

**Volksabstimmung vom  
1. Juni 2008  
Erläuterungen des Bundesrates**

- 1 Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen»**
- 2 Volksinitiative  
«Volkssouveränität statt  
Behördenpropaganda»**
- 3 Verfassungsartikel «Für Qualität und Wirtschaftlichkeit  
in der Krankenversicherung»**  
(Gegenentwurf zur zurückgezogenen  
Volksinitiative «Für tiefere Krankenkassen-  
prämien in der Grundversicherung»)



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



## Darüber wird abgestimmt

### **Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen»**

Das Gemeindebürgerrecht ist ein wichtiger erster Schritt für den Erhalt des Schweizer Passes. Die Initiative will die Gemeinden ermächtigen, Verfahren und Zuständigkeiten für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts eigenständig festzulegen. Die darauf beruhenden Volksentscheide über Einbürgerungen wären endgültig und somit nicht mehr gerichtlich überprüfbar. Die Initiative ist eine Reaktion auf zwei Bundesgerichtsentscheide aus dem Jahr 2003, die die Gemeinden zu rechtsstaatlichen, überprüfbaren Verfahren verpflichten.

Informationen zur Vorlage

Seiten 5–15

Der Abstimmungstext

Seite 12

**Erste  
Vorlage**

### **Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»**

Die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» verlangt, dass die Informationstätigkeit des Bundes vor Abstimmungen eingeschränkt wird. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, weil zur öffentlichen Diskussion über Abstimmungsvorlagen auch eine sachliche und ausgewogene Grundinformation durch den Bundesrat gehört.

Informationen zur Vorlage

Seiten 17–27

Der Abstimmungstext

Seiten 23–24

**Zweite  
Vorlage**

### **Verfassungsartikel «Für Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Krankenversicherung»** (Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative «Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung»)

Das Parlament hat zur Volksinitiative «Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung» einen Gegenentwurf ausgearbeitet. Nach dem Rückzug der Volksinitiative stimmen Volk und Stände nur über diesen Gegenentwurf ab.

Informationen zur Vorlage

Seiten 29–38

Der Abstimmungstext

Seiten 34–35

**Dritte  
Vorlage**



## **Volksinitiative**

### **«Für demokratische Einbürgerungen»**

**Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie die Volksinitiative  
**«Für demokratische Einbürgerungen»** annehmen?

**Bundesrat und Parlament empfehlen, die Initiative abzulehnen.**

Der Nationalrat hat die Initiative mit 127 zu 67 Stimmen ohne Enthaltungen abgelehnt, der Ständerat mit 34 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

## Das Wichtigste in Kürze

Ausländerinnen und Ausländer, die sich einbürgern lassen und damit Schweizerinnen und Schweizer werden wollen, müssen die Voraussetzungen des Wohnkantons, der Wohn-gemeinde und des Bundes erfüllen. Das Einbürgerungsver-fahren wird von den Kantonen oder, falls im kantonalen Recht so vorgesehen, von den Gemeinden festgelegt. Ein Anspruch auf Einbürgerung besteht nicht, ausser die Kantone sehen dies ausdrücklich vor. Abgelehnte Einbürgerungsgesuche kön-nen gerichtlich angefochten werden, bei vermuteten Grund-rechtsverletzungen wie Diskriminierung oder Verletzung des rechtlichen Gehörs sogar bis vor Bundesgericht.

Heutige Praxis für  
Einbürgerungen

Die Volksinitiative will diese Zuständigkeitsordnung ändern und verlangt, dass

Inhalt des  
Volksbegehrens

- die Gemeinden autonom entscheiden können, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilen darf;
- ein erfolgter Einbürgerungsentscheid dieses Organs end-gültig ist, also nicht mehr angefochten werden kann.

Das Volksbegehren ist eine Reaktion auf zwei Urteile des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003. In einem Fall wurde eine Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen in einer Luzerner Gemeinde als diskriminierend bezeichnet und aufgehoben. Im zweiten Fall hatte das Bundesgericht die Ungültigerklä-rung einer Initiative in der Stadt Zürich bestätigt, welche Einbürgerungsgesuche dem Volk unterbreiten wollte. Die Bundesverfassung verlangt, dass bei einer abgelehnten Ein-bürgerung ein Recht auf Begründung besteht. Dieses ist bei Urnenabstimmungen nicht gewährleistet, was verfassungs-widrig ist. In der Folge haben die betroffenen Kantone Urnen-abstimmungen durch andere Verfahren ersetzt, namentlich durch Entscheide von Gemeindeversammlungen, Parlamen-ten, Exekutivbehörden oder Einbürgerungskommissionen. Auch vor diesen Bundesgerichtsurteilen gab es im Verhältnis zur Gesamtzahl der Einbürgerungen nur sehr wenige, über die letztlich an der Urne entschieden worden war.

Bundesgericht  
setzt Leitplanken

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Einbürgerungen müssen mit den rechtsstaatlichen Vorgaben vereinbar und dürfen nicht diskriminierend oder willkürlich sein. Bundesrat und Parlament befürworten den indirekten Gegen-vorschlag, den die eidgenössischen Räte im Dezember 2007 beschlossen haben. Dieser sieht vor, dass Einbürgerungen weiterhin an Gemeindeversammlungen entschieden werden können. Ablehnende Anträge müssen vor den Abstimmungen jedoch begründet werden und dürfen nicht diskriminierend sein.

Haltung  
von Bundesrat  
und Parlament

## Die Vorlage im Detail

Hintergrund der Volksinitiative bilden umstrittene Einbürgerungsentscheide, die an Volksabstimmungen gefällt wurden: Im Jahr 2000 haben die Stimmenden einer luzernischen Gemeinde die Einbürgerungsgesuche zahlreicher Personen abgewiesen und einzig die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller aus dem nahen Ausland eingebürgert. Die Betroffenen gelangten in der Folge wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots an das Bundesgericht, welches ihre Beschwerde am 9. Juli 2003 guthiess und den Ablehnungsentscheid aufhob. Gleichentags entschied das Bundesgericht in einem anderen Fall über die Gültigkeit einer Initiative, welche in der Stadt Zürich die Urnenabstimmung für Einbürgerungen verlangte. Das Bundesgericht stellt in seinem Urteil fest, dass Volksabstimmungen über Einbürgerungsgesuche grundsätzlich rechtswidrig sind, weil bei diesem Verfahren die Entscheide gar nicht begründet werden können.

Richtungsweisende  
Entscheide des  
Bundesgerichts

Das Bundesgericht vertritt in diesen Urteilen die Auffassung, dass die zuständigen Organe, gleich wie andere Behörden in ihrer Tätigkeit auch, bei Einbürgerungsentscheiden zwingende rechtliche Vorgaben beachten müssen. Eine Einbürgerung darf deshalb grundsätzlich nicht – wie es beispielsweise bei einer Urnenabstimmung möglich ist – aus sachfremden oder nicht nachvollziehbaren Gründen verweigert werden. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn eine Einbürgerung nur deshalb abgelehnt wird, weil der Name der Bewerberin oder des Bewerbers auf die Herkunft aus einem bestimmten Staat hindeutet.

Korrekte Verfahren  
für Einbürgerungen



## Wie wird man Schweizerin oder Schweizer?

Das Schweizer Bürgerrecht ist dreistufig. Es kann nur dann im **ordentlichen Verfahren** erworben werden, wenn der Wohnkanton und die Wohngemeinde die Einbürgerung beschliessen. Zudem braucht es eine Bewilligung des Bundes, die in der Regel nur erteilt wird, wenn die gesuchstellende Person mindestens seit 12 Jahren in der Schweiz Wohnsitz hat, hier eingegliedert und mit unseren Verhältnissen vertraut ist. Von der gesuchstellenden Person wird sodann verlangt, dass sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Ein Anspruch auf Einbürgerung besteht von Bundesrechts wegen nicht. Einige Kantone, beispielsweise Zürich, Basel, Zug oder Genf, haben in ihrem Recht für junge Ausländerinnen und Ausländer einen Anspruch unter gewissen Umständen verankert. Kantone und Gemeinden können zudem eigene Einbürgerungsvoraussetzungen vorsehen, die über diejenigen des Bundes hinausgehen. So verlangen beispielsweise alle Kantone und nahezu alle Gemeinden, dass sich die gesuchstellende Person seit einer gewissen Zeit in ihrem Gebiet aufgehalten hat.

Das Verfahren der **erleichterten Einbürgerung** hingegen knüpft im Normalfall an die Abstammung von einem schweizerischen Elternteil oder die Heirat mit einer Schweizerin oder einem Schweizer an. Die Einbürgerung erfolgt in solchen Fällen durch den Bund. Sie bildet nicht Gegenstand der vorliegenden Volksinitiative.

Misst man die jährliche **Zahl der Einbürgerungen** an der gesamten Wohnbevölkerung der Schweiz, so ist die Einbürgerungsquote mit Blick auf die anderen europäischen Länder verhältnismässig hoch. Setzt man jedoch die Zahl der eingebürgerten Personen ins Verhältnis zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, hat die Schweiz im internationalen Vergleich eine niedrige Einbürgerungsquote.

Die Urheber der Volksinitiative sehen – anders als das Bundesgericht – in der Einbürgerung einen rein politischen Akt. Sie möchten mit der Volksinitiative die vom Bundesgericht auferlegten Einschränkungen rückgängig machen. Insbesondere soll die Einbürgerung wieder durch Urnenabstimmungen möglich sein. Ein Einbürgerungsentscheid soll zudem nicht begründet werden müssen und auch nicht mit einer Beschwerde anfechtbar sein. Damit hätten die einbürgerungswilligen Personen keine rechtlich durchsetzbare Möglichkeit mehr, Auskunft über allfällig vorhandene Ablehnungsgründe zu erhalten.

Rückkehr  
zur Rechtslage  
vor 2003

Die Initiative verlangt, dass Einbürgerungsentscheide des zuständigen Einbürgerungsorgans endgültig sind. Damit wird verhindert, dass eine unabhängige Instanz – beispielsweise ein Gericht – die Entscheide auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen kann. Dies kann dazu führen, dass verfassungsmässig garantierte Rechte des Einzelnen, wie das Diskriminierungs- und das Willkürverbot, verletzt werden.

Keine rechtliche  
Überprüfung  
mehr möglich

Die Initiative will es den Stimmberechtigten jeder Gemeinde freistellen, wie und durch welches Gemeindeorgan das Gemeindebürgerrecht erteilt werden soll. Diese Kompetenz soll nicht durch kantonales Recht eingeschränkt werden können. Es soll die blosser Festlegung des Einbürgerungsverfahrens in der Gemeindeordnung genügen.

Jede Gemeinde  
bestimmt selbst

Die von der Initiative vorgeschlagene Regelung steht in Widerspruch zum bewährten föderativen System der Schweiz. So würde neu das Gemeinderecht bei Einbürgerungen kantonailem und Bundesrecht vorgehen. Eine solche Regelung gibt es in keinem anderen Bereich; sie entspräche nicht dem bisherigen Verständnis der schweizerischen Rechtsordnung. Je nach Ausgestaltung der Gemeindeordnung entstünden unterschiedlich hohe Hürden oder auch Erleichterungen auf dem Weg zur Einbürgerung.

Widerspruch  
zu föderativem  
System  
der Schweiz

Schon vor 2003 war die Bedeutung der Einbürgerungen, welche über die Urne erfolgt sind, im Verhältnis zur Zahl aller Einbürgerungen gering. Nur wenige Gemeinden bürgerten an der Urne ein (weniger als 5%). Die betroffenen Gemeinden haben mittlerweile ihre Verfahren angepasst und damit weitgehend gute Erfahrungen gemacht.

Geringe  
Bedeutung



## Abstimmungstext

### Bundesbeschluss über die Eidgenössische Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen»

vom 5. Oktober 2007

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung<sup>1</sup>,  
nach Prüfung der am 18. November 2005<sup>2</sup> eingereichten Volksinitiative  
«für demokratische Einbürgerungen»,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 25. Oktober 2006<sup>3</sup>,  
beschliesst:*

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Die Volksinitiative vom 18. November 2005 «für demokratische Einbürgerungen» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Sie lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

#### *Art. 38 Abs. 4 (neu)*

<sup>4</sup> Die Stimmberechtigten jeder Gemeinde legen in der Gemeindeordnung fest, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist endgültig.

#### **Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> BBl 2004 2425

<sup>3</sup> BBl 2006 8953

## Die Argumente des Initiativkomitees

### Ja zur Initiative – Nein zu Masseneinbürgerungen

Die **Einbürgerungszahlen** in der Schweiz **explodieren** förmlich: Die jährlichen Einbürgerungen haben sich von 1991 bis 2006 mehr als verachtfacht! Mittlerweile werden **pro Jahr über 50 000 Ausländer eingebürgert**, wovon nur noch knapp ein Viertel aus dem EU-Raum stammt. Wir haben mit ungenügender Integration und sozialen Problemen zu kämpfen.

In der Schweiz bestimmen Bund und Kantone die Voraussetzungen zur Erteilung des Bürgerrechts. Der Entscheid wird durch die Gemeinden getroffen. Entscheide über Einbürgerungsverfahren wurden in der Schweiz immer demokratisch gefällt. Dies hat sich bewährt. **Es war immer unbestritten, dass es sich um politische Entscheide handelt.**

Die Gemeinden konnten frei bestimmen, welches Organ dafür zuständig war. So wird den unterschiedlichen Verhältnissen in den Gemeinden Rechnung getragen. Dieser demokratische Entscheid ist zu respektieren. **Eine Begründung oder Rechtfertigung ist für einen demokratischen Entscheid nie nötig.** Nur so ist die freie Meinungsäusserung gewährleistet.

Mitte 2003 sprach das **Bundesgericht** überraschend ein Verbot von Urnenabstimmungen aus und verlangte ein Rekursrecht gegen negative Entscheide. Dafür gibt es weder eine Gesetzes- noch eine Verfassungsgrundlage.

Darum lancierte die SVP die **Volksinitiative für demokratische Einbürgerungen** mit folgendem Ziel:

- Die **Gemeinden** sind **abschliessend zuständig** für Einbürgerungsentscheide im ordentlichen Verfahren. Die Stimmbürger der Gemeinde bestimmen das Organ, das Einbürgerungen erteilt oder verweigert. Dies kann die Exekutive, eine Einbürgerungskommission, das Parlament oder die Gemeindeversammlung sein.
- Der Entscheid dieses Organs ist **endgültig**: Ein Rekurs gegen einen negativen Entscheid ist ausgeschlossen.

Die Gegner der Initiative wollen noch mehr Einbürgerungen. Die SVP aber wehrt sich **gegen Masseneinbürgerungen**. Darum sollen mit der Volksinitiative für demokratische Einbürgerungen die **demokratischen Mitwirkungsrechte gestärkt** werden. Die Stimmbürger müssen sich auch zu Einbürgerungen äussern können! Stimmen Sie darum **Ja zur Volksinitiative für demokratische Einbürgerungen**.

Weitere Informationen: [www.einbuengerungen.ch](http://www.einbuengerungen.ch)

## Die Argumente des Bundesrates

**Die Initiative «Für demokratische Einbürgerungen» nimmt in Kauf, dass die Grundrechte nicht überall und nicht für alle gleich gelten. Die geforderte Aufhebung des Diskriminierungs- und Willkürverbots bei Einbürgerungen widerspricht dem modernen Rechtsstaat. Die Annahme der Initiative würde eingespielte und demokratisch eingeführte Verfahren in zahlreichen Kantonen gegenstandslos machen. Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:**

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Einbürgerungswilligen faire Verfahren zustehen und die Einbürgerungsbehörden an die Grundrechte, namentlich an das Diskriminierungs- und das Willkürverbot, gebunden sein müssen. Wer sich einbürgern lassen will und damit seinen Willen bekundet, Schweizerin oder Schweizer mit allen Rechten und Pflichten zu werden, soll darauf zählen können, dass über sein oder ihr Einbürgerungsgesuch auf Gemeindeebene korrekt und transparent entschieden wird.

Diskriminierung  
und Willkür  
vermeiden

Der Titel der Volksinitiative unterstellt, dass nur Einbürgerungsentscheide durch die Stimmberechtigten demokratisch seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Kantone nach demokratischen Regeln entscheiden, welches Gremium die Einbürgerungen vornehmen kann, beispielsweise die Bürgerversammlung oder ein demokratisch gewählter Einbürgerungsrat.

Einbürgerungs-  
entscheide  
sind demokratisch  
legitimiert

Eine starke Demokratie ist auf einen funktionierenden Rechtsstaat angewiesen, der faire und korrekte Verfahren für alle Bewohnerinnen und Bewohner garantiert. Das zuständige Organ ist auch heute frei, Einbürgerungen abzulehnen, sofern dies sachlich begründet wird – beispielsweise mit fehlender Integration. Nicht zulässig ist lediglich die diskriminierende, willkürliche Ablehnung, zum Beispiel das Ablehnen aller Gesuche von Personen, die aus einem bestimmten Land stammen oder die einen bestimmten Namen, eine bestimmte Religion oder eine bestimmte Hautfarbe haben. Ein Anspruch auf Einbürgerung besteht von Bundesrechts wegen nicht.

Rechtsstaatliche  
Verfahren,  
aber kein Recht  
auf Einbürgerung

Gemäss geltendem Recht besteht die Gemeindeautonomie nur dort, wo dies im kantonalen Recht vorgesehen ist. Die Initiative durchbricht diese bewährte föderative Ordnung und entzieht dem Kanton die Kompetenz zur Festlegung der Einbürgerungsverfahren auf Gemeindeebene. Dies würde zu einer Vielzahl unterschiedlicher Einbürgerungsverfahren und -zuständigkeiten auf kleinem Raum führen. Diese Rechtszersplitterung könnte – wie in der Vergangenheit – zu unerwünschtem Einbürgerungstourismus führen, was nicht im Interesse der Gemeinden und der Bürgerinnen und Bürger ist. Die Initiative steht im Widerspruch zur bewährten Praxis und zum Verfassungsrecht zahlreicher Kantone.

Bewährte  
föderative Ordnung  
erhalten

Der von der Initiative geforderte Ausschluss eines Beschwerderechts gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide steht im Widerspruch zu internationalen Verpflichtungen der Schweiz und höhlt die Bundesverfassung aus. Sie garantiert, dass jede Person bei Verletzung ihrer Rechte eine Beschwerdemöglichkeit hat und namentlich gegen Diskriminierungen aufgrund ihrer Herkunft geschützt wird.

Grundrechte  
garantieren

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen» abzulehnen.**





## **Volksinitiative**

### **«Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»**

**Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie die Volksinitiative  
**«Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»** annehmen?

**Bundesrat und Parlament empfehlen, die Initiative abzulehnen.**

Der Nationalrat hat die Initiative mit 134 zu 61 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt, der Ständerat mit 38 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

## Das Wichtigste in Kürze

In der Schweiz schützt die Verfassung die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Damit die Stimmberechtigten ihre grundlegenden demokratischen Rechte ausüben können, müssen sie wissen, worum es bei einer Abstimmung geht, welches die wesentlichen Neuerungen sind und welche Argumente dafür und dagegen vorgebracht werden. Zur Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen trägt die öffentliche Diskussion massgeblich bei. An dieser öffentlichen Diskussion nimmt auch der Bundesrat teil. Dabei muss er die Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachten.

Information  
des Bundesrates  
vor Abstimmungen

Die Initiantinnen und Initianten empfinden die Abstimmungsinformation der Bundesbehörden als Propaganda. Die Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung vor Abstimmungen soll deshalb weitgehend verboten werden. Zulässig wären lediglich die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates und eine einmalige kurze Information der Vorsteherin oder des Vorstehers des zuständigen Departements.

Was will  
die Initiative?

Auch nach Annahme der Initiative wäre der Bundesrat durch die Verfassung verpflichtet, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren. Nach der Schlussabstimmung im Parlament dürfte sich der Bundesrat jedoch praktisch nicht mehr zu Abstimmungsvorlagen äussern. Die öffentliche Diskussion wäre aber unvollständig, wenn ein wichtiger Akteur, der über besondere Sachkenntnisse verfügt, daran nicht mehr teilnehmen dürfte.

Folgen  
der Initiative

Für den Fall, dass die Initiative abgelehnt wird, hat das Parlament einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative verabschiedet. Dieser verankert die Informationspflicht des Bundesrates und die Grundsätze für die Abstimmungsinformation durch die Bundesbehörden im Gesetz.

Indirekter  
Gegenvorschlag

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab: Die Annahme der Initiative gefährdet die freie Willensbildung der Stimmberechtigten.

Standpunkt  
von Bundesrat  
und Parlament

## Die Vorlage im Detail

Die Schweizerinnen und Schweizer stimmen jedes Jahr mehrmals über eidgenössische Vorlagen ab. Grundlage für die freie Willensbildung der Stimmberechtigten ist die öffentliche Diskussion im Vorfeld der Abstimmungen. Daran nimmt auch der Bundesrat teil und trägt so dazu bei, dass sich die Stimmberechtigten ein umfassendes Bild von den Vorlagen machen können.

Öffentliche  
Diskussion  
als Grundlage der  
Willensbildung

In der politischen Auseinandersetzung vor Abstimmungen sind Befürworter und Gegner einer Vorlage, seien es Parteien, Verbände oder Private, in der Wahl ihrer Mittel grundsätzlich frei. Anders der Bundesrat und die Bundesverwaltung: Sie müssen sich an die Informationsgrundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit halten; Propaganda ist nicht zulässig.

Geltende  
Grundsätze der  
Abstimmungs-  
information

Die Initiative will nun die Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen zusätzlich beschränken. Zulässig blieben einzig die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates und eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements.

Ziele  
der Initiative

Darüber hinaus dürften sich gemäss Initiative der Bundesrat, die obersten Kader der Bundesverwaltung und die Bundesämter nach den Schlussabstimmungen im Parlament nicht mehr zu Abstimmungsvorlagen äussern. Auch wäre es dem Bund strikt untersagt, Informationskampagnen zu Abstimmungsvorlagen durchzuführen und zu finanzieren.

Weiter will die Initiative Bund, Kantone und Gemeinden verpflichten, die Abstimmungstermine mindestens sechs Monate im Voraus offiziell anzukündigen und den Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlagen zusammen mit den geltenden Rechtstexten gratis zur Verfügung zu stellen. Schliesslich soll der Gesetzgeber innert zwei Jahren nach Annahme der Initiative bei Verletzung der politischen Rechte Sanktionen anordnen.

Eine Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass Bundesrat und Bundesverwaltung sich im Abstimmungskampf nicht mehr äussern könnten. Es wäre beispielsweise nicht mehr möglich, dass Bundesratsmitglieder an kontradiktorischen Veranstaltungen oder Fernsehsendungen teilnehmen oder an Delegiertenversammlungen ihrer Parteien auftreten. Es wäre auch ausgeschlossen, dass Bundesrätinnen und Bundesräte in Interviews zu den Vorlagen und zu den verschiedenen Argumenten Stellung nehmen. Zudem dürften die Departemente und Bundesämter sowie das Parlament keine Zusatzinformationen zu einer Abstimmung publizieren, weder in gedruckter Form noch im Internet.

Folgen  
der Initiative

Die Initiative weist Unklarheiten auf, die bei der Umsetzung Probleme bereiten würden:

Unklarheiten  
im Initiativtext

Es ist nicht klar, ob es ausreichen würde, die zu den Abstimmungsunterlagen gehörenden Rechtstexte im Internet zur Verfügung zu stellen, oder ob jeweils alle geltenden Rechtstexte zusammen mit den übrigen Abstimmungsunterlagen den Stimmberechtigten in Papierform zugesandt werden müssten. Letzteres hätte einen erheblichen finanziellen Mehraufwand für Bund, Kantone und Gemeinden zur Folge und würde bedeuten, dass bei umfangreichen Vorlagen den Stimmberechtigten ein Paket mit Hunderten von Seiten zugeschickt werden müsste.

Zudem hat die Regelung, wonach ein Abstimmungstermin zwingend sechs Monate im Voraus publiziert werden muss, bei dringlich erklärten Bundesgesetzen zur Folge, dass im Einzelfall nicht – wie von der Verfassung vorgeschrieben – innerhalb eines Jahres abgestimmt werden könnte. Unklar ist ferner, wie die sechsmonatige Frist in den Kantonen und Gemeinden umzusetzen wäre.

Das Parlament hat sich in den vergangenen Jahren mehrmals mit der Abstimmungsinformation des Bundesrates und der Bundesverwaltung befasst: Es will eine gesetzliche Regelung, aber mit Leitplanken statt Verboten. Das vom Parlament

als indirekter Gegenvorschlag verabschiedete Gesetz verpflichtet den Bundesrat zur Information und legt die Grundsätze für die Information zu Abstimmungen fest: Der Bundesrat muss sachlich, transparent und verhältnismässig über eine Vorlage informieren. Damit wird auch gesetzlich verankert, dass Abstimmungspropaganda unzulässig ist. Ferner hält die Gesetzesvorlage fest, dass der Bundesrat keine von der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten darf.

Nach einem allfälligen Nein zur Initiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» würde die Referendumsfrist für den indirekten Gegenvorschlag zu laufen beginnen und es könnte noch einmal zu einer Abstimmung über die Information des Bundesrates kommen.



## Abstimmungstext

### Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»

vom 21. Dezember 2007

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung<sup>1</sup>,  
nach Prüfung der am 11. August 2004 eingereichten  
Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»<sup>2</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2005<sup>3</sup>,  
beschliesst:*

#### Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative vom 11. August 2004 «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Sie lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

#### *Art 34 Abs. 3 und 4 (neu)*

<sup>3</sup> Mit Abschluss der parlamentarischen Beratungen werden die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe insbesondere wie folgt garantiert:

- a. Der Bundesrat, die Angehörigen des obersten Kaders der Bundesverwaltung und die Bundesämter enthalten sich der Informations- und Propagandatätigkeit. Sie enthalten sich insbesondere der Medienauftritte sowie der Teilnahme an Informations- und Abstimmungsveranstaltungen. Davon ausgenommen ist eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements.
- b. Der Bund enthält sich jeder Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen und Abstimmungspropaganda sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial. Davon ausgenommen ist eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten. Darin sind die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen.

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> BBl 2004 4847

<sup>3</sup> BBl 2005 4373



- c. Der Abstimmungstermin wird mindestens sechs Monate im Voraus publiziert.
- d. Den Stimmberechtigten werden die Abstimmungsvorlagen zusammen mit dem geltenden Text unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

<sup>4</sup> Das Gesetz ordnet innert zwei Jahren Sanktionen bei Verletzung der politischen Rechte an.

**Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.



## Die Argumente des Initiativkomitees

- «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» fördert den **Konsens zur positiven Zukunftsgestaltung**. Sie schafft **klare Verhältnisse** und macht unsere Demokratie bürgernah und für alle verständlich.
- Volkssouveränität sichert die freie Meinung und Direkte Demokratie. Sie **eliminiert überflüssige Behördenpropaganda**.
- Volkssouveränität unterstützt **offene, faire und ehrliche Information**. Sie **verhindert staatliche Abstimmungskampagnen**.
- Der Bundesrat soll **das Volk ernst nehmen**, sich **nicht wie eine politische Partei** verhalten und gewinnen wollen.

### Hintergrund der Initiative

Die Bundesverwaltung beeinflusst die Meinungsbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld wichtiger Abstimmungen – wie dem Gentechnormatorium, dem Elektrizitätsmarktgesetz, dem Arbeitsgesetz oder der neuen Bundesverfassung – immer stärker. Mit Amtsautorität wird verkündet: «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen!» Bundesämter, PR- und Werbeagenturen werden beauftragt, den Abstimmungskampf im Sinne des Bundesrates zu führen. Dies entspricht nicht den demokratischen Gepflogenheiten unseres Landes. Unser Grundrecht auf freie, unbeeinflusste Meinungsbildung wird zunehmend missachtet.

Dem Bundesrat wird das «Wort nicht verboten». Im Gegenteil! Die Initiative fordert von ihm eine rechtzeitige, vollständige und faire Information der Stimmbürger. Sie verhindert dadurch die Verschwendung von Steuern für unnötige Abstimmungspropaganda und unfaire Abstimmungskämpfe.

Der Bundesrat verkommt immer mehr zur Partei und betrachtet Stimmberechtigte als seine «Gegner». Verlierer dieses «Engagements» sind in allen politischen Lagern zu finden.

Der Gegenvorschlag des Parlaments zielt genau in die Gegenrichtung. Übergriffe in die Gewaltenteilung würden festgeschrieben und die Verletzung der freien Meinung weiter verschärft. Volkssouveränität bewahrt die Schweiz vor einem Abgleiten in Richtung einer gelenkten Demokratie.

Die freie Meinung darf uns Schweizern nicht beschnitten werden. Die Initiative fordert daher eine offene, faire und ehrliche Information aller Stimmbürger.

Weitere Informationen: [www.freie-meinung.ch](http://www.freie-meinung.ch)

## Die Argumente des Bundesrates

**Die freie Willensbildung auf der Grundlage einer öffentlichen Diskussion ist ein zentrales Element der direkten Demokratie. In dieser Diskussion muss der Bundesrat seine Politik und die Entscheidungen des Parlaments sachlich darstellen und begründen. Es ist wichtig, dass die Mitglieder des Bundesrates dies auch im direkten Kontakt mit der Bevölkerung tun können. Der ständige Dialog zwischen den Stimmberechtigten auf der einen und Bundesrat und Verwaltung auf der andern Seite sollte vor Abstimmungen nicht plötzlich abgebrochen werden müssen. Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:**

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben das Recht, frei ihre Meinung zu bilden und Informationen zu beschaffen. Dies würde bei einer Annahme der Initiative in Frage gestellt, wenn ihnen die Meinung des Bundesrates in der intensivsten Phase des Willensbildungsprozesses vorenthalten würde. Wenn der Bundesrat weder an der öffentlichen Diskussion teilnehmen, noch Fragen beantworten, noch Unklarheiten beheben, noch auf neue Argumente eingehen, noch Zusammenhänge und Folgen des Entscheids aufzeigen dürfte, würde die freie Meinungsbildung beeinträchtigt. Die Initiative gefährdet diesen wichtigen, verfassungsrechtlich geschützten Anspruch der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.

Gewährleistung  
der freien  
Meinungsbildung

Eine Annahme der Initiative hätte weitreichende Folgen: Zwar könnte der Bundesrat weiterhin mit einer kurzen Information sowie den Abstimmungserläuterungen an die Stimmberechtigten gelangen. Hingegen wären ihm sämtliche Medienauftritte, die Teilnahme an Abstimmungsveranstaltungen und jede weitere Beteiligung an der öffentlichen Diskussion ausdrücklich verboten. Er dürfte auch nicht mehr auf unbelegte Behauptungen reagieren. Dies geht dem Bundesrat zu weit: Es ist in der Schweiz nicht üblich, dass einem Diskussionsteilnehmer das Reden verboten wird.

Kein Redeverbot

In unserer direkten Demokratie wird ein Abstimmungskampf nicht nur in öffentlichen Debatten ausgetragen, sondern auch mit Zeitungsinseraten, auf Plakatwänden oder in Leserbriefspalten. Verbände, Parteien oder Privatpersonen dürfen über diese Kanäle politische Kampagnen führen und Abstimmungspropaganda betreiben. Bundesrat und Bundesverwaltung hingegen dürfen schon heute nicht wie politische Parteien vorgehen: Der Inhalt der behördlichen Information muss korrekt und ausgewogen sein. Es ist den Behörden zudem nicht erlaubt, Zeitungsinserate zu schalten oder Plakatkampagnen zu finanzieren.

Abstimmungspropaganda schon heute verboten

Die Initiative lässt ausser Acht, dass Information keine Einbahnstrasse ist. Sie übergeht auch das ausgeprägte und wachsende Bedürfnis von Bürgerinnen und Bürgern, sich zusätzliche Informationen zu beschaffen. Eine Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass gerade aktive, an Zusatzinformationen und Hintergründen interessierte Stimmberechtigte im elektronischen oder gedruckten Angebot der Bundesverwaltung keine Antworten auf ihre Fragen mehr fänden. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung dürften auch direkte Anfragen nicht mehr beantworten.

Fragen der Stimmberechtigten nicht unbeantwortet lassen

Das Parlament hat Ende 2007 einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative verabschiedet, der die Informationspflicht des Bundesrates vor Abstimmungen und die schon heute geltenden Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit als Grundsätze der Behördeninformation im Gesetz festschreibt. Ferner wird festgehalten, dass der Bundesrat keine von der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten darf. Dieser Gegenvorschlag tritt in Kraft, wenn die Initiative abgelehnt und kein Referendum ergriffen wird.

Gegenvorschlag ist zweckmässiger

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» abzulehnen.**



## **Verfassungsartikel «Für Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Krankenversicherung»**

(Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative  
«Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung»)

**Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie den **Verfassungsartikel «Für Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Krankenversicherung»** annehmen?  
(Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative  
«Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung»)

**Bundesrat und Parlament empfehlen, den Verfassungsartikel anzunehmen.**

Der Nationalrat hat die Vorlage mit 133 zu 63 Stimmen bei 2 Enthaltungen gutgeheissen, der Ständerat mit 29 zu 13 Stimmen bei 1 Enthaltung.

## Das Wichtigste in Kürze

Die Volksinitiative «Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung» hatte eine Senkung der Prämien zum Ziel, die unter anderem über eine Reduktion des Leistungskatalogs hätte erreicht werden sollen. Nach dem Initiativtext blieb allerdings unklar, welche Leistungen davon betroffen gewesen wären.

Das Parlament lehnt die Volksinitiative ab...

Das Parlament hat sich gegen die Initiative ausgesprochen. In den Beratungen hat es aber einen Gegenentwurf ausgearbeitet, der gewisse Anliegen der Volksinitiative aufnimmt und die wesentlichen Grundsätze der sozialen Krankenversicherung in der Verfassung verankert. Aufgrund dessen hat das Initiativkomitee die Initiative zurückgezogen. Somit wird allein über den Gegenentwurf abgestimmt.

...und legt einen Gegenentwurf vor

Das Parlament ist der Meinung, dass eine Regelung der wesentlichen Elemente und Grundsätze für die soziale Krankenversicherung auf Verfassungsstufe sinnvoll ist. Damit soll der Krankenversicherung eine Stossrichtung vorgegeben werden, die eine allgemein zugängliche Gesundheitsversorgung zu einem angemessenen Preis gewährleistet. Als zentrale Grundsätze der sozialen Krankenversicherung werden namentlich der Wettbewerb unter den Versicherern (Krankenkassen) und den Leistungserbringern (Spitäler, Ärzte usw.) sowie die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Leistungen in die Verfassung aufgenommen.

Grundsätze auf Verfassungsstufe

Im Parlament gab es auch kritische Stimmen zu diesem Gegenentwurf. Bemängelt wurde vor allem, dass er unter grossem Zeitdruck und ohne einen ordentlichen Einbezug der Beteiligten, insbesondere der Kantone, ausgearbeitet wurde. Auch wurde kritisiert, dass nicht alle Bestimmungen verfassungswürdig seien und dass gewisse wichtige Grundsätze, wie beispielsweise die Solidarität, fehlen würden.

Kritik am Vorgehen  
und am Inhalt

Für den Bundesrat wäre die geltende Verfassungsbestimmung ausreichend. Er stellt sich heute aber hinter den Gegenentwurf des Parlaments, weil dieser grundsätzlich in die richtige Richtung geht.

Haltung des  
Bundesrates

## Die Vorlage im Detail

In der Bundesverfassung ist heute geregelt, dass der Bund Vorschriften über die Krankenversicherung erlässt und dass er die Kompetenz hat, die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch zu erklären. Die Grundsätze der sozialen Krankenversicherung werden auf Gesetzesstufe festgelegt, in erster Linie im Krankenversicherungsgesetz (KVG). Dieses regelt insbesondere das Versicherungsobligatorium, die solidarische Finanzierung der Krankenversicherung, die Zulassung von Krankenkassen und Leistungserbringern, den Umfang des Leistungskatalogs, die freie Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer sowie die Beiträge der öffentlichen Hand. Daneben orientiert sich die Krankenversicherung bereits heute an den Grundsätzen des reglementierten Wettbewerbs und der Transparenz.

Geltende Regelung  
der Kranken-  
versicherung

Gemäss dem neuen Verfassungsartikel erlässt der Bund Vorschriften über die Krankenversicherung. Diese umfasst eine Krankenpflegeversicherung und kann auch eine Taggeldversicherung beinhalten. Die Krankenpflegeversicherung gewährt Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft und kann auch Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und Unfall vorsehen.

Der neue  
Verfassungsartikel

Im neuen Verfassungsartikel werden verschiedene wichtige Grundsätze explizit erwähnt, die bereits heute gelten. So sollen etwa die von der Krankenpflegeversicherung zu vergütenden Leistungen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein. Die Leistungserbringer (Spitäler, Ärzte usw.) sollen qualitativ hochstehende Leistungen erbringen. Die Krankenversicherung richtet sich zudem nach den Prinzipien des Wettbewerbs und der Transparenz. Weiter soll die Eigenverantwortung der Versicherten gefördert werden. Das Recht der Versicherten auf freie Wahl der zugelassenen Krankenkassen und der Leistungserbringer ist bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gewährleistet. Das Versicherungsobligatorium wird nicht ausdrücklich geregelt, aber auch nicht in Frage gestellt.

Grundsätze  
für die Kranken-  
versicherung



Der Bund und die Kantone sollen bei der Durchführung der Krankenversicherung gemeinsam für eine Gesundheitsversorgung von hoher Qualität und Wirtschaftlichkeit sorgen und ihre Massnahmen koordinieren. Dies bedeutet jedoch keine Verlagerung von Zuständigkeiten im Gesundheitswesen von den Kantonen zum Bund oder in der Krankenversicherung vom Bund zu den Kantonen. Ziel ist vielmehr, durch gemeinsame Bestrebungen die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Gesundheitsversorgung im Rahmen der Krankenversicherung sicherzustellen.

Koordination  
der Massnahmen  
von Bund und  
Kantonen

Die Krankenpflegeversicherung soll wie bisher über Prämien und Kostenbeteiligungen der Versicherten sowie über Beiträge der öffentlichen Hand finanziert werden. Neu sollen die Beiträge der öffentlichen Hand aber nicht mehr an die Leistungserbringer (v. a. Spitäler) ausgerichtet werden, sondern an denjenigen Träger, der die Leistungen vergütet. Dies sind heute die Krankenkassen. Mit dieser neuen Bestimmung wird die Grundlage für ein sogenanntes monistisches Finanzierungssystem geschaffen. Nach diesem System werden die Leistungen der Spitäler aus einer Hand finanziert und nicht mehr wie heute mit Beiträgen der Krankenkassen einerseits und der öffentlichen Hand andererseits (sogenanntes dualistisches System).

Finanzierung  
der Krankenpflege-  
versicherung

Für die Festsetzung der Prämien enthält der neue Verfassungsartikel keine Vorschriften. Erwähnt wird jedoch ausdrücklich die Prämienverbilligung als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Bei der Prämienverbilligung soll weiterhin nach dem Grundsatz der Solidarität der wirtschaftlichen Lage der Versicherten Rechnung getragen werden.

Prämien und  
Prämien-  
verbilligung



## Abstimmungstext

### Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Volksinitiative «Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung»

#### Aus dem Bundesbeschluss

vom 21. Dezember 2007

Die Bundesversammlung schlägt vor, die Bundesverfassung<sup>1</sup> wie folgt zu ändern:<sup>2</sup>

#### Art. 117 Unfallversicherung

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über die Unfallversicherung.

<sup>2</sup> Er kann die Unfallversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären.

#### Art. 117a Krankenversicherung (*neu*)

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über die Krankenversicherung.

<sup>2</sup> Die Krankenversicherung beinhaltet eine Krankenpflegeversicherung; sie kann auch eine Taggeldversicherung beinhalten. Die Krankenpflegeversicherung sieht Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft vor; sie kann auch Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und Unfall vorsehen.

<sup>3</sup> Beim Erlass der Vorschriften beachtet der Bund folgende Grundsätze:

- a. Die Leistungen der Krankenpflege müssen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein.
- b. Die Krankenversicherung richtet sich nach den Prinzipien des Wettbewerbs und der Transparenz. Die Eigenverantwortung der Versicherten wird gefördert.
- c. Versicherer, die im Rahmen der Krankenversicherung tätig sein wollen, bedürfen einer Zulassung.
- d. Die Voraussetzungen, unter denen Leistungserbringer zulasten der Krankenpflegeversicherung tätig sein können, werden so festgelegt, dass eine qualitativ hochstehende Leistungserbringung und der Wettbewerb gewährleistet sind.

<sup>4</sup> Der Bund kann die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären. Im Falle einer obligatorischen Krankenpflegeversicherung können die versicherungspflichtigen Personen frei wählen unter den zugelassenen Krankenversicherern und den Leistungserbringern, die zur Tätigkeit zulasten der Krankenversicherung zugelassen sind.

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> Bei diesem Text handelt es sich um den Gegenentwurf von Bundesrat und Parlament zur Volksinitiative «Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung», die zugunsten der nachfolgenden Bestimmungen zurückgezogen worden ist.

<sup>5</sup> Bund und Kantone sorgen bei der Durchführung der Krankenversicherung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gemeinsam für eine Gesundheitsversorgung von hoher Qualität und Wirtschaftlichkeit und koordinieren ihre Massnahmen.

<sup>6</sup> Die Krankenpflegeversicherung wird finanziert über die Prämien und die Kostenbeteiligungen der Versicherten sowie über öffentliche Beiträge, die demjenigen Träger ausgerichtet werden, der die Leistungen vergütet. Bund und Kantone sehen Prämienverbilligungen vor; dabei tragen sie der wirtschaftlichen Lage der Versicherten Rechnung.

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, den Gegenentwurf anzunehmen.

## Die Beratungen im Parlament

**Bundesrat und Parlament lehnten die Volksinitiative «Für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung» ab. Das Parlament beschloss aber, der Initiative einen Gegenentwurf «Für Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Krankenversicherung» gegenüberzustellen. Es will damit die Ausrichtung der Krankenversicherung in der Bundesverfassung festschreiben. Nach anfänglichen Bedenken unterstützt der Bundesrat den Gegenentwurf.**

Das Parlament nahm die Volksinitiative zum Anlass, die wesentlichen Elemente und Grundsätze der Krankenversicherung und insbesondere der Krankenpflegeversicherung in die Verfassung aufzunehmen. Es erachtet es als gerechtfertigt, diesen wichtigen Zweig der Sozialversicherung entsprechend seiner Bedeutung für das gesamte Gesundheitswesen ausführlich in der Verfassung zu regeln.

Verankerung auf  
Verfassungsstufe

Im Vordergrund des Gegenentwurfs stehen die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der von der Krankenversicherung vergüteten Leistungen. Zudem wird ausdrücklich festgehalten, dass sich die Krankenversicherung nach den Prinzipien des Wettbewerbs und der Transparenz richtet. Mit diesen zentralen Grundsätzen will das Parlament der Krankenversicherung eine neue Ausrichtung geben. Die Verstärkung des Wettbewerbs unter den Versicherern und den Leistungserbringern soll sich positiv auf die Qualität und den Preis der Leistungen auswirken. Staatliche Regulierungen sollen auf das Nötige beschränkt werden.

Wettbewerb,  
Wirtschaftlichkeit  
und Qualität

Das Parlament sprach sich auch dafür aus, dass bei einem Obligatorium der Krankenpflegeversicherung die Versicherten unter den zugelassenen Krankenversicherern und den Leistungserbringern frei wählen können. In den Beratungen wurde aber ausdrücklich betont, dass auch künftig die Wahl der Leistungserbringer für besondere Versicherungsformen auf freiwilliger Basis eingeschränkt werden kann. Auch soll es weiterhin möglich sein, für bestimmte Personenkreise, wie zum Beispiel für Asylsuchende, Zuweisungen zu bestimmten Krankenversicherern und in besondere Versicherungsformen vorzusehen.

Wahlfreiheit

Das Prinzip der Vertragsfreiheit ist nicht explizit im Verfassungsartikel erwähnt. Es wird also nicht gesagt, ob die Krankenversicherer wie bisher mit allen Leistungserbringern zusammenarbeiten müssen (Vertragszwang) oder ob sie neu eine selektive Auswahl treffen können. In der parlamentarischen Beratung war umstritten, ob und wie weit sich die Vertragsfreiheit aus der Stossrichtung des Verfassungsartikels ableiten lässt. Dieser stellt den Wettbewerb in der Krankenversicherung sowohl generell als auch bezogen auf die Zulassung der Leistungserbringer in den Vordergrund. Die Vertragsfreiheit wäre auf jeden Fall auf Gesetzesstufe auszugestalten.

Vertragsfreiheit

In den Beratungen wurde das heutige Leistungsniveau der Krankenversicherung grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Das Qualitätserfordernis setzt voraus, dass sich die Leistungen strikt auf die Kriterien der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit ausrichten.

Leistungsumfang

Eine Minderheit des Parlaments erachtet es nicht als sinnvoll und zweckmässig, die Grundsätze der Krankenversicherung ausführlich in der Verfassung zu verankern. Wenn schon, hätte dies ohne Zeitdruck und unter Einbezug all jener Instanzen und Organisationen geschehen müssen, die eine zentrale Funktion in der Krankenversicherung und im Gesundheitswesen haben. Über die Auswahl der Inhalte und Grundsätze der Krankenversicherung hätte also vorerst eine vertiefte Diskussion mit den Kantonen und anderen interessierten Kreisen geführt werden müssen. Mit der Hervorhebung des Wettbewerbs erhalte die Vorlage eine einseitige Gewichtung. Stark umstritten ist die Regelung, wonach die öffentlichen Beiträge demjenigen Träger ausgerichtet werden, der die Leistungen vergütet.

Kritik  
an der Vorlage

Der Bundesrat sprach sich bei den Beratungen über die Volksinitiative gegen einen Gegenentwurf auf Verfassungsebene aus, weil er einen solchen nicht als nötig erachtete. Er befürchtete, dass mit der Erarbeitung eines Gegenentwurfs die laufenden Gesetzesrevisionen weiter verzögert würden. Zudem bedauerte der Bundesrat, dass der Verfassungsartikel unter Zeitdruck und ohne das übliche Konsensverfahren verabschiedet worden ist. Nachdem der vom Parlament erarbeitete Verfassungsartikel aber für den Bundesrat gesamthaft in die richtige Richtung weist, kann er sich dem Parlament anschliessen und empfiehlt die Annahme des neuen Verfassungsartikels.

Haltung  
des Bundesrats

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, der Vorlage «Für Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Krankenversicherung» zuzustimmen.**



**PP**  
**Postaufgabe**

Retouren an die Einwohnerkontrolle  
der Gemeinde

**Empfehlung**  
**an die Stimmberechtigten**

Bundesrat und Parlament  
empfehlen den Stimmberechtigten,  
am 1. Juni 2008 wie folgt zu stimmen:

- Nein zur Volksinitiative  
«Für demokratische Einbürgerungen»
- Nein zur Volksinitiative «Volkssou-  
veränität statt Behördenpropaganda»
- Ja zum Verfassungsartikel «Für Qualität  
und Wirtschaftlichkeit in der Kranken-  
versicherung» (Gegenentwurf zur  
zurückgezogenen Volksinitiative  
«Für tiefere Krankenkassenprämien  
in der Grundversicherung»)

Redaktionsschluss:  
20. Februar 2008  
Herausgegeben  
von der Bundeskanzlei

Weitere Informationen unter:  
[www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
[www.ch.ch](http://www.ch.ch)