

# Volksabstimmung vom 5. April 1987

## Erläuterungen des Bundesrates

### Worum geht es?

#### Asylrecht

Das Asylgesetz und das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sollen geändert werden, damit die zahlreichen Asylgesuche rascher behandelt und ablehnende Entscheide durchgesetzt werden können. Der Bund soll die Möglichkeit erhalten, rasch und flexibel auf eine ausserordentlich grosse Zunahme der Gesuche von Asylbewerbern zu reagieren. Gegen das Asylrecht wurde das Referendum ergriffen, weil eine Verschärfung der Asylpolitik befürchtet wird.

Erläuterungen: S. 2 - 9  
Abstimmungstext: S. 10 - 17

#### Rüstungsreferendum

Die Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)» verlangt, dass gegen Kredite für die Erhaltung und den Ausbau der Armee das Referendum ergriffen werden kann. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, weil sie die Rüstungsbeschaffung erschweren würde und unsere Landesverteidigung schwächen könnte.

Abstimmungstext: S. 18  
Erläuterungen: S. 19 - 23

#### Initiativen mit Gegenentwurf

Das geltende Abstimmungsverfahren für Volksinitiativen mit Gegenentwurf verunmöglicht eine korrekte Ermittlung der Stimmen, weil nicht zweimal Ja gestimmt werden darf. Dadurch wird der Volkswille oft verfälscht. Die neu vorgeschlagene Lösung lässt nun das doppelte Ja zu. Sie erlaubt damit allen Stimmberechtigten, ihren Willen an der Urne uneingeschränkt auszudrücken, und stellt die richtige Ermittlung der Stimmen sicher.

Abstimmungstext: S. 24  
Erläuterungen: S. 25 - 30

## Empfehlung an die Stimmberechtigten

Bundesrat und Parlament empfehlen den Stimmberechtigten aus den dargelegten Gründen, am 5. April 1987 wie folgt zu stimmen:

- JA zur Änderung des Asylgesetzes
- JA zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
- NEIN zur Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)»
- JA zum Bundesbeschluss über die Neuregelung des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf



## Erste und zweite Vorlage:

# Revision des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)

### Die wichtigsten Änderungen

Der Bundesrat kann bei ausserordentlich grossem Zustrom von Asylbewerbern besondere Massnahmen ergreifen und die Asylgewährung einschränken.

Asylbewerber sollen ihr Gesuch in der Regel an bestimmten Grenzübergängen stellen.

Die Asylbewerber werden gleichmässiger auf die Kantone verteilt.

In eindeutigen Fällen kann der Bund aufgrund der kantonalen Einvernahme über das Asylgesuch entscheiden, ohne eine zweite Befragung durchzuführen.

Der Bund entschädigt die Kantone nicht nur für die Fürsorgeauslagen, sondern neu auch für die Verwaltungskosten.

Generelle Arbeitsverbote für Asylbewerber dürfen nur noch für höchstens drei Monate erlassen werden. Der Bund kann Beschäftigungsprogramme der Kantone unterstützen.

Der Bund kann den abgewiesenen Asylbewerbern Rückkehrhilfen gewähren.

Die Frage der Ausschaffungshaft für abgewiesene Asylbewerber wird im Ausländergesetz klar geregelt.

Kann einem Ausländer die Wegweisung nicht zugemutet werden, so wird er vorläufig aufgenommen oder interniert.

## Ausgangslage

Das Asylgesetz von 1979 bildet die Grundlage für unsere Asylpolitik. Flüchtlinge sind nach diesem Gesetz Ausländer, die in ihrem Land wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind. Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit oder Massnahmen, die zu einem unerträglichen psychischen Druck führen. Wer glaubhaft macht, dass er in seinem Heimatland diesen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt ist, wird in unserem Land als Flüchtling aufgenommen.

Dieses Asylgesetz wurde in einer Zeit geschaffen, da pro Jahr etwa 1000 Personen, vor allem aus den osteuropäischen Ländern, in der Schweiz um Asyl nachsuchten. Seither hat sich dieses Bild grundlegend geändert: Auf der ganzen Welt sind rund 12 Millionen Menschen auf der Flucht. Viele dieser Menschen suchen Asyl, auch in unserem Land. Allein 1985 stellten rund 10 000 Ausländer in der Schweiz ein Asylgesuch. Zahlreiche Asylbewerber können jedoch nicht im Sinne unseres Asylgesetzes als verfolgt betrachtet und daher auch nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, weil sie ihre Heimat wegen Armut, Hunger, kriegerischen Auseinandersetzungen oder Umweltkatastrophen verlassen haben.

Der neue Flüchtlingsstrom stellte die Behörden vor grosse Probleme. Nicht zuletzt wegen Personalmangels war es ihnen nicht möglich, über die Gesuche rasch zu entscheiden. Es ist auf den so entstandenen Pendenzenberg zurückzuführen, dass viele Gesuchsteller jahrelang in Ungewissheit über ihr Schicksal auf einen Entscheid warten mussten. Andererseits war diese lange Verfahrensdauer Anreiz für missbräuchliche Asylgesuche.

Die vorgeschlagene Revision des Asylrechts ermöglicht es, das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen sowie Missbräuche zu bekämpfen, ohne die Grundsätze der schweizerischen Asylpolitik zu verletzen. Die Gegner der Revision befürchteten vor allem eine zu strenge Asylpolitik. Sie haben darum das Referendum ergriffen, so dass über die Revision abgestimmt werden muss.

# Was bringt die Revision?

Die Revision des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) schafft die Voraussetzung dafür, dass die Asylverfahren rascher durchgeführt werden können. Sie gibt dem Bundesrat mehr Handlungsfreiheit, damit er auf einen grossen Zustrom von Asylsuchenden rechtzeitig reagieren kann. Im wesentlichen sieht das revidierte Recht folgendes vor:

## ● Massnahmen bei ausserordentlichem Zustrom

Schon jetzt gewährt die Schweiz in Kriegszeiten nur so lange Asyl, «als dies nach den Umständen möglich ist». Neu kann der Bundesrat das Asyl auch in Friedenszeiten einschränken, wenn die Zahl der Asylbewerber in ausserordentlichem Mass zunimmt. Die Kantone werden neu verpflichtet, die notwendigen Vorkehren zur Unterbringung von Flüchtlingen zu treffen. Der Bundesrat greift erst ein, wenn die Kantone vor unlösbare Betreuungs- und Vollzugsprobleme gestellt sind. Eine Einschränkung der Asylgewährung ist die letzte Notstandsmassnahme. Nie jedoch wird ein Flüchtling zur Ausreise in ein Land gezwungen, wo er gefährdet ist.

## ● Einreichung des Gesuches an der Grenze

Heute gelangen Asylbewerber vielfach illegal in die Schweiz. Oft sind ihnen dabei Schlepperorganisationen behilflich, die ihnen anraten, die Reisepässe zu vernichten, damit die Reiseroute nicht bekannt wird. Der Bundesrat gedenkt daher über 20 Grenzübergänge zu bezeichnen, an denen sich die Asylbewerber melden müssen. Die Asylbewerber, die trotzdem gesetzwidrig ins Land kommen, werden mit Nachteilen zu rechnen haben.

## ● Bessere Verteilung auf die Kantone

Ein wichtiges Ziel der Revision ist eine gleichmässige Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone. Wenn möglich sollen sich die Kantone selbst über die Verteilung der Asylbewerber verständigen. Können sie sich nicht einigen, so legt der Bund nach Anhören der Kantone einen verbindlichen Verteilschlüssel fest. Damit soll in Zukunft die übermässige Belastung einzelner Kantone vermieden werden, die in der Vergangenheit immer wieder zu Schwierigkeiten und zu politischen Spannungen geführt hat.

## ● In eindeutigen Fällen Verzicht auf zweite Befragung

Heute wird der Asylbewerber im Normalfall zweimal befragt: zuerst von einer kantonalen und dann von einer eidgenössischen Stelle. An dieser Regelung ändert sich grundsätzlich nichts. Das neue Recht sieht lediglich vor, dass die Bundesbehörde auf die Befragung verzichten kann, wenn aus den kantonalen Akten eindeutig hervorgeht, dass eine Asylgewährung nicht in Frage kommt. Die Bundesbehörde wird also in diesen Fällen rascher entscheiden können. Das liegt auch im Interesse des wirklich bedrohten Asylbewerbers, der so rasch als möglich über sein Schicksal im klaren sein sollte. Das Recht des Gesuchstellers, gegen den Entscheid Beschwerde zu erheben, bleibt ungeschmälert. Er kann auch rügen, er sei zu Unrecht von der Bundesverwaltung nicht angehört worden.

## ● Fürsorge genauer geregelt

Im Bereich der Fürsorge bringt das Gesetz wünschenswerte Präzisierungen. Die Kantone werden zudem nicht nur für ihre Fürsorgeleistungen entschädigt, sondern auch für ihren Verwaltungsaufwand.

## ● Arbeitsverbot und Beschäftigungsprogramme

Die Kantone haben zum Teil unterschiedlich lange Arbeitsverbote für Asylbewerber erlassen. Im Sinne einer einheitlichen Regelung soll nun ein generelles Arbeitsverbot höchstens drei Monate dauern. Erfahrungen haben gezeigt, dass eine andauernde, erzwungene Beschäftigungslosigkeit beim Asylbewerber und in der Öffentlichkeit negative Auswirkungen hat. Der Bund soll daher künftig die Möglichkeit haben, Beschäftigungsprogramme von Kantonen und Gemeinden für arbeitslose Asylbewerber zu unterstützen.

## ● Rückkehrhilfe

Schon heute übernimmt der Bund die Kosten der Ausreise von mittellosen Asylbewerbern, deren Asylverfahren abgeschlossen ist. Neu kann er den Asylbewerbern, deren Gesuch abgelehnt wurde, bei der Organisation der Ausreise helfen. Er kann zu diesem Zweck spezielle Beratungsstellen einrichten und auch andere Formen der Rückkehrhilfe gewähren.

### ● In seltenen Fällen Ausschaffungshaft

Ein abgewiesener Gesuchsteller wird in der Regel dazu verpflichtet, die Schweiz zu verlassen. Kommt er dieser Pflicht innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht nach, so kann er schon nach geltendem Recht ausgeschafft werden. Nötigenfalls muss er in Haft genommen werden, bis seine Ausreise vorbereitet und gültige Reisepapiere beschafft sind. Die Ausschaffungshaft, die höchstens 30 Tage dauern darf, wird jedoch nur in seltenen Fällen angewandt. Da sie einen schweren Eingriff in die Rechte des Ausländers darstellt, werden die Voraussetzungen und der Rechtsschutz im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer neu klar geregelt. Soll die Haft länger als 48 Stunden dauern, muss ein Richter sie verfügen.

### ● Vorläufige Aufnahme und Internierung

Ist eine Weg- oder Ausweisung vorübergehend unzumutbar oder nicht durchführbar, so wird der betroffene Ausländer vorläufig in der Schweiz aufgenommen. Im Falle einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit der Schweiz wird die Internierung angeordnet. Die Rechtsstellung dieser Ausländer wird neu auf Gesetzesstufe im ANAG geregelt.

Das Komitee begründet sein Referendum wie folgt:

*«Nur wenig mehr als 40 Jahre nach einem düsteren Kapitel schweizerischer Geschichte macht sich in unserem Land wieder eine Asylpolitik der Abschreckung breit. War das von den eidgenössischen Räten 1979 verabschiedete Asylgesetz ursprünglich noch von humanitären und liberalen Grundsätzen geprägt, soll die Rechtsstellung asylsuchender Menschen nun zum zweiten Mal innert drei Jahren stark verschlechtert und – im gleichen Zug – auch das Ausländergesetz verschärft werden.*

*Der Revisionsvorschlag bringt bedenkliche Einschränkungen elementarer rechtsstaatlicher Prinzipien wie Anspruch auf Anhörung, Recht auf persönliche Bewegungsfreiheit und Schutz vor Rückschiebung in den Verfolgerstaat. Die Revision steht im Zeichen der Mentalität des ‹ vollen Bootes ‹, obwohl die Gesamtzahl der anerkannten und asylsuchenden Flüchtlinge nur ein paar Promille der Bevölkerung unseres Landes ausmacht.*

*Folgende Bestimmungen der Vorlage sind besonders problematisch:*

- *Mit der Schaffung von Grenztoren, die eigentlich für Zeiten militärischer Bedrohung vorgesehen sind, würde die Möglichkeit, in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen, stark geschmälert. Damit wird in Kauf genommen, dass Flüchtlinge von Land zu Land geschoben werden und der Gefährdung ausgesetzt bleiben.*
- *Neu möchte der Bundesrat für sich das Recht beanspruchen, das Asylrecht schon in Friedenszeiten ausser Kraft zu setzen. Was dabei als ‹ ausserordentlich grosser Zustrom ‹ von Flüchtlingen gilt, bliebe tagespolitischen Einflüssen ausgesetzt.*
- *Durch die Kantonalisierung des Verfahrens würde der Anspruch der Flüchtlinge auf Anhörung stark eingeschränkt. Bei der Tragweite des Asylentscheides oder des Entscheides auf Rückschiebung ist dies höchst bedenklich.*
- *Mit der Ausschaffungshaft könnten Ausländer und abgewiesene Asylgesuchsteller bis zu 30 Tagen inhaftiert werden, ohne dass sie ein Delikt begangen haben. Dies widerspricht der Menschenwürde, dem Grundrecht der persönlichen Freiheit und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.*

*Wir meinen: Auch die Schweiz kann sich den weltweiten Flüchtlingsproblemen nicht entziehen. Deshalb müssen die beiden Gesetzesvorlagen abgelehnt werden.»*

## Stellungnahme des Bundesrates

**Bundesrat und Parlament wollen weiterhin eine humanitäre Asylpolitik betreiben. Die Revision des Asylrechts ermöglicht es, die Handlungsfähigkeit im Asylbereich zurückzugewinnen, ohne die Grundsätze unserer Asylpolitik in Frage zu stellen. Zu den Haupteinwänden der Gegner dieser Revision nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:**

- Die Möglichkeit, in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen, wird nicht beeinträchtigt. Da die Asylsuchenden heute in keinem der umliegenden Länder verfolgt werden, ist es ihnen zuzumuten, sich an einem der über zwanzig Grenzübergänge zu melden.
- Bei den ausserordentlichen Massnahmen geht es um die notwendigen Vorkehren, um einen grossen Andrang von Gesuchstellern in der Praxis überhaupt erst zu bewältigen. Die Schweiz wird sich an die internationalen Verpflichtungen, das heisst an die Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention, halten.
- Es ist falsch, von einer «Kantonalisierung» der Asylverfahren zu sprechen, denn nach wie vor entscheiden ausschliesslich die Bundesbehörden über Asylbegehren und Wegweisung. Auch künftig verzichten die Bundesbehörden nur in eindeutigen Fällen auf eine zweite Befragung. Das Verfahren wird in diesen Fällen beschleunigt, so dass über die Asylgesuche rascher entschieden werden kann.
- Die Ausschaffungshaft dient als letztes Mittel, um staatliche Entscheide durchzusetzen. Da sie einen schweren Eingriff in die Rechte des Ausländers darstellt, werden die Voraussetzungen und der Rechtsschutz neu im Gesetz geregelt. Eine richterliche Überprüfung gewährleistet die Rechtmässigkeit.

Die Revision ermöglicht es, die bisherige klare Linie des Bundesrates weiterzuverfolgen. Diese Linie besteht darin, echt Verfolgte auch weiterhin aufzunehmen, Missbräuche zu verhindern, die Verfahren unter Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze zu beschleunigen und zu rationalisieren und denjenigen, die unser Land wieder verlassen müssen, im Rahmen des Möglichen Hilfe zu leisten.

Weltweit gibt es rund 12 Millionen Flüchtlinge, und in vielen Ländern nimmt die Zahl der Bevölkerung ausserordentlich rasch zu. Darum liegen dauerhafte Lösungen weniger in der Aufnahme und der Asylgewährung in industrialisierten Staaten als in einer verstärkten Entwicklungszusammenarbeit. Flüchtlingshilfe bedeutet deshalb auch Hilfe zur Reintegration der Asylbewerber in ihre Herkunftsländer und Förderung der freiwilligen Rückkehr.

Die beiden revidierten Gesetze bilden als unentbehrliche Mittel zusammen mit einer verstärkten Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Kooperation die Eckpfeiler einer humanitären Asylpolitik, die der Bundesrat fortzuführen gewillt ist.

**Bundesrat und Parlament empfehlen daher, die Revision des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer gutzuheissen.**

# Abstimmungstext

## Asylgesetz

Änderung vom 20. Juni 1986

I

Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 wird wie folgt geändert:

### *Art. 9 Abs. 1*

<sup>1</sup> In Zeiten erhöhter internationaler Spannungen, bei Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist, oder bei ausserordentlich grossem Zustrom von Gesuchstellern in Friedenszeiten gewährt die Schweiz Flüchtlingen so lange Asyl, als dies nach den Umständen möglich ist.

### *Art. 9a Vorbereitende Massnahmen*

<sup>1</sup> Die Kantone treffen die vorbereitenden Massnahmen für die Aufnahme von Gesuchstellern.

<sup>2</sup> Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erstellt ein Betreuungskonzept und unterstützt die Kantone in ihren Vorbereitungen.

### *Art. 13 Asylgesuch an der Grenze*

<sup>1</sup> Ein Asylgesuch kann unter Vorbehalt von Artikel 14 nur an der Grenze gestellt werden. Der Bundesrat bezeichnet die betreffenden Grenzübergänge.

<sup>2</sup> Der Ausländer, der an der Grenze um Asyl nachsucht, erhält vom Grenzposten die Bewilligung zur Einreise, wenn er:

- a. das zur Einreise erforderliche Ausweispapier oder Visum besitzt, oder
- b. glaubhaft macht, dass für ihn in dem Land, aus dem er direkt in die Schweiz gelangt ist, eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 besteht.

*Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.*

### *Art. 14 Asylgesuch im Inland*

<sup>1</sup> Ein Ausländer, der sich in der Schweiz befindet, richtet das Asylgesuch an die Behörde des Kantons, von dem er eine Anwesenheitsbewilligung erhalten hat.

<sup>2</sup> Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat das Verfahren und legt fest, wo das Gesuch einzureichen ist.

### *Art. 14a Verteilung auf die Kantone*

<sup>1</sup> Die Kantone verständigen sich über die Verteilung der Asylbewerber.

<sup>2</sup> Können sich die Kantone nicht einigen, so legt der Bundesrat nach Anhören der Kantone in einer Verordnung die Kriterien für eine Verteilung fest.

<sup>3</sup> Das Bundesamt verteilt die Gesuchsteller auf die Kantone; es trägt dabei den schützenswerten Interessen der Kantone und der Gesuchsteller Rechnung und berücksichtigt insbesondere den Grundsatz der Einheit der Familie.

### *Art. 14b Interkantonale Zusammenarbeit*

<sup>1</sup> Die Kantone können interkantonale Stellen errichten, wo sich die Gesuchsteller zu melden haben. Sie bestimmen deren Zuständigkeiten.

<sup>2</sup> Richten die Kantone keine solchen Stellen ein, so kann sie der Bund in Zusammenarbeit mit ihnen einrichten.

### *Art. 15 Verfahren im Kanton*

<sup>1</sup> Die Gesuchsteller haben sich unmittelbar nach bewilligter Einreise im zugewiesenen Kanton zu melden.

<sup>2</sup> Die kantonale Behörde meldet das Asylgesuch innert zehn Tagen schriftlich dem Bundesamt.

<sup>3</sup> Sie vernimmt den Gesuchsteller und zieht nötigenfalls einen Dolmetscher bei. Der Gesuchsteller kann sich überdies von seinem Vertreter und einem Dolmetscher eigener Wahl begleiten lassen.

<sup>4</sup> Wenn der Gesuchsteller zustimmt, wird er im Beisein des Vertreters einer anerkannten Flüchtlingshilfsorganisation befragt. Der Bund entschädigt die Flüchtlingshilfsorganisation für ihren Aufwand.

<sup>5</sup> Der Gesuchsteller wird vorgängig auf seine Rechte hingewiesen.

<sup>6</sup> Die Befragung wird in ein Protokoll aufgenommen, welches vom Gesuchsteller und gegebenenfalls vom Dolmetscher unterzeichnet wird.

<sup>7</sup> Die kantonale Behörde trifft Massnahmen zur Identifizierung des Gesuchstellers. Sie nimmt seine Fingerabdrücke ab und fotografiert ihn.

<sup>8</sup> Sie überweist die Akten alsdann dem Bundesamt.

<sup>9</sup> Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen, dass die Befragung im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird.

#### *Art. 16* Verfahren vor dem Bundesamt

<sup>1</sup> Das Bundesamt kann aufgrund der Akten entscheiden.

<sup>2</sup> Wenn nötig klärt es den Sachverhalt zusätzlich ab und befragt den Gesuchsteller persönlich. Für die Befragung gilt Artikel 15 Absätze 3–5 sinngemäss.

<sup>3–6</sup> *Aufgehoben*

#### *Art. 19 Abs. 3*

*Aufgehoben*

#### *Art. 19a* Mitwirkungspflicht und Zustelldomizil

<sup>1</sup> Der Gesuchsteller, der sich in der Schweiz aufhält, ist verpflichtet, sich während des Verfahrens den kantonalen Behörden oder dem Bundesamt zur Verfügung zu halten. Er muss seine Adresse und jede Änderung der kantonalen Behörde sofort mitteilen.

<sup>2</sup> Eine Zustellung oder Mitteilung an die letzte bekannte Adresse des Gesuchstellers oder an den von ihm bezeichneten Vertreter ist rechtsgültig, selbst wenn die Sendung als unzustellbar zurückkommt.

<sup>3</sup> Die kantonale Behörde weist den Gesuchsteller auf diese Zustellungsvorschriften hin.

#### *Art. 20* Aufenthalt und Unterbringung

<sup>1</sup> Das Bundesamt oder die kantonalen Behörden können dem Gesuchsteller einen Aufenthaltsort zuweisen.

<sup>2</sup> Sie können dem Gesuchsteller eine Unterkunft zuweisen und ihn insbesondere in einem Aufnahmezentrum unterbringen.

#### *Art. 20a* Fürsorge

<sup>1</sup> Kann der Gesuchsteller seinen Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten und müssen auch Dritte nicht für ihn aufkommen, so erhält er vom Kanton die nötige Fürsorge.

<sup>2</sup> Soweit das Departement keine abweichenden Bestimmungen erlässt, richten sich die Festsetzung, Ausrichtung, Rückerstattung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen nach kantonalem Recht.

<sup>3</sup> Die Unterstützung soll nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen ausgerichtet werden.

#### *Art. 20b* Bundesbeiträge

<sup>1</sup> Der Bund vergütet den Kantonen für jeden Gesuchsteller die Fürsorgeauslagen, die ihnen vom Einreichen des Gesuches bis längstens zu dem Tag entstehen, an dem die Wegweisung zu vollziehen ist.

<sup>2</sup> Der Bund zahlt den Kantonen für ihren Verwaltungsaufwand jährlich eine Pauschale. Das Departement setzt die Höhe der Pauschale fest.

<sup>3</sup> Der Bund kann die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen fördern.

#### *Art. 21 Abs. 2*

<sup>2</sup> Generelle Arbeitsverbote dürfen von den kantonalen Behörden höchstens für die ersten drei Monate nach Einreichung des Asylgesuches erlassen werden.

#### *Art. 21a* Wegweisung

<sup>1</sup> Lehnt das Bundesamt das Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz. Es hört den Aufenthaltskanton vorher an.

<sup>2</sup> Ist die Wegweisung weder durchführbar noch zumutbar, regelt das Bundesamt das Anwesenheitsverhältnis nach den gesetzlichen Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme und Internierung von Ausländern.

<sup>3</sup> Über Beschwerden gegen eine Wegweisung entscheidet das Departement endgültig.

<sup>4</sup> Ist die Anordnung der Wegweisung oder Internierung rechtskräftig, können Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung durch Nichteintretensentscheid erledigt werden.

*Art. 21b Rückkehrhilfe*

- <sup>1</sup> Der Bund übernimmt die Kosten für die Ausreise
- von mittellosen Gesuchstellern;
  - von mittellosen Ausländern, deren Gesuch abgelehnt oder zurückgezogen wurde.
- <sup>2</sup> Er kann weitere Rückkehrhilfen, namentlich in Form von Beratung, gewähren.

*Art. 30 Bst. f*

Die Ansprüche der Flüchtlinge auf Leistungen der Sozialversicherung richten sich nach der einschlägigen Gesetzgebung, insbesondere über

- die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.

*Art. 31 Abs. 3*

<sup>3</sup> Der Bund erstattet die Fürsorgeleistungen, die in seinem Auftrag ausgerichtet wurden. Der Bundesrat setzt den Umfang der Entschädigung fest.

*Bisheriger Absatz 3 wird Absatz 4.<sup>1)</sup>*

*Art. 33 Wiedereingliederungsbeiträge und Stipendien*

- <sup>1</sup> Der Bund kann den Kantonen die Stipendien für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Flüchtlingen zurückerstatten.
- <sup>2</sup> Er kann die Kosten der Ausreise von Flüchtlingen ganz oder teilweise übernehmen und weitere Hilfen für deren Wiedereingliederung leisten.
- <sup>3</sup> Der Bundesrat setzt den Umfang der Entschädigungen und Beiträge fest.

*Art. 46*

*Aufgehoben*

II

Für Verfahren, die beim Inkrafttreten dieser Änderung hängig sind, gilt das neue Recht.

III

- <sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.
- <sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>1)</sup> Artikel 31 Absatz 3 in der Fassung der Änderung vom 5. Oktober 1984 des Asylgesetzes.

## **Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

Änderung vom 20. Juni 1986

I

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

*Streichung eines Begriffs*

Der bisherige Begriff «Toleranzbewilligung» wird unter entsprechender grammatikalischer Anpassung der betreffenden Textstellen gestrichen (Art. 1, 4, 8 Abs. 1 und 2, Art. 15 Abs. 2; Art. 18 Abs. 3 und 5; Art. 19 Abs. 2).

*Art. 7*

*Aufgehoben*

*Art. 9 Abs. 5*

*Aufgehoben*

*Art. 14*

<sup>1</sup> Hat der Ausländer die Frist, die ihm zur Ausreise gesetzt worden ist, unbenutzt verstreichen lassen oder muss seine Weg- oder Ausweisung sofort vollzogen werden, so kann er auf Anordnung der zuständigen kantonalen Behörde ausgeschafft werden.

<sup>2</sup> Ist eine Weg- oder Ausweisung vollziehbar und liegen gewichtige Anhaltspunkte vor, dass der Ausländer sich der Ausschaffung entziehen will, so kann er in Haft genommen werden.

<sup>3</sup> Die kantonale Behörde ordnet die Haft an. Eine Verlängerung der Haft über 48 Stunden darf nur von einer kantonalen richterlichen Behörde angeordnet werden. Die Haft darf in keinem Fall mehr als 30 Tage dauern.

<sup>4</sup> Die Kantone sorgen dafür, dass die Angehörigen des Verhafteten in der Schweiz benachrichtigt werden und der Verhaftete mit seinem Vertreter mündlich und schriftlich verkehren kann. Im übrigen richtet sich der Vollzug der Haft nach kantonalem Recht.

#### Art. 14a

<sup>1</sup> Ist die Weg- oder Ausweisung weder möglich noch zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Polizeiwesen eine vorläufige Aufnahme oder eine Internierung.

<sup>2</sup> Die vorläufige Aufnahme oder die Internierung kann vom Bundesamt für Ausländerfragen, von der Bundesanwaltschaft und von der kantonalen Fremdenpolizeibehörde beantragt werden. Der Ausländer wird vor der Internierung angehört.

<sup>3</sup> Die vorläufige Aufnahme und die Internierung sind aufzuheben, wenn es dem Ausländer möglich und zumutbar ist, sich rechtmässig in einen Drittstaat oder in seinen Heimatstaat oder in das Land zu begeben, in dem er zuletzt wohnte. Sie erlöschen, wenn der Ausländer freiwillig ausreist oder eine Aufenthaltsbewilligung erhält.

<sup>4</sup> Der Bund übernimmt die Ausreisekosten, wenn der Ausländer über keine eigenen Mittel verfügt.

#### Art. 14b

<sup>1</sup> Die vorläufige Aufnahme kann unter Vorbehalt von Artikel 14a Absatz 3 für zwölf Monate verfügt werden. Der Aufenthaltskanton verlängert sie in der Regel um jeweils zwölf Monate.

<sup>2</sup> Der vorläufig aufgenommene Ausländer kann seinen Aufenthaltsort im Gebiet des bisherigen Aufenthaltskantons frei wählen.

<sup>3</sup> Die kantonalen Behörden bewilligen dem Ausländer eine unselbständige Erwerbstätigkeit, sofern die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage dies gestatten.

<sup>4</sup> Besitzt der Ausländer eigene Mittel, so muss er für seinen Unterhalt selbst aufkommen; der Aufenthaltskanton kann von ihm dafür Sicherheit verlangen.

<sup>5</sup> Kann der Ausländer seinen Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten und müssen auch Dritte nicht für ihn aufkommen, so erhält er vom Kanton die nötige Fürsorge.

<sup>6</sup> Sofern das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement keine abweichenden Bestimmungen erlässt, richten sich die Festsetzung, Ausrichtung, Rückerstattung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen nach kantonalem Recht. Der Bund vergütet dem Kanton die entstandenen Fürsorgeauslagen.

#### Art. 14c

<sup>1</sup> Die Internierung kann für sechs Monate verfügt werden. Das Bundesamt für Polizeiwesen kann sie jeweils um höchstens sechs Monate verlängern. Die Internierung darf insgesamt jedoch nicht länger als zwei Jahre dauern und muss spätestens nach Ablauf dieser Höchstdauer durch eine vorläufige Aufnahme ersetzt werden.

<sup>2</sup> Das Bundesamt für Polizeiwesen interniert einen Ausländer in einer geeigneten Anstalt, wenn er

- a. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons gefährdet;
- b. durch seine Anwesenheit die öffentliche Ordnung schwer gefährdet.

<sup>3</sup> Der Bund übernimmt die Kosten der Internierung, wenn der Ausländer keine eigenen Mittel besitzt.

<sup>4</sup> Besitzt der Ausländer eigene Mittel, so muss er für die Kosten der Internie-

rung selber aufkommen. Das Bundesamt für Polizeiwesen kann Sicherheit verlangen.

#### Art. 15 Abs. 4

<sup>4</sup> Das Bundesamt für Polizeiwesen ist für Anordnung und Vollzug der vorläufigen Aufnahme und der Internierung zuständig, soweit dieses Gesetz nicht die Kantone damit beauftragt. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bestimmt, in welchen Fällen für die Einstellung oder Aufhebung einer nach Artikel 10 verfügten, für die ganze Schweiz geltenden Ausweisung seine Zustimmung eingeholt werden muss.

#### Art. 20 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup>

<sup>1</sup> Eine Beschwerde beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ist zulässig gegen:

- a. Verfügungen des Bundesamtes für Ausländerfragen;
- b. Verfügungen des Bundesamtes für Polizeiwesen über die vorläufige Aufnahme von Ausländern.

<sup>1bis</sup> Gegen Internierungsverfügungen des Bundesamtes für Polizeiwesen ist unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.

#### Art. 26 Abs. 2

<sup>2</sup> Von den bestehenden Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen verwandeln sich diejenigen in Niederlassungsbewilligungen dieses Gesetzes, die nicht oder nur der Kontrolle halber befristet und nicht an Bedingungen geknüpft sind und deren Inhaber nicht mehr der eidgenössischen Kontrolle unterstehen. Alle übrigen Bewilligungen gelten als Aufenthaltsbewilligungen gemäss diesem Gesetz.

#### Art. 27

#### Aufgehoben

#### II

Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege wird wie folgt geändert:

#### Art. 100 Bst. b Ziff. 5

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ausserdem unzulässig gegen:

5. Verfügungen über die vorläufige Aufnahme von Ausländern;

#### III

Internierungen gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung vom 14. August 1968 über die Internierung von Ausländern werden in vorläufige Aufnahmen nach Artikel 14b dieses Gesetzes umgewandelt; Internierungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und b in solche nach Artikel 14c dieses Gesetzes.

#### IV

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

## Dritte Vorlage: Rüstungsreferendum

### Abstimmungstext

#### **Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)»**

vom 4. Dezember 1986

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)» vom 19. Mai 1983 wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

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

*Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:*

<sup>2</sup> Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse, die Verpflichtungskredite über die Beschaffung von Kriegsmaterial, über militärische Bauten, über Landerwerbe oder über Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme des Eidgenössischen Militärdepartements beinhalten, sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

#### **Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

## Ausgangslage

Im Unterschied zu den Gemeinden und den meisten Kantonen gibt es auf Bundesebene kein Finanzreferendum, das heisst, die Stimmberechtigten können keine Volksabstimmung für Ausgabenbeschlüsse verlangen. 1956 haben Volk und Stände die Einführung dieses Referendums abgelehnt. Das Parlament entscheidet somit über die Ausgaben des Bundes endgültig.

Mit der **Volksinitiative «für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)»** soll nun für einen einzigen Teilbereich der Bundesausgaben eine Referendumsmöglichkeit geschaffen werden. Die 1983 mit 111 126 gültigen Unterschriften eingereichte Initiative verlangt, die Verpflichtungskredite für die Beschaffung von Kriegsmaterial, für militärische Bauten und Landerwerb sowie für Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme des Eidgenössischen Militärdepartements seien dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Würden 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone gegen entsprechende Kreditbeschlüsse das Referendum ergreifen, müsste eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

**Der Bundesrat und die grosse Mehrheit des Parlaments** lehnen die Initiative ab. Die militärische Landesverteidigung ist wie die soziale Wohlfahrt, das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie die Verkehrs-, die Energie- und die Aussenpolitik eine der Hauptaufgaben des Bundes. Ein Referendum nur für Rüstungsbeschlüsse wäre ungerechtfertigt. Es ist nicht einzusehen, weshalb nur eine einzige dieser Hauptaufgaben des Bundes dem Referendum unterstellt werden sollte.

## Argumente des Initiativkomitees

Das Komitee begründet das Einreichen seiner Initiative wie folgt:

«Das Rüstungsreferendum gibt dem Volk die Möglichkeit, bei Rüstungsausgaben, sofern sie umstritten sind, mitzureden. Warum ist das notwendig?

- Die Landesverteidigung kann nur funktionieren, wenn das Volk sie mitträgt. Entscheide über Rüstung und Waffenplätze müssen mithin von der Bevölkerung mitgetragen werden können.
- Der Entscheid des Volkes kann verhindern, dass auf kaltem Wege der Milizcharakter der Armee geschwächt und eine Grossmachtarmee im Taschenformat geschaffen wird.
- Die Steuerzahler bezahlen direkt vier Milliarden und die Wirtschaft über Lohnausfallentschädigungen fast ebensoviel nochmals dazu für die Landesverteidigung. Beide müssen sie mitentscheiden können.
- Das Parlament entscheidet im Konfliktfall immer zugunsten des Militärs und gegen die Sozialeinrichtungen. Hier muss das Volk nein sagen können, wenn der Sozialstaat nicht weiter dem Militär geopfert werden soll.
- Die letzten Jahre haben gezeigt, dass die Kontrolle durch das Parlament nicht genügt, eine Mirage-Affäre, einen Panzer-68-Skandal oder ein Rothenthurm-Debakel zu verhindern. Diese Kontrolle muss das Volk übernehmen.
- In den letzten Jahren häuften sich die Fehlentscheide, vor allem zugunsten ausländischer Lieferanten. Anstelle eines guten Schweizer Schützenpanzers wurde mit dem M 113 ein kampfuntaugliches ausländisches Fahrzeug beschafft. Hier müssen die Schweizerinnen und Schweizer bestimmen können, ob die krisenunabhängige inländische Produktion oder eine ausländische Beschaffung mit allen Lieferisiken gewählt werden soll.

*Verzögert das Rüstungsreferendum nicht die militärischen Beschaffungen? Solche Beschaffungen erstrecken sich oft über Jahrzehnte. So doktort etwa das EMD schon zwanzig Jahre am neuen Funkgerät SE 225 herum. Die acht Monate für das Referendum fallen nicht ins Gewicht, wenn so die Entscheidungsqualität verbessert wird.*

*Ist das Volk bei Abstimmungen zu Rüstungsvorlagen nicht überfordert? Sicher sind Vorlagen über Waffenplätze und Rüstung auch nicht komplizierter als die Entscheide über die Konjunkturartikel, die Milchkontingentierung oder die Raumplanung. Wer das Volk hier wie dort für überfordert erklärt, müsste eigentlich die direkte Demokratie abschaffen.*

*Verhindern nicht Geheimhaltungsgründe eine Abstimmung durch das Volk? Auch jetzt schon entscheiden die Parlamentarier/innen aufgrund von öffentlich bekannten Botschaften. Und Presse, Radio und Fernsehen berichten jeweils ausführlich darüber. Mehr Information ist auch bei Volksabstimmungen nicht notwendig.»*

## Stellungnahme des Bundesrates

**Bundesrat und Parlament halten es für unangebracht, nur für Rüstungsausgaben eine Referendumsmöglichkeit einzuführen. Sie sind zudem der Ansicht, eine solche Möglichkeit sei ungerechtfertigt und beeinträchtige die militärische Landesverteidigung. Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus den folgenden Gründen ab:**

### • Warum nur die Militärausgaben?

Es ist nicht sinnvoll, einen einzigen Teilbereich aus der Finanzhoheit des Parlaments herauszubrechen und dem Referendum zu unterstellen. Wenn schon mehr Demokratie, so müsste eine umfassende Neugestaltung der Volksrechte im Sinne eines allgemeinen Finanzreferendums geprüft werden. Ein solches Referendum wurde aber in einer Abstimmung 1956 abgelehnt, und auch die Abklärungen im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung führten zum Ergebnis, dass die abschliessende Finanzhoheit des Parlaments beibehalten werden sollte. Nur ein Zehntel der Bundesausgaben würde übrigens unter ein Rüstungsreferendum fallen. Dieses ist somit untauglich, Gewichtverschiebungen im Bundeshaushalt zu bewirken.

### • Finanzhoheit des Parlaments hat sich bewährt

Heute ist das Parlament für Rüstungsausgaben zuständig, so wie es über alle andern Ausgaben des Bundes entscheidet. Rüstungsausgaben sind bei uns kein Tabu und werden vom Parlament gründlich geprüft. Schon mehrmals ist es vorgekommen, dass das Parlament zu anderen Schlüssen gelangt ist, als es die Regierung beantragt hatte. Kein anderes Parlament übernimmt auch nur annähernd so viel direkte Verantwortung für Rüstungsvorhaben wie unsere demokratisch gewählten Volksvertreter.

- **Anteil der Rüstung an den Bundesaussgaben gesunken**

Wie die übrige Bundesverwaltung unternimmt auch das Militär grosse Sparanstrengungen. Seit den sechziger Jahren sind die Militäraussgaben weniger gewachsen als die gesamten Bundesaussgaben. Auch wenn die Rüstung immer grössere Investitionen verursacht und die Militäraussgaben zunehmen, ist ihr Anteil am Bundeshaushalt ständig zurückgegangen. Dadurch entstand Spielraum für andere, zum Teil neue Aufgabengebiete. So übertreffen heute die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt diejenigen für die Landesverteidigung. Die Ausgaben für die Landesverteidigung behindern also die Entwicklung anderer Bundesaussgaben nicht. Im internationalen Vergleich sind die schweizerischen Militäraussgaben ausgesprochen niedrig.

- **Verteidigungsbereitschaft nicht schmälern**

Die Waffensysteme der Armee müssen sorgfältig aufeinander abgestimmt werden, wenn sie wirksam sein sollen. Die Beschaffung des Rüstungsmaterials und die Errichtung der militärischen Bauten sind daher Bestandteile einer langfristigen Planung. Wenn ein bestimmtes Projekt abgelehnt wird, so trifft das nicht nur diese Vorlage, sondern wirkt sich unter Umständen auf die gesamte Konzeption der Rüstungsbeschaffung aus. Mit einem Rüstungsreferendum könnte beispielsweise die Beschaffung von Munition oder von Ausbildungsanlagen für bereits eingeführte Waffensysteme nachträglich in der Abstimmung abgelehnt werden.

- **Höhere Rüstungskosten**

In Widerspruch zum finanzpolitischen Anliegen der Initianten müsste mit Mehrkosten für die Rüstung gerechnet werden. Üblicherweise werden nämlich Options- und Offertverträge mit Lieferanten auf ein Jahr befristet. Müssten diese Fristen wegen der Ungewissheit eines allfälligen Referendums verlängert werden, so hätte dies eine Verteuerung des Rüstungsaufwands zur Folge. Es wäre auch fraglich, ob die Schweiz mit einem solchen Referendum, das Erschwernisse und Ungewissheiten bringen würde, noch denselben Zugang zu ausländischem Rüstungsmaterial erhielte.

- **Abhaltewirkung der Armee würde beeinträchtigt**

Bundesrat und Parlament sind nach der Verfassung beauftragt, die äussere Sicherheit zu gewährleisten sowie die Unabhängigkeit und die Neutralität zu behaupten. Unsere Sicherheitspolitik ist auf die Abhaltewirkung (Dissuasion) ausgerichtet. Die Armee ist der Hauptpfeiler dazu. Das Rüstungsreferendum könnte dazu führen, dass unsere Abwehrkraft im Ausland geringer eingeschätzt würde.

**Bundesrat und Parlament empfehlen den Stimmberechtigten aus den dargelegten Gründen, die Initiative abzulehnen.**

## Vierte Vorlage: «Doppeltes JA» Abstimmungstext

### Bundesbeschluss über das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf

vom 19. Dezember 1986

#### I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

##### Art. 121<sup>bis</sup>

<sup>1</sup> Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf, so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel drei Fragen vorgelegt. Jeder Stimmberechtigte kann uneingeschränkt erklären,

1. ob er das Volksbegehren dem geltenden Recht vorziehe;
2. ob er den Gegenentwurf dem geltenden Recht vorziehe;
3. welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Volk und Stände beide Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen sollten.

<sup>2</sup> Das absolute Mehr wird für jede Frage getrennt ermittelt. Unbeantwortete Fragen fallen ausser Betracht.

<sup>3</sup> Werden sowohl das Volksbegehren als auch der Gegenentwurf angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. In Kraft tritt die Vorlage, die bei dieser Frage mehr Volks- und mehr Ständestimmen erzielt. Erzielt hingegen in der dritten Frage die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständestimmen, so tritt keine der Vorlagen in Kraft.

#### II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

<sup>2</sup> Er tritt ein Jahr nach der Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

## Ausgangslage

Mit einer Volksinitiative können 100 000 Stimmberechtigte eine Änderung der Verfassung vorschlagen. Dieses für unseren demokratischen Staat bedeutende Volksrecht wurde 1891 eingeführt. Dank ihm sind bereits wichtige Reformen verwirklicht worden.

Es kommt vor, dass Bundesrat und Parlament mit der Zielsetzung einer Initiative einig gehen, den Inhalt aber nicht in allen Punkten gutheissen. Sie haben in diesem Fall die Möglichkeit, einen Gegenentwurf vorzuschlagen.

Es ist ein demokratischer Grundsatz, dass die Stimmberechtigten ihren Willen an der Urne klar äussern können. Beim geltenden Verfahren ist dies nicht immer gewährleistet: Wer eine Änderung will, muss sich für die eine (Initiative) oder für die andere Vorlage (Gegenentwurf) entscheiden. Es gibt aber auch Bürgerinnen und Bürger, die auf jeden Fall eine Änderung wünschen und daher bereit wären, beide Vorschläge anzunehmen. Sie können dies mit dem Stimmzettel nicht ausdrücken, denn es ist heute verboten, zweimal Ja zu stimmen. Nur ein Ja zur einen oder zur andern Vorlage, zwei Nein und Leer-Stimmen sind erlaubt. Gewisse Leer-Stimmen (der Stimmberechtigte nimmt zu einer Vorlage nicht Stellung und lässt das entsprechende Feld leer) wirken wie Nein.

Diese Regeln können den Volkswillen verfälschen; sie begünstigen jene, die am geltenden Recht festhalten wollen, gegenüber denen, die eine Änderung wünschen. So ist es mehrmals geschehen, dass sowohl Initiative als auch Gegenentwurf abgelehnt wurden, obwohl nur eine Minderheit aller Stimmenden klar jegliche Neuerung verweigerte (Abstimmungen über Krankenversicherung, Mieterschutz und Kultur).

**Die Unzulänglichkeiten des heutigen Systems sind seit längerer Zeit bekannt. Erst neuste wissenschaftliche Untersuchungen haben es aber ermöglicht, ein Abstimmungsverfahren zu entwickeln, das die Situation grundlegend verbessert. Bundesrat und Parlament unterbreiten jetzt dem Volk und den Ständen eine Lösung, die es inskünftig erlaubt, auch zweimal Ja zu sagen und jede Stimme so auszuwählen, wie sie die Stimmberechtigten tatsächlich abgeben. Das neue Verfahren entspricht einem demokratischen Erfordernis und hat sich schon in mehreren Kantonen bewährt.**

### Unbefriedigende Situation

Bei der Abstimmung vom 28. September 1986 über die Kulturinitiative und den Gegentwurf konnten die Stimmen von nahezu 300 000 Stimmberechtigten nicht so ausgezählt werden, wie es deren Willen entsprochen hätte. Rund 10 000 Bürgerinnen und Bürger sagten zu beiden Vorlagen Ja: Ihre Stimmen mussten ungültig erklärt werden, weil zweimal Ja nicht erlaubt ist. Über 289 000 legten zu einer der beiden Vorlagen leer ein: Diese Leer-Stimmen wirkten wie Nein-Stimmen, weil damit das absolute Mehr erhöht wurde.

### Mit Ja-Mehrheit verworfen...

Das geltende Abstimmungsverfahren hat in den Kantonen schon öfters zu scheinbar widersprüchlichen Abstimmungsergebnissen geführt. Bei der Abstimmung über die Kultur zum Beispiel wurde der Gegentwurf in neun Ständen verworfen, obwohl mehr Ja- als Nein-Stimmen gezählt wurden. Der Grund dafür liegt darin, dass die Leer-Stimmen das absolute Mehr heraufsetzten und die Ja-Stimmen (wie auch die Nein-Stimmen) dieses absolute Mehr nicht erreichten.

## Was ändert sich?

Mit einer Ergänzung der Bundesverfassung soll es erlaubt werden, in einer Doppelabstimmung sowohl zur Initiative als auch zum Gegenvorschlag Ja zu sagen. Mit einer dritten Frage, der sogenannten Stichfrage, wird ermittelt, welchen der beiden Texte die Stimmberechtigten vorziehen.

Der Stimmzettel sähe nach dem neuen Verfahren wie folgt aus:

 SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT					
<b>Volksabstimmung vom ...</b>					
<small>Antwort: «Ja» oder «Nein»</small>					
1. Wollen Sie die Volksinitiative «...» annehmen?	<input type="checkbox"/>				
<small>Antwort: «Ja» oder «Nein»</small>					
2. Wollen Sie den Gegentwurf der Bundesversammlung vom ... annehmen?	<input type="checkbox"/>				
<small>Antwort: Gewünschtes im betreffenden Feld ankreuzen</small>					
3. <b>Stichfrage:</b> Falls sowohl die Volksinitiative «...» als auch der Gegentwurf von Volk und Ständen angenommen werden: Soll die Volksinitiative oder der Gegentwurf in Kraft treten?	<small>So:</small> <input checked="" type="checkbox"/>				
	<table border="0"><tr><td style="text-align: center;"><small>Initiative</small></td><td style="text-align: center;"><small>Gegentwurf</small></td></tr><tr><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr></table>	<small>Initiative</small>	<small>Gegentwurf</small>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<small>Initiative</small>	<small>Gegentwurf</small>				
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
<small>NB: Die Frage 1 und 2 können beide je mit «Ja» oder «Nein» beantwortet werden. Bei Frage 3 darf nur ein Feld angekreuzt werden; sonst gilt die Frage als nicht beantwortet.</small>					

Die Stichfrage wird nur für den Fall gestellt, dass sowohl Initiative als auch Gegenvorschlag von Volk und Ständen angenommen werden. Zieht in diesem Fall die Mehrheit von Volk und Ständen die gleiche Vorlage vor, so tritt diese in Kraft. Stimmen Volks- und Ständemehrheit nicht überein, so tritt keine der beiden Vorlagen in Kraft.

# Warum ein neues Abstimmungsverfahren?

Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlaments befürworten das neue Abstimmungsverfahren, weil es einem demokratischen und föderalistischen Erfordernis entspricht, eine korrekte Ermittlung der Stimmen von Volk und Ständen erlaubt und daher von Kantonen und Parteien mehrheitlich verlangt worden ist. Im einzelnen sprechen folgende Gründe für das neue Verfahren:

- **Den Volkswillen respektieren**

In einem demokratischen Land müssen die Stimmberechtigten ihren politischen Willen frei und unverfälscht ausdrücken können. Das geltende Abstimmungsverfahren für Initiativen mit Gegenentwurf lässt dies aber nicht für alle Stimmenden zu; ausserdem verhindert es eine korrekte Stimmzählung. Die neue Lösung wird es ermöglichen, nicht nur die Nein-Stimmen, sondern auch die Ja- und die Leer-Stimmen als solche auszuzählen und den Willen aller Stimmberechtigten genau zu erfassen.

- **Verständlich und einfach**

Jeder Stimmberechtigte kann alle drei Fragen auf dem Stimmzettel unabhängig voneinander beantworten. Für die Urnenbüros wird das Auszählen erheblich erleichtert und beschleunigt. Die bisher üblichen Ermittlungsfehler bei Doppelabstimmungen fallen weg.

- **Auf Bewährtem aufbauen**

Das Abstimmungsverfahren bei Urnengängen mit nur einer Vorlage hat sich in Hunderten von Abstimmungen bewährt und ist von keiner Seite je beanstandet worden. Die Neuregelung bringt nichts anderes, als dass sie dieses bewährte Verfahren mit den nötigen technischen Anpassungen auch auf Doppelabstimmungen ausdehnt.

- **In vielen Kantonen gang und gäbe**

In vielen Kantonen können die Stimmberechtigten bei Doppelabstimmungen bereits zweimal Ja stimmen. Auf Bundesebene kann das doppelte Ja umso eher eingeführt werden, als die Kantone damit bereits gute Erfahrungen gesammelt haben und deshalb drei Viertel aller Stimmberechtigten mit dem neuen Verfahren bereits vertraut sind.

- **Rechte der Kantone vollumfänglich gewahrt**

Auch mit dem neuen Verfahren bleibt völlig ausgeschlossen, dass die Kantone je in irgendeiner Verfassungsfrage überstimmt werden könnten. Weiterhin wird nämlich eine Vorlage erst Verfassungsrecht, wenn sie die doppelte Hürde von Volks- und Ständemehr genommen hat.

- **Von Kantonen und Parteien gewünscht**

20 Kantone und die Mehrheit der Parteien haben sich 1983 in einer Vernehmlassung für ein Abstimmungsverfahren ausgesprochen, welches das doppelte Ja zulässt und durch Beifügung einer Stichfrage allen Stimmberechtigten ermöglicht, ihre Meinung auf dem Stimmzettel präzise zu äussern.

- **Vertrauen schaffen**

In jüngster Zeit sind zu Initiativen vermehrt Gegenentwürfe vorgeschlagen worden. Solange aber das bisherige Abstimmungsverfahren gilt, wird immer wieder der Vorwurf erhoben, der Gegenvorschlag werde ausgearbeitet, um dank dem Verbot des doppelten Ja eine Initiative zu Fall zu bringen. Die Neuregelung entzieht diesem Vorwurf den Boden und ist geeignet, das Vertrauen zwischen Bürgern und Staat zu festigen.

## Die Beratungen im Parlament

Das Parlament hat sich mehrmals mit dem neuen Abstimmungsverfahren für Initiativen mit Gegenentwurf befasst. Der Bundesrat war ursprünglich der Meinung, eine Gesetzesänderung genüge, um das neue Verfahren einzuführen. Das Parlament fand aber, die Angelegenheit sei von so grosser Bedeutung, dass die Verfassung geändert werden müsse, und beschloss in diesem Sinne. Die Mehrheit des Parlaments sprach sich unter dieser Bedingung für die neue Vorlage aus. Einigkeit herrschte darüber, dass Leerstimmen nicht länger wie Nein-Stimmen wirken dürfen, weil dies den Willen von Volk und Ständen verfälscht.

Die unterlegene Minderheit im Parlament warf dem neuen Abstimmungsverfahren vor, es sei zu kompliziert und überfordere die Stimmberechtigten. Ferner erleichtere es Verfassungsänderungen und heize die Initiativenflut an. Von den Parteien und Verbänden verlange es Dreifach- statt Zweifachparolen.

Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlaments teilen diese Bedenken nicht. Die Stimmberechtigten, die zum Beispiel die weit kompliziertere Steuererklärung ausfüllen müssen, können auf dem Stimmzettel sehr wohl drei statt zwei Fragen beantworten. Das neue Verfahren erleichtert keineswegs Verfassungsänderungen, sondern gleicht die Bedingungen für deren Annahme jenen bei einfachen Abstimmungen an. Die Initiativenflut wird nicht angeheizt, sondern vielleicht sogar gebremst, denn Resultate, die den Volkswillen besser und klarer wiedergeben als heute, werden auch eher vom ganzen Volk akzeptiert. Die Parteien und Verbände haben in den letzten 15 Jahren für die Mehrheit der eidgenössischen Abstimmungssonntage drei und mehr Parolen beschliessen müssen; daher werden sie auch von der Dreifachparole im neuen Abstimmungsverfahren nicht überfordert sein.

**Entscheidend ist, dass alle ihren Willen auf dem Stimmzettel klar und unverfälscht ausdrücken können. Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlaments empfehlen daher den Stimmberechtigten, das neue Abstimmungsverfahren für Volksinitiativen mit Gegenentwurf gutzuheissen.**