mit Annahme der Initiative müsste die Zulassung von schlecht qualifizierten Arbeitskräften eingeschränkt werden.
  - 5. Im Initiativtext ist die Begrenzung der Zuwanderung von Ausländern wirtschaftsfreundlich und flexibel ausgestaltet.** Personen, die für die Wirtschaft wichtig sind (Führungspersonal, Studenten etc.), werden nicht mehr mitgezählt.
  - 6. Von 1983 bis 1999 sank der Anteil der Ausländer in der Schweiz aus einem EU- oder EFTA-Staat von 80 auf 58,5 Prozent.** Die Initiative würde die Zuwanderung von ausserhalb der EU/EFTA einschränken.
  - 7. Nicht einmal sieben Prozent der Einwanderung von Ausländern erfolgen über den Asylbereich.** Verschärfungen der Asylgesetze haben daher auf die Einwanderungszahlen nur einen geringen Einfluss.
  - 8. Die Übergangsbestimmungen gewährleisteten, dass der Ausländeranteil von mittlerweile über 19 Prozent durch freiwillige Rückwanderung auf 18 Prozent gesenkt wird, ohne internationales Recht zu verletzen und ohne jemanden zwingen zu müssen, die Schweiz zu verlassen.**
  - 9. Die laufende Revision des Ausländergesetzes bringt keine Stabilisierung der Ausländerzahl.** Bundesrat und Parlament haben bewiesen, dass sie dies nicht wollen. Der Nationalrat hat eine Stabilisierung auf dem Niveau von 1998 klar abgelehnt.
  - 10. Die Initiative steht nicht im Widerspruch zur Personenfreizügigkeit mit der EU.** Die Befürworter der bilateralen Verträge versicherten, es werde keine nennenswerte Zuwanderung geben. Selbst wenn sie sich täuschen, bietet die Rückwanderung genug Raum für die Einwanderung aus der EU und für unsere humanitäre Politik bei gleichzeitiger Stabilisierung der Ausländerzahl.
- Wer mit der bisherigen Ausländerpolitik nicht einverstanden ist, stimmt Ja.»**

# Stellungnahme des Bundesrates

**Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» kann die bestehenden Herausforderungen im Ausländer- und Asylbereich nicht lösen. Ihre Umsetzung würde hingegen erhebliche neue Probleme unterschiedlicher Art schaffen. Der Bundesrat lehnt die Initiative aus folgenden Gründen ab:**

## 3

### ■ Handlungsspielraum stark eingeschränkt

Die Initianten geben zwar vor, dass die angestrebte Reduktion des Ausländeranteils von derzeit 19,3 Prozent auf 18 Prozent problemlos durch freiwillige Ausreisen erreicht werden könnte. Ein solcher Abbau setzt voraus, dass die Zahl der Einreisenden deutlich unter derjenigen der Ausreisenden gehalten wird.

Es ist aber eine Tatsache, dass fast die Hälfte der Einwanderung auf den nicht direkt steuerbaren Familiennachzug zurückzuführen ist. Dazu gehören ausländische Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern. Weiter gelten für die Angehörigen von EU-Staaten künftig nur noch die Bestimmungen des bilateralen Abkommens über die Freizügigkeit. Ebenfalls kein Spielraum besteht im Asylbereich bei der Aufnahme von unmittelbar bedrohten Menschen.

### ■ Negative Folgen für unseren Wirtschaftsstandort

Eine starre 18-Prozent-Quote trifft in erster Linie die von der Initiative nicht ausgenommenen gut qualifizierten ausländischen Arbeitskräfte aus Herkunftsgebieten wie Osteuropa, USA, Kanada oder Asien. Hier ist eine Einschränkung möglich, sie würde aber die Konkurrenzfähigkeit unseres Wirtschaftsstandortes empfindlich schwächen.

Die Initiative nimmt zwar qualifizierte Wissenschaftler und Führungskräfte von den Begrenzungsmaßnahmen aus. Nicht

ausgenommen sind dagegen andere Spezialisten, auf die der «Wirtschaftsstandort und Werkplatz Schweiz» weiterhin angewiesen ist. Dies gilt ebenfalls für die dringend benötigten ausländischen Arbeitskräfte beispielsweise im Gesundheits- und Pflegebereich, im Gast- und im Baugewerbe, im Informatikbereich sowie in der Landwirtschaft.

### ■ **Belastung der internationalen Beziehungen**

Es muss damit gerechnet werden, dass sich das Hauptziel der Initiative nicht allein durch Beschränkungen bei beruflich qualifizierten Personen, die nicht aus EU- oder EFTA-Staaten stammen, erreichen liesse. In diesem Fall müssten der Familiennachzug und die Zulassung ausländischer Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern eingeschränkt werden. Zudem wären internationale Abkommen neu zu beurteilen und allenfalls zu kündigen, wenn ihretwegen das starre Begrenzungsziel der Initiative nicht erreicht werden könnte. Dazu gehören nicht zuletzt die bilateralen Abkommen mit der EU, denen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 21. Mai 2000 deutlich zugestimmt haben. Das gute Funktionieren des Personenverkehrsabkommens würde bei einmal erreichter voller Freizügigkeit in Frage gestellt, wenn die Zuwanderung aus der EU beschränkt werden müsste. Kündigung und Wegfall des Personenverkehrsabkommens und aller übrigen sechs bilateralen Abkommen, die rechtlich miteinander ver-

knüpft sind, dürften unumgänglich sein. Dies hätte gravierende politische und wirtschaftliche Auswirkungen auf die Schweiz.

### ■ **Umsetzungsprobleme**

Bei der Umsetzung der Initiative gäbe es wegen der unklaren Vorgaben Probleme: Es müsste zuerst langwierig ermittelt werden, welche Ausländerinnen und Ausländer zu den 18 Prozent zu zählen sind und ob im Einzelfall – etwa bei qualifizierten Wissenschaftlern und Führungskräften – eine Ausnahme vorliegt. Die Auslegung dieser Begriffe ist schwierig, die Gefahr von Willkür gross. Darüber hinaus üben ausländische Arbeitskräfte auch andere Tätigkeiten – beispielsweise im Gesundheitsbereich – aus, die für unsere Gesellschaft sehr wichtig sind und die von der Initiative nicht ausgenommen werden. Dies führt zu einer stossenden Ungleichbehandlung der verschiedenen Wirtschaftszweige. Die notwendigen Zulassungsbeschränkungen gelten im Übrigen für alle Kantone, auch für solche mit tiefem Ausländeranteil; denn nur so lässt sich das Ziel der Initiative gesamtschweizerisch erreichen und aufrechterhalten. Das heisst, dass auch Kantone mit unterdurchschnittlichem Ausländeranteil nicht zulegen dürfen.

### ■ **Stabilisierung des Ausländerbestandes: Der Bundesrat handelt**

Seit 1991 beschränkt der Bundesrat die Zulassung von erwerbstätigen Personen auf spezialisierte und hoch qualifizierte

Arbeitskräfte, sofern sie nicht aus EU- oder EFTA-Staaten stammen. Die getroffenen Massnahmen bewirkten – zusammen mit der verschlechterten wirtschaftlichen Situation –, dass sich der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung zwischen Ende 1994 und heute lediglich noch um 0,7 auf 19,3 Prozent erhöhte.

### ■ Ein gutes Zusammenleben hängt nicht von Quoten ab

Rund ein Drittel der ausländischen Wohnbevölkerung ist in unserem Land geboren oder lebt seit mehr als 30 Jahren hier. Diese Menschen werden oft nicht mehr als Fremde wahrgenommen. Ein gutes Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung ist nicht eine Folge von Prozentzahlen in der Verfassung. Ausschlaggebend sind vielmehr Toleranz, Verständnis für den Andern und ein Zusammenleben auf der Basis von gemeinsamen Grundwerten. Mit der zukünftigen Integrationsverordnung wird der Bundesrat entsprechende Massnahmen der Gemeinden und Kantone unterstützen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern – besonders gegenüber Asylsuchenden – teilweise angespannt ist. Fehlende Integration und Straftaten einer Minderheit der Ausländerinnen und Ausländer lassen sich jedoch nicht durch die Einführung einer willkürlichen Quote beseitigen. Stattdessen setzt sich der Bundesrat für eine verstärkte

Missbrauchsbekämpfung und einen konsequenteren Vollzug des geltenden Rechts ein.

### ■ Grundwerte in Frage gestellt

Es ist nicht auszuschliessen, dass zur Erreichung der 18-Prozent-Quote sogar die Zulassung aus humanitären Gründen eingeschränkt werden müsste – dies wäre ein Bruch mit einer Tradition, die zum Selbstverständnis der Schweiz gehört. Die vorübergehende Aufnahme von Kriegsvertriebenen würde durch die Annahme der Initiative erheblich erschwert. Problematisch ist die Forderung der Initianten, inhaftierte Ausländer finanziell schlechter zu stellen. Eine tiefere Entlohnung ihrer Arbeit verletzt die Bundesverfassung, die eine rechtsgleiche Behandlung aller Menschen vorschreibt. Die Einführung einer Ausschaffungshaft sowie die Unterbindung von finanziellen Anreizen für den Verbleib in der Schweiz ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sind durch das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht und die Totalrevision des Asylgesetzes bereits erfüllt. Weitere Massnahmen im Asylbereich sollen zudem die Verfahren und den Vollzug von Wegweisungen beschleunigen und die Kosten senken.

### ■ Neues Ausländergesetz

Die aktuellen migrationspolitischen Herausforderungen sollen mit einem neuen Ausländergesetz angegangen werden. Dieses sieht ausserhalb der EU- und EFTA-Staaten eine klare Beschränkung der

Zulassung auf dringend benötigte qualifizierte Arbeitskräfte vor und schafft die Voraussetzungen für eine wirksamere Bekämpfung von Gesetzesverletzungen und Missbräuchen. Auf der anderen Seite soll die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländer namentlich im Hinblick auf die Integration verbessert werden.

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Initiative «für eine Regelung der Zuwanderung» abzulehnen.**

# Abstimmungstext

## Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»

vom 19. März 1999



*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Prüfung der am 28. August 1995<sup>1</sup> eingereichten Volksinitiative «für eine  
Regelung der Zuwanderung»,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. August 1997<sup>2</sup>,  
*beschliesst:*

### Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Volksinitiative lautet:<sup>3</sup>

#### *Art. 121 Sachüberschrift*

Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung, Asyl



#### *Art. 121a* Begrenzung der ausländischen Wohnbevölkerung<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Der Bund sorgt dafür, dass der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der Wohnbevölkerung der Schweiz 18 Prozent nicht übersteigt.

<sup>2</sup> Bei der Berechnung mitgezählt werden insbesondere Niedergelassene, Jahresaufenthalter, anerkannte Flüchtlinge und Ausländer mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung. Falls sie länger als ein Jahr in der Schweiz verbleiben, werden auch Ausländer gemäss Absatz 4 und weitere Ausländer mit anderer Aufenthaltsbewilligung mitgezählt. Kurzfristige Aufenthalter mit oder ohne Erwerbstätigkeit werden mitgezählt, sofern ihr Aufenthalt mehr als acht Monate dauert, erneuert wird und wenn der Familiennachzug bewilligt ist.

<sup>3</sup> Bei der Berechnung nicht mitgezählt werden unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz Grenzgänger, Saisoniers ohne Familiennachzug, Angehörige internationaler Organisationen, Angehörige konsularischer und diplomatischer Dienste, qualifizierte Wissenschaftler und Führungskräfte, Künstler, Kurgäste, Stagiaires, Studenten und Schüler sowie Touristen. Ebenso nicht mitgezählt werden Ausländer gemäss Absatz 4, sofern ihr Aufenthalt in der Schweiz weniger als zwölf Monate dauert.

<sup>1</sup> BBl 1995 IV 1174

<sup>2</sup> BBl 1997 IV 521

<sup>3</sup> Die Volksinitiative ist noch während der Geltungsdauer der früheren Bundesverfassung eingereicht worden und nimmt deshalb auf diese Bezug. Das Parlament hat die Nummerierung, die Verweisungen und die Gestaltung der Artikel im Initiativtext der neuen Bundesverfassung angepasst.

<sup>4</sup> Mit Übergangsbestimmung

<sup>4</sup> Für Asylbewerber, Kriegsvertriebene, Schutz suchende Ausländer, vorläufig Aufgenommene, Internierte sowie Ausländer ohne festen Wohnsitz in der Schweiz unterbindet der Bund die finanziellen Anreize für den Verbleib in der Schweiz.

<sup>5</sup> In der Schweiz inhaftierte Personen gemäss Absatz 4 dürfen finanziell nicht besser gestellt sein, als dies in ihrem Herkunftsland der Fall wäre.

<sup>6</sup> Sind Ausländer gemäss Absatz 4 sowie Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung fremdenpolizeilich oder strafrechtlich weg- respektive auszuweisen und ist der Vollzug möglich, zulässig und zumutbar, so können diese Personen zur Sicherstellung der Ausweisung bis zum Vollzug inhaftiert werden.

*Art. 196 Sachüberschrift*

Übergangsbestimmungen gemäss Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung

*Art. 197* Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999

*1. Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Begrenzung der ausländischen Wohnbevölkerung)<sup>5</sup>*

<sup>1</sup> Sofern bei Inkrafttreten von Artikel 121a die festgelegte Grenze von 18 Prozent überschritten ist, wird dies so rasch wie möglich durch die freiwillige Auswanderung von Ausländern kompensiert.

<sup>2</sup> Kann ein allfälliger Geburtenüberschuss auf diese Weise nicht kompensiert werden, so ist ein Überschreiten der 18-Prozent-Grenze befristet möglich, sofern keine neuen Aufenthaltsbewilligungen gemäss Artikel 121a Absatz 2 an Ausländer erteilt werden.

**Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

<sup>5</sup> Für den Fall, dass Art. 121a in der Volksabstimmung vom 24. Sept. 2000 angenommen werden sollte.

## **Vierte Vorlage**

**Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)»**

# 4

**■ Die Abstimmungsfrage lautet:**  
**Wollen Sie die Volksinitiative  
«Mehr Rechte für das Volk dank dem  
Referendum mit Gegenvorschlag  
(Konstruktives Referendum)» annehmen?**

Der Nationalrat hat die Initiative mit 112 zu 67 Stimmen abgelehnt, der Ständerat mit 36 zu 6 Stimmen.

# Das Wichtigste in Kürze

## ■ **Vielfältige Volksrechte**

In der Schweiz können die Bürgerinnen und Bürger das politische Geschehen auf vielfältige Weise beeinflussen. Sie können nicht nur ihre Vertretung im Parlament wählen, sondern bei Verfassung und Gesetzgebung direkt mitbestimmen. Für jede Verfassungsänderung braucht es die Zustimmung von Volk und Ständen. Mit einer Initiative können 100 000 Stimmberechtigte verlangen, dass über ihre Vorschläge zur Änderung der Verfassung abgestimmt wird. Beim Referendum genügen 50 000 Unterschriften, damit ein Gesetz dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden muss.

## ■ **Was will die Volksinitiative?**

Die Volksinitiative will ein weiteres Volksrecht, das so genannte konstruktive Referendum, einführen. Das Volk soll nicht nur über Annahme oder Ablehnung eines Gesetzes befinden können, sondern auch über einzelne inhaltliche Änderungen: Wenn 50 000 Stimmberechtigte einen Gegenvorschlag zu einem vom Parlament verabschiedeten Gesetz unterschreiben, entscheidet das Volk, ob es dem Text des Parlaments oder dem Gegenvorschlag den Vorzug geben will.

## ■ **Unausgereifter Vorschlag**

Die Einführung eines neuen Volksrechts wäre an sich verlockend. Die Initiative weist aber erhebliche Schwächen auf. Im Parlament unterlegene Gruppierungen könnten ein sorgfältig geschnürtes Gesamtpaket nach ihrem Gutdünken zer-

pflücken. Der Konkordanzgedanke würde geschwächt, die Suche nach einvernehmlichen und ausgewogenen Lösungen erschwert. Die Initiative schliesst nicht aus, dass dem Volk gleichzeitig mehrere Gegenvorschläge unterbreitet werden, die einander möglicherweise widersprechen. Dies hätte komplizierte und unübersichtliche Abstimmungen zur Folge.

## ■ **Standpunkt von Bundesrat und Parlament**

Das konstruktive Referendum, wie es die Initiative vorschlägt, geht nicht nur zu weit, es weist auch Mängel in der Ausgestaltung auf. Die Reform der Volksrechte soll nicht punktuell, sondern im Rahmen einer Gesamtschau erfolgen.

# Abstimmungstext

## Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)»

vom 24. März 2000



*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Prüfung der am 25. März 1997<sup>1</sup> eingereichten Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 1. März 1999<sup>2</sup>, beschliesst:*

### Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative vom 25. März 1997 «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Volksinitiative<sup>3</sup> lautet angepasst an die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

#### Art. 141a Konstruktives Referendum

<sup>1</sup> 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone können anstelle des fakultativen Referendums nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstaben a und b auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Bundesgesetz verlangen.

<sup>2</sup> Eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag kann verlangt werden, wenn mindestens 5 Prozent der Mitglieder eines Rates dem Gegenvorschlag zugestimmt haben.

<sup>3</sup> Wird die Volksabstimmung über einen Gegenvorschlag verlangt, so können die Stimmberechtigten erklären, ob sie dem Bundesgesetz oder dem Gegenvorschlag zustimmen.

<sup>4</sup> Wird zugleich nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a oder b die Volksabstimmung über Annahme oder Ablehnung des Bundesgesetzes verlangt, so gilt für das Abstimmungsverfahren Artikel 139 Absatz 6 sinngemäss.

<sup>5</sup> Sind mehrere Gegenvorschläge zu unterbreiten, die sich gegenseitig ausschliessen, werden Eventualabstimmungen durchgeführt.



### Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

<sup>1</sup> BBl 1997 IV 1516

<sup>2</sup> BBl 1999 2937

<sup>3</sup> Die Volksinitiative ist noch während der Geltungsdauer der früheren Bundesverfassung eingereicht worden und nimmt deshalb auf diese Bezug. Das Parlament hat die Nummerierung, die Verweisungen und die Begriffe im Initiativtext der neuen Bundesverfassung angepasst.



# Das Initiativkomitee macht geltend:

## «Mehr Mitspracherechte für das Volk – JA!

Alle Parteien sind auf dem Papier für mehr Rechte für das Volk. Am 24. September gilt es, bei der Initiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem konstruktiven Referendum» Farbe zu bekennen.

- Heute können 50 000 Schweizerinnen und Schweizer das Referendum gegen ein Gesetz ergreifen. An der Urne entscheidet das Volk dann, ob das jeweilige Gesetz angenommen oder abgelehnt wird. Daran soll sich nichts ändern.
- Neu sollen jene, die das Referendum ergreifen, wie in den Kantonen Bern und Nidwalden auch zu einem Gesetz einen konstruktiven Gegenvorschlag machen dürfen. Das Volk kann dann über verschiedene Lösungen entscheiden. Unheilige Allianzen und ungeniessbare Päckli-Politik werden erschwert.

## Keine ungeniessbaren AHV-Päckli mehr

Die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer war 1995 für die Gleichstellung der Frau im Rahmen der AHV mit Splitting und Gutschriften. Die gleiche Mehrheit wollte aber keine Erhöhung des Rentenalters der Frauen. Das Parlament kombinierte bei der 10. AHV-Revision die notwendige Gleichstellung mit der unsozialen Erhöhung des AHV-Alters der Frauen. Die Stimmenden konnten nur zu beidem Ja oder Nein sagen. Mit dem konstruktiven Referendum hätte das Volk über die beiden Fragen getrennt entscheiden können.

## Das Volk muss in Zukunft mitreden können

Wer will verhindern, dass das Volk in Zukunft zu jedem wichtigen Punkt einer Vorlage seine Meinung sagen kann?

- Dem Bund geht es finanziell gut. Nun wollen einige Parlamentsmitglieder gut verdienenden Ehepaaren ohne Kinder, den Banken und den Wohneigentümern Steuer geschenke machen. Sinnvoller wäre es, wenn alle Leute – auch jene mit kleinen und mittleren Einkommen – profitierten. Damit das Volk mehr soziale Gerechtigkeit durchsetzen kann, braucht es bei einer Steuergesetzrevision das konstruktive Referendum.
- Die Revision des Krankenversicherungsgesetzes steht bevor – mit guten Massnahmen zur Kostendämpfung, aber ohne Abschaffung der unsozialen Kopfprämien. Mit dem konstruktiven Referendum kann das Volk die nötige Kostendämpfung zusammen mit sozial tragbaren Krankenkassenprämien durchsetzen.

Die Mehrheit von Parlament und Bundesrat will offenbar kein mündiges Volk. Sie wollen sich nicht zu viel dreinreden lassen. Das ist verständlich.

Die Mehrheit des Volkes will mehr Mitspracherechte. Das ist noch verständlicher.

**Deshalb: Mehr Rechte für das Volk: JA.»**

# Stellungnahme des Bundesrates

**Obwohl die Erneuerung und Weiterentwicklung der Volksrechte anzustreben ist, muss die vorliegende Initiative als unausgereift und unausgewogen beurteilt werden. Der Bundesrat lehnt das Volksbegehren namentlich aus folgenden Gründen ab:**

## ■ Erschwerte Suche nach Konsens

Es ist die Aufgabe des Parlaments, bei der Gesetzgebung nach gerechten, ausgewogenen Lösungen zu suchen und für einen Interessenausgleich zu sorgen. Die Suche nach einvernehmlichen Lösungen ist ein wichtiger Teil der politischen Kultur unseres Landes und hat zum friedlichen Zusammenleben der verschiedenen Gruppen und Minderheiten sowie zum allgemeinen Wohlstand beigetragen. Die Einführung des konstruktiven Referendums gefährdet diesen bewährten Prozess, indem sorgfältig ausgehandelte Kompromisslösungen wieder in Frage gestellt werden könnten. Das Rosinenpicken würde begünstigt, ganzheitliche Problemlösungen würden erschwert. Dies bestätigt gerade das vom Initiativkomitee erwähnte Beispiel der 10. AHV-Revision: Die Vorlage enthielt kostspielige Verbesserungen, die durch die Erhöhung des Rentenalters für Frauen kompensiert wurden. Hätte man aus der Vorlage einen Teil herausgebrochen, so hätte das Ganze nicht mehr zusammengepasst.

## ■ Mangelhafte Gültigkeitsprüfung

Die Initiative setzt tiefe Schwellen für das Anfechten eines Gesetzes durch das konstruktive Referendum. Gut organisierten Interessengruppen fällt es leicht, 50 000 Unterschriften für einen Gegenvorschlag zu einem vom Parlament beschlossenen Gesetz zu sammeln. Nach dem Willen des Initiativkomitees genügt es, wenn ein Gegenvorschlag im Parlament von drei

Ständerats- oder zehn Nationalratsmitgliedern unterstützt wird; dies ist fragwürdig. Die Initiative verlangt nicht ausdrücklich eine Prüfung der Frage, ob der Gegenvorschlag mit der Verfassung oder mit dem zwingenden Völkerrecht vereinbar ist. Auch das ist unbefriedigend und widerspricht der Regelung bei Initiativen, deren Gültigkeit das Parlament jeweils eingehend prüft.

### ■ **Inkohärente Gesetzgebung?**

Es ist davon auszugehen, dass verschiedene Interessengruppen mehrere, widersprüchliche Gegenvorschläge einbringen. Die Entscheidungsfindung und die politische Diskussion würden viel komplizierter, als sie es heute schon sind. Gerade bei den vom Initiativkomitee angeführten Bereichen – Steuern und Krankenversicherung – gehen die Interessen weit auseinander. Die Gefahr, dass die Gesetzgebung inkohärent würde, ist nicht von der Hand zu weisen.

### ■ **Kantonale Erfahrungen nicht übertragbar**

Die Kantone Bern und Nidwalden haben das konstruktive Referendum vor einigen Jahren eingeführt. Aber die Erfahrungen der beiden Kantone lassen sich nicht ohne weiteres auf den Bund übertragen. Auf Bundesebene sind die politischen Gruppierungen sehr viel zahlreicher; dies würde die Häufigkeit von Gegenvorschlägen erhöhen. Weil der Bund im Gegensatz zu den Kantonen zwei Parlamentskammern hat, benötigt die Gesetzgebung mehr Zeit.

Das Bundesgericht überprüft die Gültigkeit kantonaler Volksinitiativen, während es auf Bundesebene keine solche Prüfung gibt. Und schliesslich ist das konstruktive Referendum in den Kantonen Bern und Nidwalden in zahlreichen Punkten anders ausgestaltet als in der vorliegenden Volksinitiative.

### ■ **Gesamtschau nötig**

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Dies bedeutet aber nicht, dass eine Überprüfung und Verfeinerung unserer Volksrechte nicht nötig und möglich wäre. Der Bundesrat hat 1996 ein Konzept für eine Reform der Volksrechte vorgeschlagen. Die Staatspolitischen Kommissionen des Ständerats und des Nationalrats haben je eine Subkommission eingesetzt, die gemeinsam und aus einer Gesamtschau heraus nach Lösungen suchen, damit unsere Volksrechte den Herausforderungen von Gegenwart und Zukunft noch besser gewachsen sind.

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)» abzulehnen.**