

Empfehlung an die Stimmberechtigten

Bundesrat und Parlament empfehlen den Stimmberechtigten aus den dargelegten Gründen, am 4. Dezember 1988 dreimal Nein zu stimmen:

- **NEIN**
zur «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation»
- **NEIN**
zur Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit»
- **NEIN**
zur Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung»

Volksabstimmung vom 4. Dezember 1988 Erläuterungen des Bundesrates

Worum geht es?

Bodenrecht

Die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» verlangt ein neues Bodenrecht, um die Nutzung des Bodens weitgehend den Eigentümern vorzubehalten. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Sie ist zu radikal und brächte im Vollzug Ungerechtigkeiten und ernsthafte Probleme. Die Ziele der Initiative sollen mit anderen Mitteln angestrebt werden.

Abstimmungstext S. 4
Erläuterungen S. 3-9

Herabsetzung der Arbeitszeit

Die Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit» will die gesetzlichen Arbeitszeiten schrittweise zunächst auf 40 Stunden pro Woche verkürzen. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Die Arbeitszeit soll weiterhin auf die bewährte Weise zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern ausgehandelt werden und so den unterschiedlichen wirtschaftlichen und regionalen Verhältnissen Rechnung tragen.

Abstimmungstext S. 12
Erläuterungen S. 11-15

Begrenzung der Einwanderung

Die Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung» verlangt, dass die Zahl der ausländischen Einwanderer strenger begrenzt wird, wobei auch Flüchtlinge, Saisonniers und Grenzgänger einzubeziehen wären. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, weil diese schwerwiegende wirtschaftliche Folgen hätte und eine menschliche Ausländer- und Flüchtlingspolitik erschweren würde.

Abstimmungstext S. 18
Erläuterungen S. 17-23



Erste Vorlage:

Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation

Ausgangslage

Volk und Stände haben vor nahezu 20 Jahren den Bodenrechtsartikeln in der Bundesverfassung zugestimmt. Damit wurde die Eigentumsgarantie verankert, aber auch die Voraussetzungen, unter denen sie eingeschränkt werden kann. Denn der Boden — ein kostbares und unvermehrbares Gut — muss sparsam und zum Wohl der Allgemeinheit genutzt werden. Dies ist auch das Ziel des Raumplanungsgesetzes, das 1980 erlassen wurde.

Die «**Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation**» wurde 1983 mit 112 340 Unterschriften eingereicht. Sie strebt ein völlig neues Bodenrecht an, um die Nutzung des Bodens durch den Eigentümer selbst zu verstärken und vermehrt preisgünstige Wohnungen zu schaffen. Die Eigentumsgarantie soll eingeschränkt und die Verfügung über den Boden auf ganz bestimmte Nutzungen begrenzt werden.

So sollen:

- Grundstücke nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden dürfen;
- der Kauf von Grundstücken zur reinen Kapitalanlage oder zum kurzfristigen Weiterverkauf verunmöglicht werden;
- landwirtschaftliche Grundstücke nur vom Selbstbewirtschafter zu einem kontrollierten Preis erworben werden können, der den doppelten Ertragswert nicht übersteigen darf.

Die erforderlichen Gesetze müssten innerhalb von sechs Jahren geschaffen sein, sonst würden die Zivilgerichte die Forderungen der Initiative durchsetzen.

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Die Stossrichtung ist zwar teilweise anzuerkennen; der Weg, den die Initiative einschlägt, ist aber zu radikal und schwächt die Eigentumsgarantie zu stark ab. Die Bevorzugung des Selbstnutzers und Selbstbewirtschafters beim Eigentumserwerb geht zu weit und hat zahlreiche negative Auswirkungen. Der Bundesrat möchte die angestrebten Ziele unter anderem durch eine Revision des bürgerlichen Bodenrechts und des Raumplanungsgesetzes erreichen.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss über die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation»

vom 20. März 1987

Art. 1

¹ Die «Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation» vom 24. Mai 1983 wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

I

Artikel 22^{ter} der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

¹ Eigentum ist gewährleistet.

² Grundstücke dürfen nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden. Der Grundstückerwerb zu Zwecken reiner Kapitalanlage oder zur kurzfristigen Weiterveräußerung ist ausgeschlossen.

Handänderungen sind öffentlich bekanntzumachen.

³ Nicht als Bauland erschlossene landwirtschaftliche Grundstücke unterliegen einer Preiskontrolle. Der Preis darf den doppelten Ertragswert nicht übersteigen. An diesen Grundstücken kann Eigengebrauch nur geltend machen, wer die landwirtschaftliche Nutzung als Selbstbewirtschafter gewährleistet.

⁴ Bisheriger Absatz 2*

⁵ Bei Enteignung und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten, soweit eine bereits realisierte Nutzung der Sache aufgehoben oder eingeschränkt wird. Bei Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke ist Realersatz zu leisten.

II

Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung wird durch folgenden Absatz 4 ergänzt:

⁴ Wertsteigerungen von Grundstücken infolge Raumplanungsmassnahmen oder Erschliessungsleistungen des Gemeinwesens werden von den Kantonen abgeschöpft.

III

Übergangsbestimmung

Sofern die Gesetzgebung binnen sechs Jahren seit der Annahme von Artikel 22^{ter} durch Volk und Stände diesen Bestimmungen nicht angepasst ist, werden die ordentlichen Zivilgerichte ermächtigt, diese auf Klage hin unmittelbar anzuwenden. Klageberechtigt werden in diesem Fall auch der Grundbuchverwalter und die Gemeinde am Ort der gelegenen Sache.

Art. 2

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

* Dieser lautet wie folgt:

Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

Argumente des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee begründet sein Volksbegehren wie folgt:

«Warum eine Revision des Bodenrechts?»

Der heutige Zustand auf dem Boden- und Liegenschaftsmarkt ist unhaltbar. Nur 30% der Schweizerinnen und Schweizer wohnen in den eigenen vier Wänden. Seit dem 2. Weltkrieg hat die Zahl der selbständigen Bauernbetriebe um die Hälfte abgenommen. Unser Grund und Boden wird immer mehr von Banken, Versicherungen und Pensionskassen zu horrenden, für Private völlig unerschwinglichen Preisen zusammengekauft. Statt der von allen Seiten geforderten breiteren Streuung des Eigentums erleben wir eine schleichende, anonyme Kollektivierung des Grundbesitzes. Ein JA zur Stadt-Land-Initiative gibt dem privaten Bodenbesitz wieder eine Chance.

Was will die Stadt-Land-Initiative?

Grundgedanke ist das Eigengebrauchs-Prinzip. Der knappe, unvermehrte Boden soll denjenigen zur Verfügung stehen, die ihn zum Wohnen, zur Ausübung eines Gewerbes oder zum Bauern nötig haben. Reine Kapitalleger und Spekulanten will die Initiative vom Markt fernhalten und damit den Bodenpreis senken. Zudem schlägt die Initiative drei wichtige ergänzende Massnahmen vor:

- *Die in den Zeiten der Hochkonjunktur und des blinden Wachstumsglaubens geschaffenen viel zu grossen Bauzonen (für 10 bis 12 Millionen Einwohner!) sollen zu Gunsten der Kulturland-Erhaltung wesentlich reduziert werden.*
- *Der Preis des besonders raren landwirtschaftlichen Bodens soll auf den doppelten Ertragswert begrenzt werden, damit junge Bauern und Pächter wieder eine Existenz auf eigenem Boden gründen können, ohne sich masslos zu verschulden.*
- *Eine Ausnahme vom Eigengebrauchs-Prinzip ist für den preisgünstigen Wohnungsbau vorgesehen. Statt in teure Luxus-Wohnungen, die oft lange Zeit leerstehen, sollen die Gelder z.B. der «2. Säule» in erschwingliche, qualitativ gute Wohnbauten ohne Firlefanzen investiert werden.*

Was bringt die Stadt-Land-Initiative?

Den Mieterinnen und Mietern billigere Mieten. Zudem ermöglicht die Initiative, ein Haus oder ein Stockwerk — sei es zum Wohnen oder für ein Gewerbe — allein oder genossenschaftlich zu einem vernünftigen Preis zu erwerben.

Den Bauern bringt die Stadt-Land-Initiative bessere Produktionsgrundlagen und damit bessere Einkommensverhältnisse ohne Schädigung der Natur. Der Zwang, auf viel zu teurem Boden mit Chemie und importiertem Futter möglichst hohe Erträge herauszuwirtschaften, entfällt.

Der Umwelt schliesslich bringt die Initiative einen wirksamen Schutz des Kulturlandes, der Erholungsgebiete, der Bäume und Gärten in den Dörfern und Stadtquartieren vor spekulativen Eingriffen. Die Stadt-Land-Initiative schafft den Boden für einen wirksamen Umweltschutz.»

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat verkennt die Probleme auf dem Bodenmarkt nicht. Er hat deshalb bereits verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, um die Rechtsstellung der Mieter zu verbessern, das bäuerliche Bodenrecht anzupassen und den landwirtschaftlichen Boden zu schützen. Weitere Massnahmen werden geprüft. Der Bundesrat erachtet aber die Initiative in erster Linie aus den folgenden Gründen als zu radikal:

Unzweckmässiges Eigengebrauchsmodell

Es ist sicher richtig, wenn der Boden vermehrt dem gehört, der ihn selbst bewohnt, nutzt oder bewirtschaftet. Die Initiative verbaut aber sinnvolle Möglichkeiten, einem Mieter oder einem Pächter eine Liegenschaft zur Verfügung zu stellen. So wäre es nicht mehr zulässig, Geschäftsliegenschaften zu erwerben und zu vermieten, weil dies keinen Eigengebrauch darstellt. Wer einen Betrieb eröffnet, müsste also die dafür nötigen Räume selber kaufen. Oft fehlen dazu die Mittel. Nur noch Selbstnutzer und Ersteller preisgünstiger Wohnungen könnten Grundstücke erwerben.

Einschränkung des Erbrechts...

Das Recht, Häuser und Grundstücke zu erben, wird durch die Initiative stark eingeschränkt. Private dürften Liegenschaften und Boden nur erben, wenn sie diesen Besitz selbst gebrauchen oder preisgünstig vermieten.

...und Vorteile für Gesellschaften

«Juristische Personen» dagegen, vor allem Aktiengesellschaften und Stiftungen, kennen keinen solchen Generationenwechsel. Sie wären deshalb im Vorteil und könnten ihren unter altem Recht erworbenen Grundbesitz behalten, ohne die Forderungen der Initiative erfüllen zu müssen.

Fragwürdige staatliche Kontrollen

Der Staat müsste bei allen erworbenen Liegenschaften kontrollieren, ob Eigengebrauch vorliegt oder Wohnungen preisgünstig vermietet werden. Diese Kontrollen wären nicht nur beim Eigentumsübergang nötig, sondern müssten dauernd ausgeübt werden, damit die Initiative nicht umgangen wird. Die Kontrollen müssten sich auch auf die Mietzinse erstrecken, was dem Wohnungsbau nicht förderlich ist. Unternehmen und Betriebe müssten für den Erwerb von Baulandreserven ebenfalls den Eigenbedarf darlegen. Dies würde indirekt zu einer unerwünschten staatlichen Kontrolle ihrer Investitionen führen.

Einfamilienhäuser statt Siedlungen

Die Initiative begünstigt den Bau von freistehenden Einfamilienhäusern — sie erfüllen die Forderung des Eigengebrauchs leicht — und erschwert den Bau von Siedlungen und von Mehrfamilienhäusern, weil dafür der Eigengebrauch nur schwer nachzuweisen ist. Damit widerspricht sie dem Ziel der Raumplanung, wonach der Boden sparsam genutzt werden soll.

Keine Ausnahmen für Bauernfamilien

Nach der Initiative darf nur noch der Selbstbewirtschafter landwirtschaftlichen Boden erwerben. Ein Landwirtschaftsbetrieb muss veräussert werden, wenn kein Erbe ihn bewirtschaften will. Die Erben dürfen ihn nicht für die nächste Generation behalten und in der Zwischenzeit verpachten. Die Initiative lässt damit für familienpolitische Anliegen keinen Raum.

Problematische Folgen für die Landwirtschaft

Die Initiative begrenzt den Erwerbspreis für Landwirtschaftsbetriebe und landwirtschaftliche Grundstücke auf den doppelten Ertragswert. Dies bedeutet, dass die Kosten einer Gebäudesanierung oder anderer Investitionen im Verkaufspreis nur zum Teil berücksichtigt werden. Die Eigentümer würden daher weniger investieren; eine veraltete und wenig leistungsfähige Landwirtschaft wäre die Folge. Da auch landwirtschaftliche Grundstücke nur zum Eigengebrauch erworben werden könnten, würde die landwirtschaftliche Pacht erschwert. Schliesslich müsste wegen der Preisbegrenzung auch mit einer Zunahme der «Schwarzzahlungen» gerechnet werden.

Die Politik des Bundesrates ist vorzuziehen

Die Postulate der Initiative sind zum Teil auch für den Bundesrat von Bedeutung. Der Initiative ist aber eine schrittweise Weiterentwicklung des Bodenrechts vorzuziehen. Beim Parlament bereits hängig ist eine Neufassung des Mietrechts, welche die Rechtsstellung des Mieters massvoll verbessern soll. Eine Revision des Raumplanungsgesetzes wird vorbereitet. Ferner werden von der Bundesverwaltung zurzeit Vorschläge ausgearbeitet, wie die Mittel der zweiten und der dritten Säule vermehrt und besser zur Förderung des Wohneigentums eingesetzt werden können. Auch wird geprüft, ob den institutionellen Anlegern (Pensionskassen, Versicherungen usw.) für ihre Kapitalanlagen in den Boden Leitlinien gegeben werden sollen und wie der Erwerb von Wohneigentum durch weitere Massnahmen gefördert werden kann (z.B. gesetzliches Vorkaufsrecht der Mieter).

Ein neues bäuerliches Bodenrecht

Der Bundesrat hat dem Parlament bereits ein neues Gesetz über das bäuerliche Bodenrecht unterbreitet. Er will damit den Erwerb von Landwirtschaftsbetrieben und von landwirtschaftlichem Boden durch den Selbstbewirtschafter fördern; der Erwerb zur Kapitalanlage und zur Spekulation dagegen soll durch ein Einspracheverfahren unterbunden werden. Der Verpächter darf seinen Betrieb bis zu einer bestimmten Grösse aufstokken, und ein Erbe darf ihn, wenn kein anderer den Betrieb zur Selbstbewirtschaftung übernehmen will, als Eigentümer erwerben und so der Familie erhalten, auch wenn er ihn nicht selber bewirtschaftet. Andererseits wird der Erwerb von landwirtschaftlichem Boden für jedermann umfangmässig beschränkt und damit eine unerwünschte Konzentration im landwirtschaftlichen Grundbesitz verhindert. Gegen übersetzte Bodenpreise soll eine Behörde Einsprache erheben. Es wird damit anstelle einer starren Preisbegrenzung eine Preisüberwachung vorgeschlagen.

Aus all diesen Gründen lehnen Bundesrat und Parlament die Stadt-Land-Initiative ab. Sie wollen so den Weg für ausgewogene Lösungen offenhalten.

Zweite Vorlage:

Volksinitiative zur Herabsetzung der Arbeitszeit

Ausgangslage

In der Schweiz wird die Arbeitszeit durch Verträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern geregelt. Der Bund beschränkt sich *darauf*, zum Schutz der Gesundheit die Höchstarbeitszeit festzulegen. In der Regel beträgt die vertragliche Arbeitszeit weniger als die zulässige Höchstarbeitszeit.

Die **Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit»** wurde 1984 vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund mit 158 549 Unterschriften eingereicht. Sie will die gesetzlichen Höchstarbeitszeiten stufenweise auf *vorerst 40 Wochenstunden* herabsetzen, wobei der volle Lohnausgleich gewährt würde. Die Initianten verfolgen damit zwei Ziele: die Arbeitnehmer am Produktivitätsfortschritt teilhaben zu lassen und zur Vollbeschäftigung beizutragen.

Es ist nicht das erste Mal, dass Volk und Stände über eine Verkürzung der Arbeitszeit abstimmen. 1976 wurde ein Volksbegehren der Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH) für die 40-Stunden-Woche klar verworfen (1315 822 Nein gegen 370 228 Ja).

Bundesrat und Parlament lehnen auch die neue Initiative ab. Sie sind zwar nicht gegen eine Verkürzung der Arbeitszeit an sich. Sie halten es aber für *besser*, wenn *weiterhin die Sozialpartner* Verträge aushandeln, die den unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung tragen.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Herabsetzung der Arbeitszeit»

vom 18. März 1988

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 23. August 1984 «zur Herabsetzung der Arbeitszeit» wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{ter} Abs. 3 (neu)

³ Das Gesetz sorgt für die stufenweise Herabsetzung der Arbeitszeit, mit dem Ziel, den Arbeitnehmern einen gerechten Anteil an der durch den technischen Fortschritt erzielten Produktivitätssteigerung zu sichern und Voraussetzungen für die Vollbeschäftigung zu schaffen.

Übergangsbestimmungen Art. 19 (neu)

¹ Für die Arbeitnehmer, auf die das Arbeitsgesetz oder die Chauffeurverordnung anwendbar ist, wird die wöchentliche Höchstarbeitszeit ein Jahr nach Annahme von Artikel 34^{ter} Absatz 3 um zwei Stunden herabgesetzt. Sie wird in der Folge jedes Jahr um weitere zwei Stunden verkürzt, bis sie 40 Stunden erreicht.

² Für die Arbeitnehmer, auf die das Arbeitszeitgesetz, das Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten oder die für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern geltenden Sonderbestimmungen nach Artikel 27 des Arbeitsgesetzes anwendbar sind, wird die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in gleicher Weise verkürzt.

³ Die Arbeitszeitverkürzung, wie sie sich aus der Anwendung der Absätze 1 und 2 ergibt, darf für die beteiligten Arbeitnehmer keine Verminderung ihres wöchentlichen Lohneinkommens zur Folge haben.

⁴ Weitere gesetzliche Arbeitszeitverkürzungen bleiben vorbehalten.

Art. 2

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

Argumente des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee begründet sein Volksbegehren wie folgt:

«Gesetzlich festgelegte Arbeitszeiten haben Tradition

Um die Gesundheit der Arbeitenden zu schützen, regeln alle Länder die Arbeitszeiten durch Gesetze. Mit dem technischen Fortschritt wächst die Produktion je Arbeitsstunde, aber auch Anstrengung und Konzentration. Wir brauchen daher mehr Zeit zur Erholung.

Ungerechtfertigte Unterschiede abbauen

Für die verschiedenen Wirtschaftszweige und Berufe gelten in der Schweiz sehr unterschiedliche Höchstarbeitszeiten: wöchentlich 42 bis 60 Stunden. Oft auf Kosten der sonst schon Benachteiligten.

40-Stunden-Woche ist keine Utopie...

In manchen Unternehmen und ganzen Wirtschaftszweigen ist die 40-Stunden-Woche bereits eingeführt oder vereinbart. Dort nämlich, wo starke Gewerkschaften entsprechende Gesamtarbeitsverträge durchsetzen konnten.

... und keine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit

Die Unternehmen, die bereits die 40-Stunden-Woche kennen, bewähren sich im harten internationalen Konkurrenzkampf. Sie beweisen, dass die Qualität der Arbeit und nicht die Länge des Arbeitstages die Wettbewerbsfähigkeit bestimmt.

Gesetzliche Arbeitszeitverkürzung ist nötig...

Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit beträgt bei uns aber noch fast 43 Stunden — weit mehr als sonst in Europa. Und fast ein Drittel der Beschäftigten arbeitet 45 und mehr Wochenstunden. Das kann nur durch verbesserte Gesetze für alle innert vernünftiger Frist geändert werden, da nicht alle Arbeitnehmer durch Gesamtarbeitsverträge geschützt werden.

... bei vollem Lohnausgleich

Wird die Initiative angenommen, garantiert sie den bisherigen Lohn. Dank der erhöhten Arbeitsproduktivität brauchen die Preise nicht erhöht zu werden.

Angepasst und anpassungsfähig

Die Initiative fordert eine stufenweise Arbeitszeitverkürzung. Branchen mit besonders langer Arbeitswoche haben also genügend Zeit zur Umstellung. Überstunden bleiben weiterhin möglich, aber in beschränkterem Rahmen als heute. Für individuelle Lösungen wie Teilzeitarbeit und gleitende Stundenpläne entsteht ein grösserer Spielraum.

Ein Schutzdamm gegen Arbeitslosigkeit

Die Folgen des Ersatzes menschlicher Arbeit durch Maschinen werden gemildert: die einen überarbeiten sich nicht, die andern finden eher Arbeit.»

Stellungnahme des Bundesrates

Mit den Initianten ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Arbeitnehmer einen gerechten Anteil am Produktivitätsfortschritt erhalten sollen und dass die Vollbeschäftigung anzustreben ist. Die Initiative ist allerdings kaum ein geeignetes Mittel dazu. Sie ist zu pauschal und zu starr. Den unterschiedlichen Bedürfnissen wird nicht Rechnung getragen. Der Bundesrat geht insbesondere von den folgenden Überlegungen aus:

Zu pauschal und zu starr

Die Initiative will für die ganze Schweiz und für alle Bereiche — vom Tourismus bis zu den Banken, Fabriken und Verwaltungen — ohne Unterschied die 40-Stunden-Woche einführen. Unsere Wirtschaft steht aber im weltumspannenden Konkurrenzkampf vor grossen Herausforderungen. Branchen und Betriebe müssen sich rasch und ständig geänderten Anforderungen anpassen können. Das Bedürfnis nach neuen, flexibleren Formen der Arbeitszeit nimmt zu und entwickelt sich von Branche zu Branche unterschiedlich. In dieser Situation ist es nicht angebracht, pauschale und starre Lösungen durchzusetzen, wie sie die Initiative will.

Bewährte Vertragsverhandlungen

Wie die bisherige Entwicklung zeigt, wird auch auf dem Weg der Vertragsverhandlungen eine stetige Verkürzung der Arbeitszeit erreicht, so dass die Arbeitnehmer an der von ihnen mitgetragenen Vermehrung des Wohlstands teilhaben. Diese Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern — d.h. die Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer — haben sich bewährt, auch wenn die Gespräche manchmal hart sind. Den Sozialpartnern gelingen am ehesten Regelungen, welche die betrieblichen Bedürfnisse und die Wünsche der Arbeitnehmer in Übereinstimmung bringen. Sie ermöglichen Kompromisse zwischen dem Wünschbaren und dem Machbaren. Ihre Lösungen sind differenziert und berücksichtigen die Lage der einzelnen Bereiche.

Auch andere Möglichkeiten

Die Arbeitszeit ist nur eine von verschiedenen Möglichkeiten, den Produktivitätsfortschritt umzusetzen. Für viele ist es nicht vorrangig, weniger Stunden pro Woche zu arbeiten. Sie möchten stattdessen zum Beispiel lieber mehr Ferien, Bildungsurlaub, eine frühere Pensionierung oder auch

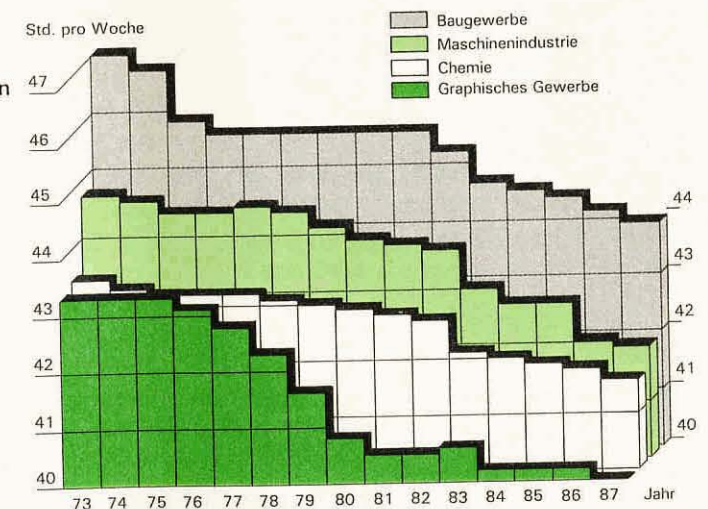
materielle Mehrleistungen wie Lohnerhöhungen und Sozialleistungen. Es ist sinnvoll, auch weiterhin massgeschneiderte Lösungen auf dem Vertragsweg zu finden.

Kein Mittel für Vollbeschäftigung

Der Bundesrat teilt mit den Initianten auch das Ziel der Vollbeschäftigung, ist diese doch das zentrale Element seiner gesamten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Eine allgemeine und undifferenzierte Reduktion der Arbeitszeit ist aber kein geeignetes Mittel dazu.

Aus all diesen Gründen lehnen Bundesrat und Parlament die Volksinitiative zur Herabsetzung der Arbeitszeit ab.

Entwicklung der wöchentlichen Arbeitszeit in einigen Wirtschaftszweigen



In den letzten Jahren hat die Arbeitszeit in der Schweiz ständig abgenommen. So wurde in der Periode von 1973-1987 eine Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit um durchschnittlich 2,5 Stunden verzeichnet. Diese Tendenz ist eine allgemeine Erscheinung, wobei sich jedoch die Entwicklung nach der Lage in den verschiedenen Wirtschaftszweigen richtet.

Dritte Vorlage:

Initiative für die Begrenzung der Einwanderung

Ausgangslage

Die Volksinitiative der Nationalen Aktion «für die Begrenzung der Einwanderung» ist die sechste Überfremdungsinitiative in den letzten 20 Jahren. Die erste wurde zurückgezogen, und die anderen vier wurden von Volk und Ständen jeweils mit zunehmenden Mehrheiten verworfen.

Die **neue Überfremdungsinitiative**, die 1985 mit 112 977 Unterschriften eingereicht worden ist, sieht Folgendes vor:

- Solange die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz 6,2 Millionen überschreitet, darf die Zahl der ausländischen Einwanderer höchstens zwei Drittel der Auswanderer des Vorjahres betragen. Diese Bestimmung gilt während 15 Jahren. Nachher sollen jährlich höchstens so viele Ausländer zugelassen werden, wie im Vorjahr ausgewandert sind.
- Die Aufnahme von Flüchtlingen wird neu in die Begrenzung der Einwanderer einbezogen.
- Die Zahl der Saisonbewilligungen wird auf 100 000 pro Jahr begrenzt. Solche Bewilligungen geben kein Recht auf einen Daueraufenthalt.
- Auch die Zahl der Grenzgänger wird begrenzt. Sie darf 90 000 nicht übersteigen. In Frage kämen nur Personen, die in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sind.

Bundesrat und Parlament lehnen die Überfremdungsinitiative ab. Mit ihren starren und unausgewogenen Forderungen löst die Initiative keine Probleme. Vielmehr hätte sie schwerwiegende wirtschaftliche Folgen und würde die Rand- und Bergregionen besonders hart treffen. Die Schweiz würde gerade im Hinblick auf die künftige Zusammenarbeit in Europa zusätzlich isoliert. Die Initiative würde zudem die Ausländer in der Schweiz diskriminieren und eine menschliche Ausländer- und Flüchtlingspolitik erschweren.

Abstimmungstext

Volksinitiative

«für die Begrenzung der Einwanderung»

Bundesbeschluss vom 23. Juni 1988

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung» vom 10. April 1985 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 69^{ter} Abs. 1 zweiter Satz (neu), Abs. 2 und 3-5 (neu)

¹... Der Bund trifft Massnahmen gegen die Überfremdung der Schweiz.

² Die Anzahl der jährlich zum Daueraufenthalt einreisenden Ausländer und die Anzahl der jährlichen Umwandlungen zeitlich befristeter Aufenthaltsbewilligungen in Bewilligungen zum Daueraufenthalt dürfen zusammen die Anzahl der im Vorjahr ausgewanderten Ausländer mit Daueraufenthaltsbewilligungen nicht übersteigen. Jahresaufenthalter und Niedergelassene sind als Daueraufenthalter zu verstehen.

³ Zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und Nichterwerbstätige sind in ihrer Anzahl zu begrenzen. Sie begründen keinen Rechtsanspruch auf eine Daueraufenthaltsbewilligung. Die Anzahl der jährlichen Saisonarbeitsbewilligungen darf 100 000 nicht übersteigen.

⁴ Die Anzahl der Grenzgänger darf 90 000 nicht übersteigen. Als Grenzgänger kommen nur Personen in Frage, die in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sind. Die Grenzregion darf nicht erweitert werden.

⁵ Die definitive Aufnahme von Flüchtlingen unterliegt der Begrenzung nach Absatz 2.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 19

¹ Solange die Wohnbevölkerung der Schweiz 6,2 Millionen überschreitet, darf die Anzahl der Einwanderer nach Artikel 69^{ter} höchstens zwei Drittel der ausländischen Auswanderer des Vorjahres betragen. Diese Bestimmung bleibt 15 Jahre in Kraft.

² Die Begrenzung der Anzahl Grenzgänger und der Saisonarbeitsbewilligungen muss innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen von Artikel 69^{ter} durchgeführt werden.

³ Staatsverträge und Gesetze, welche den neuen Bestimmungen von Artikel 69^{ter} widersprechen, müssen auf den nächstmöglichen Termin gekündigt beziehungsweise revidiert werden.

III

Die neuen Verfassungsbestimmungen treten am 1. Januar des Jahres, das der Annahme durch Volk und Stände folgt, in Kraft.

Art. 2

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

Argumente des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee begründet sein Volksbegehren wie folgt:

«Menschlich vertretbare Ausländerpolitik

1965, 1970, 1974 und 1977 hat der Bundesrat unserem Volke versprochen, den Ausländerbestand zu stabilisieren und anschliessend schrittweise herabzusetzen. Dennoch nimmt die Zahl der Ausländer laufend zu und erreicht (trotz rund zehntausend Einbürgerungen pro Jahr) 1988 die Millionengrenze. Nicht inbegriffen in dieser Million sind einige hunderttausend Saisoniers, Grenzgänger, Kurzaufenthalter, Flüchtlinge, Asylanten, internationale Funktionäre und Schwarzarbeiter. Die bundesrätliche Stabilisierungspolitik ist damit kläglich gescheitert!

Deshalb verlangen die Übergangsbestimmungen der Initiative, dass während 15 Jahren ein langsamer, schrittweiser Abbau der Ausländer zu erfolgen hat. Niemand wird zwangsweise ausgewiesen! Auf 3 Ausländer, die unser Land freiwillig verlassen, dürfen im folgenden Jahr immer noch 2 neu einreisen. Damit kann der Ausländerbestand auf eine menschlich vertretbare und wirtschaftlich verkraftbare Art reduziert werden. Langfristig strebt die Initiative ein Gleichgewicht zwischen Einwanderung und Auswanderung an.

Die Zahl der Saisoniers und Grenzgänger wird — wie es früher der Fall war — auf ein vernünftiges Mass reduziert, denn durch Billiglöhne werden die einheimischen Arbeitnehmer konkurrenziert! Allein von 1980 bis 1987 nahm die Zahl der Grenzgänger um 33 % zu. Für den Grenzgänger- und Saisoniers-Abbau bleibt genügend Zeit.

Das Asylantenproblem kann mit der Initiative endlich massgeblich entschärft werden, weil die Aufnahme von Flüchtlingen ebenfalls der Begrenzung unterstellt wird. Missbräuche unserer Asylpolitik können damit eingeschränkt werden. Nur noch echt an Leib und Leben gefährdete Flüchtlinge finden dann Aufnahme bei uns — keine Wirtschaftsasylanten mehr!

Auch aus umweltpolitischen Überlegungen ist die Initiative dringend nötig. Es gilt, die Übervölkerung unseres Landes zu reduzieren und so auch die Belastung unseres Lebensraumes zu senken, denn: Je mehr Menschen — desto grösser die Umweltbelastung! Tun wir, was auch in anderen Ländern selbstverständlich ist, und sagen wir JA für die Begrenzung der Einwanderung.»

Stellungnahme des Bundesrates

Bundesrat und Parlament treten seit Jahren für eine Begrenzung der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz ein und werden diese Politik weiterhin verfolgen. Die Initiative ist aber entschieden abzulehnen, weil sie die wirtschaftlichen, regionalen und ausserpolitischen Bedürfnisse der Schweiz in keiner Weise berücksichtigt und eine menschliche Ausländerpolitik erschwert.

Die Zukunft nicht verplanen

Gerade in einer Zeit des Wandels und im Hinblick auf die verstärkte europäische Integration kann die Schweiz es sich nicht leisten, durch zu starre Regelungen die Zukunft zu verplanen. Mit der Initiative müsste die Zahl der Ausländer in der Schweiz innerhalb der nächsten 15 Jahre um nahezu 300 000 herabgesetzt werden. Dies würde eine ausgeglichene Beschäftigung und eine flexible Anpassung und Verbesserung des Arbeitsmarktes erschweren oder gar verunmöglichen. Dadurch wären auch Arbeitsplätze von Schweizern gefährdet.

Kontakte und Forschung sind wichtig

Nur durch vermehrte Anstrengungen in der Forschung und in den internationalen Beziehungen kann die Schweizer Wirtschaft unseren Wohlstand auch in Zukunft gewährleisten. Dies erfordert weiterhin den Zuzug und in steigendem Masse auch den Austausch ausländischer Spezialisten und Forscher. Einschränkungen behindern die Wettbewerbsfähigkeit vor allem der international tätigen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz und der im Ausland tätigen Schweizer Unternehmen. So könnten z.B. Schweizer Forscher im Ausland ebenfalls benachteiligt werden. Ohne eine minimale geographische Mobilität der Beteiligten geben wir freiwillig wichtige Trümpfe aus der Hand.

Keine neuen Probleme schaffen

Bereits heute ist es ausserordentlich schwierig, genügend Personal für wichtige Tätigkeiten zu finden, so zum Beispiel in den Spitälern und Altersheimen oder im Gastgewerbe. Hier kann der Mangel an Arbeitskräften nur sehr bedingt durch Rationalisierungsmassnahmen kompensiert werden. Die Annahme der Initiative würde enorme Probleme schaffen.

Zusätzliche Ungleichgewichte vermeiden

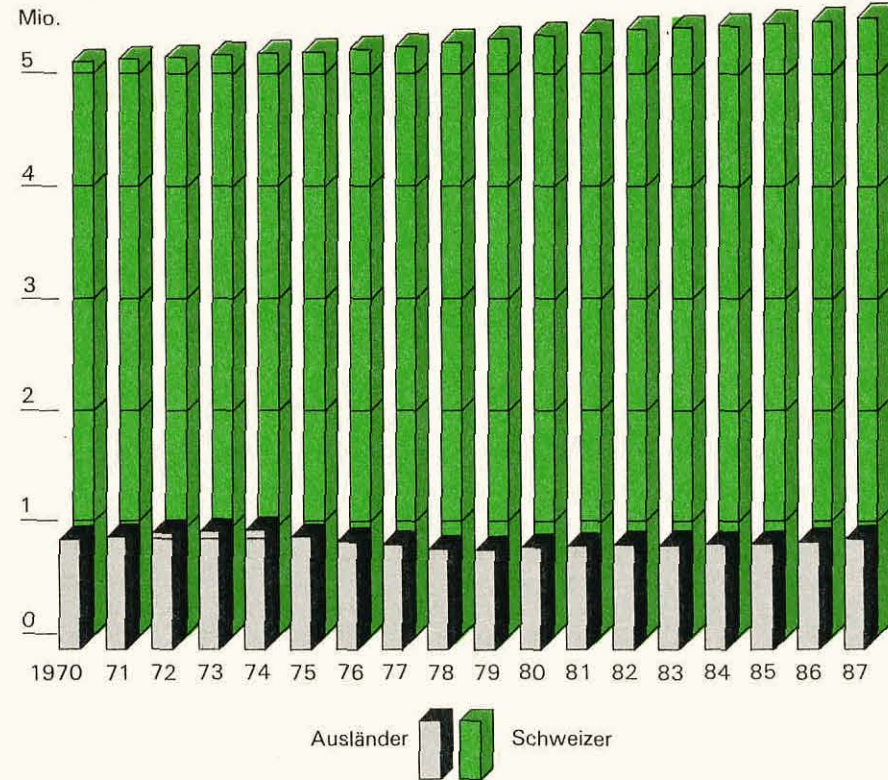
Nicht nur die Zahl der Jahresaufenthalter, sondern auch jene der Saisoniers und der Grenzgänger würde mit der Initiative stark reduziert. Die Schweiz müsste auf die Arbeit von 57 000 Saisoniers und 48 000 Grenzgängern verzichten. Dies würde vor allem die Rand- und Bergregionen hart treffen und eine zusätzliche Konzentration der Wirtschaft in den Ballungszentren bewirken. Auch ist nicht einzusehen, warum Grenzgänger in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sein müssen.

Menschliche Härten

Einzelne Bestimmungen der Initiative führen zu ungerechten menschlichen Härten, so zum Beispiel für die Saisoniers. Heute haben diese, wenn sie seit vier Jahren während mindestens 36 Monaten in der Schweiz tätig waren, Anrecht auf einen Jahresaufenthalt. Dieses Recht würde mit der Initiative abgeschafft. Zudem müssten internationale Abkommen gekündigt werden. Die Schweiz würde sich gegenüber den andern Staaten isolieren.

Wohnbevölkerung der Schweiz

(Entwicklung des Verhältnisses zwischen der ständigen schweizerischen und ausländischen Wohnbevölkerung, von Ende Dezember 1970 bis 1987*)



* Ohne int. Funktionäre u. Asylsuchende

Die Grafik zeigt, dass in den letzten Jahren ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung zustande gekommen ist. Der Bundesrat wird mit seiner Begrenzungs politik weiterhin dafür sorgen, dieses Verhältnis aufrechtzuerhalten.

Bevölkerung und Umwelt

Die Initianten gehen von der falschen Annahme aus, unsere Umweltprobleme liessen sich an erster Stelle durch eine Senkung der Wohnbevölkerung lösen. Dies ist, wie ausländische Beispiele zeigen, mehr als fraglich. Dem Schutz der Umwelt ist durch Investitionen in der Wirtschaft, aber auch im Bereich Verkehr (Bahn 2000, neue Alpentransversale usw.) mehr gedient, und dafür braucht es Arbeitskräfte.

Keine Lösung des Flüchtlingsproblems

Die Initiative bringt keine taugliche Lösung des Flüchtlingsproblems. Sie widerspricht auch der bewährten Politik des Bundesrates, echt Verfolgten Schutz und Aufnahme zu gewähren, selbst wenn dies einen bescheidenen Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung mit sich bringt.

Die Ausländerpolitik des Bundesrats fortsetzen

Der Bundesrat strebt weiterhin ein ausgewogenes Verhältnis zwischen schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung an. Er wird daher die seit 1970 befolgte Zulassungsbegrenzung für neu einreisende Ausländer weiterführen. Die Höchstzahl von ursprünglich 20 000 für neu einreisende erwerbstätige Jahresaufenthalter ist bereits auf die Hälfte, das heisst auf 10 000 pro Jahr, herabgesetzt worden. Davon wird seit 1984 jeweils nur ein Anteil von 8250 freigegeben.

Ausser demographischen Gesichtspunkten müssen aber auch wirtschaftliche, soziale, kulturelle und wissenschaftliche Aspekte sowie unsere Beziehungen zum Ausland berücksichtigt werden. Zudem sollen weiterhin günstige Voraussetzungen gelten, damit den hier wohnenden und arbeitenden Ausländern die Eingliederung in unsere Verhältnisse erleichtert wird.

Aus all diesen Gründen lehnen Bundesrat und Parlament die Initiative für die Begrenzung der Einwanderung ab.