

**Volksabstimmung vom  
9. Februar 2014  
Erläuterungen des Bundesrates**

- 1 Bundesbeschluss  
über die Finanzierung und  
den Ausbau der Eisenbahn-  
infrastruktur (FABI)**
- 2 Volksinitiative  
«Abtreibungsfinanzierung  
ist Privatsache – Entlastung  
der Krankenversicherung  
durch Streichung der Kosten  
des Schwangerschafts-  
abbruchs aus der obligatori-  
schen Grundversicherung»**
- 3 Volksinitiative  
«Gegen Masseneinwanderung»**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



## Darüber wird abgestimmt

### **Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr»)**

Erste  
Vorlage

Die Verfassungsvorlage will die Finanzierung von Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur langfristig sichern und sieht dafür einen unbefristeten Fonds vor. Die Mittel daraus sollen den Bauten und Anlagen sowie dem weiteren Ausbau des Bahnnetzes zugutekommen.

Informationen zur Vorlage

Seiten 4–15

Der Abstimmungstext

Seiten 11–12

### **Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung»**

Zweite  
Vorlage

Die Volksinitiative verlangt, dass Schwangerschaftsabbruch und Mehrlingsreduktion nicht mehr von der obligatorischen Krankenversicherung bezahlt werden. Es sollen lediglich seltene Ausnahmen seitens der Mutter möglich sein.

Informationen zur Vorlage

Seiten 16–26

Der Abstimmungstext

Seiten 21–22

### **Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»**

Dritte  
Vorlage

Die Initiative verlangt einen Systemwechsel in der Zuwanderungspolitik. Sie will die Zuwanderung begrenzen, indem der Staat Höchstzahlen für Bewilligungen im Ausländer- und Asylbereich festlegen soll.

Informationen zur Vorlage

Seiten 27–38

Der Abstimmungstext

Seiten 33–34

## **Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr»)**

### **Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie den Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 über die **Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur** annehmen? (Direkter Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr»)

**Bundesrat und Parlament empfehlen, der Vorlage zuzustimmen.**

Der Nationalrat hat den Bundesbeschluss mit 116 zu 33 Stimmen bei 5 Enthaltungen gutgeheissen, der Ständerat mit 37 zu 0 Stimmen ohne Enthaltungen.

## Das Wichtigste in Kürze

Die Schweiz verfügt über ein attraktives Bahnangebot. Aufgrund der starken Beanspruchung stösst es aber an seine Grenzen: Auf vielen Strecken wird der Platz in den Zügen knapp, und die Bahnen können zu Spitzenzeiten oft keine zusätzlichen Züge anbieten. Beim Güterverkehr auf der Schiene bestehen ebenfalls Engpässe. Zudem führt die starke Auslastung der Bahn zu mehr Verspätungen und höheren Kosten für den Unterhalt.

Ausgangslage

Um Abhilfe zu schaffen, haben Bundesrat und Parlament beschlossen, mehr in die Bahninfrastruktur zu investieren: Gleise, Tunnels, Brücken, Perrons, Fahrleitungen und andere Bauten und Anlagen sollen besser instand gehalten und ausgebaut werden. Die Gelder sollen aus einem Fonds kommen, der aus verschiedenen Quellen gespeist wird. Durch den Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) wird dieser Fonds auf Verfassungsebene verankert. Er ist die Basis für einen etappenweisen Ausbau. Mit dem vom Parlament beschlossenen ersten Ausbausritt werden die Voraussetzungen geschaffen, um das Bahnangebot bis 2025 dank häufigeren Verbindungen sowie längeren und mehr doppelstöckigen Zügen zu verbessern.

Bessere  
Bahninfrastruktur,  
bessere Angebote

Die FABI-Vorlage ist ein direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr», die zurückgezogen wurde. Als Verfassungsänderung bedarf sie der Zustimmung von Volk und Ständen.

Anpassung  
der Verfassung

Sichere und leistungsfähige Verkehrsverbindungen stärken die Schweiz. Bundesrat und Parlament empfehlen, der Vorlage zuzustimmen: Sie sichert Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur und gewährleistet, dass der wachsende Verkehr bewältigt werden kann. Davon profitieren alle – die Kantone, die Wirtschaft und die Reisenden.

Standpunkt  
von Bundesrat  
und Parlament

## Die Vorlage im Detail

In der Schweiz wird immer häufiger die Bahn genutzt: Seit 1998 ist der Personenverkehr auf der Schiene um rund 60 Prozent gewachsen. Auf zahlreichen Linien fährt tagsüber jede Stunde ein Zug, und zwischen grösseren Ortschaften gibt es den Halbstundentakt. Um die Nachfrage zu decken, setzen die Bahnen mehr und längere Züge sowie Doppelstockwagen ein. Doch dieser Spielraum ist weitgehend ausgereizt: Mit der bestehenden Bahninfrastruktur ist es nicht möglich, das Angebot wesentlich zu verbessern.

Bahn wird immer häufiger genutzt

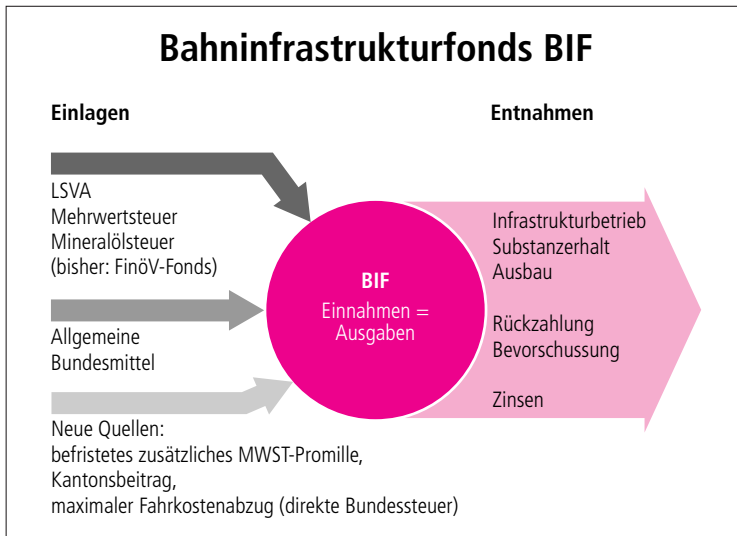
Angesichts des weiter wachsenden Verkehrs wollen Bundesrat und Parlament den Betrieb des Bahnnetzes sichern, dessen Substanz erhalten und die Kapazitäten der steigenden Nachfrage anpassen. Dazu hat das Parlament mit einem Bundesbeschluss die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) auf Verfassungsebene verankert. Diese Verfassungsänderung ist ein direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr», die daraufhin zurückgezogen wurde.

Substanz erhalten, Engpässe beseitigen

Die Kosten für Betrieb, Unterhalt und Ausbau sollen künftig aus einem einzigen, unbefristeten Fonds gedeckt werden – dem Bahninfrastrukturfonds (BIF). Er löst den bisherigen, befristeten Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte (FinöV-Fonds) ab und gewährleistet, dass Betrieb und Unterhalt einerseits sowie Ausbau andererseits in Zukunft aus einem gemeinsamen Topf finanziert werden. Vorrang haben Investitionen in den Unterhalt des bestehenden Netzes. Dort gibt es Nachholbedarf.

Fonds für Betrieb, Unterhalt und Ausbau

## Bahninfrastrukturfonds BIF



Der neue Fonds soll sowohl aus bisherigen wie auch aus neuen Quellen gespeist werden (vgl. Grafik). Der Bund trägt weiterhin die Hauptlast.

Die bisherigen Gelder von rund 4 Milliarden Franken jährlich fließen nach wie vor in die Bahninfrastruktur. Dies entspricht rund 80 Prozent der Einlagen in den BIF. Diese Gelder stammen aus allgemeinen Bundesmitteln, aus der leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe (LSVA), aus Anteilen der Mehrwertsteuer und aus der Mineralölsteuer (befristet bis 2030).

Dazu kommt rund 1 Milliarde Franken jährlich aus neuen Quellen: Diese Gelder stammen unter anderem aus zusätzlichen Beiträgen der Kantone und einem Promille der Mehrwertsteuer. Dabei handelt es sich um ein Mehrwertsteuerpromille, das bis 2017 in die Sanierung der Invalidenversicherung fließt. Das Parlament hat beschlossen, es 2018 bis 2030 für den BIF vorzusehen.

Die Bahnreisenden werden sich zudem weiterhin über die Billettpreise an den Kosten der Bahninfrastruktur beteiligen.

Breit abgestützte  
Finanzierung

Ein mit der Verfassungsänderung verknüpftes Gesetz sieht weiter vor, dass unselbstständig Erwerbende für die berufsbedingten Fahrkosten bei der direkten Bundessteuer künftig maximal 3000 Franken vom steuerbaren Jahreseinkommen abziehen können. Dadurch fliessen dem Bund höhere Erträge zu. Indem das Pendeln über lange Distanzen steuerlich weniger begünstigt wird, soll auch der Trend zu immer längeren Arbeitswegen gedämpft werden, was aus raumplanerischen und umweltpolitischen Gründen angezeigt ist. Die Kosten für regionale Verbundabonnemente und für ein 2.-Klasse-Generalabonnement bleiben grösstenteils abzugsfähig, und wer mit dem Auto pendelt, kann die Kosten für Distanzen zwischen 20 und 35 Kilometern pro Tag weiterhin abziehen. Rund 80 Prozent der Steuerpflichtigen sind somit von der Begrenzung nicht betroffen. Zudem können die Abzüge bei den kantonalen Steuern wie bisher unbeschränkt geltend gemacht werden, sofern der betreffende Kanton keinen Maximalabzug vorsieht. Über die Begrenzung des Steuerabzugs wird indessen nicht in dieser Abstimmung entschieden. Sie ist Teil des oben erwähnten Gesetzes.

Begrenzter  
Fahrkostenabzug

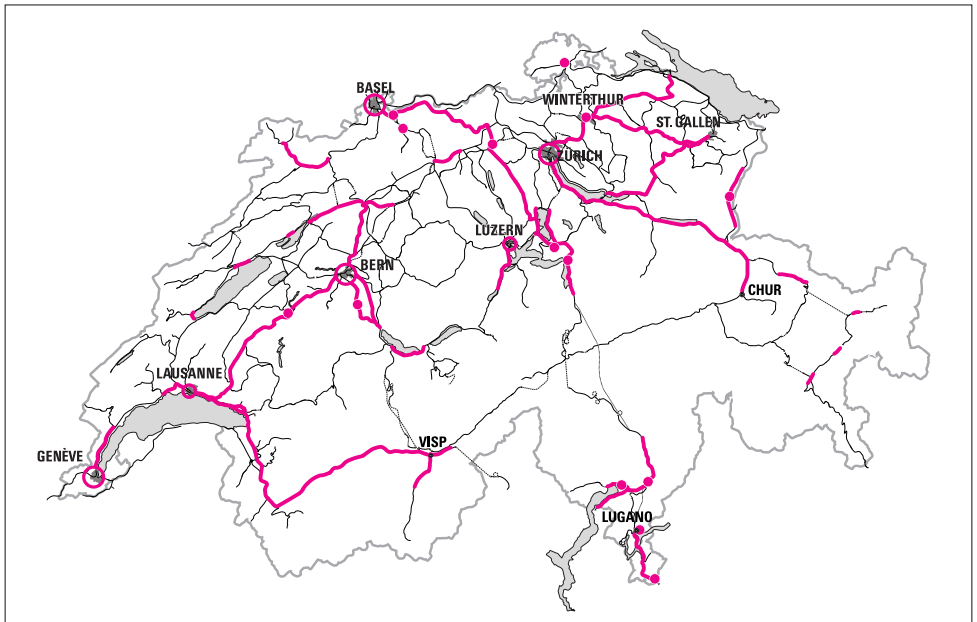
Die Verfassungsänderung schafft die Voraussetzung für den Ausbau der Bahninfrastruktur. Ein erster Ausbauschnitt für die Zeit bis 2025 wurde vom Parlament bereits beschlossen. Dabei wurden Verbesserungen, die zu mehr Platz in den Zügen führen, stärker gewichtet als schnellere Verbindungen. Der erste Ausbauschnitt umfasst Projekte im Umfang von rund 6,4 Milliarden Franken. Über weitere Schritte wird das Parlament jeweils alle vier bis acht Jahre entscheiden.

Ausbau erfolgt  
schrittweise

Zum ersten Ausbauschnitt gehören beispielsweise Massnahmen für Angebotsverbesserungen auf den Strecken Lausanne–Genf, Bern–Luzern, Zürich–Chur, Luzern–Giswil, Bellinzona–Tenero und Zermatt–Fiesch (vgl. Karte).

Investitionen in der  
ganzen Schweiz





### *Massnahmen für Angebotsverbesserungen bis 2025<sup>1</sup>.*

Die Ausbauten kommen den Reisenden direkt zugute: Die Investitionen in die Bahninfrastruktur ermöglichen auf verschiedenen Strecken den Halbstundentakt, in städtischen Gebieten und Agglomerationen den Viertelstundentakt. Tourismusregionen werden besser an die Hauptverkehrsachsen angeschlossen. Zudem wird es möglich, auf zusätzlichen Strecken längere Züge und Doppelstockwagen einzusetzen. Auch in Bahnhöfen und auf Perrons bekommen Reisende mehr Platz. Der Güterverkehr erhält zusätzliche Kapazitäten auf der Schiene – und damit zuverlässigere und raschere Verbindungen. Der Bahnbetrieb wird insgesamt stabiler. Das erhöht die Pünktlichkeit.

<sup>1</sup> Ausbauschrift 2025 und ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur). Eine detaillierte Übersicht ist auf [www.bav.admin.ch/FABI](http://www.bav.admin.ch/FABI) zu finden.

Wird die Verfassungsänderung abgelehnt, so entfällt die rechtliche Voraussetzung, um dauerhaft mehr Geld in Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur zu investieren. Wesentliche Engpässe bleiben bestehen. Die langfristige Finanzierung der Bahninfrastruktur wäre nicht gesichert, weil der eigens für die Eisenbahn-Grossprojekte wie den Lötschberg-, den Gotthard- und den Ceneri-Basistunnel geschaffene FinöV-Fonds nach deren Abschluss ausläuft.

Was passiert bei einem Nein?



## Abstimmungstext

### **Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr»)**

vom 20. Juni 2013

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung<sup>1</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 18. Januar 2012<sup>2</sup>,  
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

#### *Art. 81a*      Öffentlicher Verkehr

<sup>1</sup> Bund und Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Die Belange des Schienengüterverkehrs sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

<sup>2</sup> Die Kosten des öffentlichen Verkehrs werden zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt.

#### *Art. 85 Abs. 2*

<sup>2</sup> Der Reinertrag der Abgabe wird zur Deckung von Kosten verwendet, die im Zusammenhang mit dem Landverkehr stehen.

#### *Art. 87a*      Eisenbahninfrastruktur

<sup>1</sup> Der Bund trägt die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur.

<sup>2</sup> Die Eisenbahninfrastruktur wird über einen Fonds finanziert. Dem Fonds werden folgende Mittel zugewiesen:

- a. höchstens zwei Drittel des Ertrags der Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 85;
- b. der Ertrag aus der Mehrwertsteuererhöhung nach Artikel 130 Absatz 3<sup>bis</sup>;

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> BBl 2012 1577



- c. 2,0 Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen;
- d. 2300 Millionen Franken pro Jahr aus dem allgemeinen Bundeshaushalt; das Gesetz regelt die Indexierung dieses Betrags.

<sup>3</sup> Die Kantone beteiligen sich angemessen an der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

<sup>4</sup> Das Gesetz kann eine ergänzende Finanzierung durch Dritte vorsehen.

*Art. 130 Abs. 3<sup>bis</sup>*

<sup>3bis</sup> Zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur werden die Sätze um 0,1 Prozentpunkte erhöht.

*Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 und 3 sowie Ziff. 14 Abs. 4 und 5*

*3. Übergangsbestimmung zu Art. 87 (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger)*

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur bis zum 31. Dezember 2018 und anschliessend zur Verzinsung und zur Rückzahlung der Bevorschussung des Fonds gemäss Artikel 87a Absatz 2 9 Prozent des Reinertrages der zweckgebundenen Verbrauchssteuer nach Artikel 86 Absätze 1 und 4 verwenden, höchstens aber 310 Millionen Franken pro Jahr. Das Gesetz regelt die Indexierung dieses Betrags.

<sup>3</sup> Die Eisenbahngrossprojekte nach Absatz 1 werden über den Fonds nach Artikel 87a Absatz 2 finanziert.

*14. Übergangsbestimmung zu Art. 130 (Mehrwertsteuer)*

<sup>4</sup> Zur Sicherung der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur hebt der Bundesrat die Steuersätze nach Artikel 25 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009<sup>3</sup> ab 1. Januar 2018 um 0,1 Prozentpunkt an, im Fall einer Verlängerung der Frist gemäss Absatz 1 bis längstens 31. Dezember 2030.

<sup>5</sup> Der Ertrag aus der Anhebung nach Absatz 4 wird vollumfänglich dem Fonds nach Artikel 87a zugewiesen.

## II

<sup>1</sup> Dieser Gegenentwurf wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Sofern die Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» nicht zurückgezogen wird, wird er zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. <sup>4</sup>

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

<sup>3</sup> SR **641.20**

<sup>4</sup> Die Volksinitiative wurde zurückgezogen. Die Volksabstimmung über sie entfällt (vgl. BBl **2013** 6518).

## Die Beratungen im Parlament

**Das Parlament lehnte die Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» ab. Es stellte der Initiative aber einen Gegenentwurf gegenüber, der den Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur langfristig sicherstellt.**

Die Initiative wollte die Hälfte der Gelder aus der Mineralölsteuer, die dem Strassenverkehr zugutekommen, für den öffentlichen Verkehr und die Verlagerung des Güterverkehrs einsetzen. Dies ging dem Parlament zu weit, da dadurch die Finanzierung der Strasseninfrastruktur gefährdet würde. Da aber der Handlungsbedarf bei der Finanzierung der Bahninfrastruktur unbestritten war, nahm das Parlament die Initiative zum Anlass, einen direkten Gegenentwurf zu verabschieden. Das Initiativkomitee hat sein Volksbegehren in der Folge zurückgezogen.

Das Parlament diskutierte den Bahninfrastrukturfonds gleichzeitig mit dem ersten Ausbauschnitt und dessen Finanzierung:

- Der Bundesrat hatte für den ersten Ausbauschnitt Massnahmen im Umfang von 3,5 Milliarden Franken vorgeschlagen. Das Parlament erhöhte diesen Betrag auf 6,4 Milliarden.
- Das Parlament entschied, die Erträge aus einem Mehrwertsteuerpromille (rund 360 Mio. Fr. pro Jahr), die bis 2017 in die Sanierung der Invalidenversicherung fliessen, ab 2018 befristet bis 2030 für Bahnprojekte einzusetzen.
- Das Parlament beschloss zudem, die Nutzerinnen und Nutzer stärker an der Finanzierung der Bahninfrastruktur zu beteiligen – unter anderem mit der Begrenzung des Abzugs, der bei der Bemessung der direkten Bundessteuer für Fahrkosten geltend gemacht werden kann. Verschiedene Ratsmitglieder wollten diesen Abzug ganz streichen, andere alles bei der heutigen Regelung belassen. Die beantragte Lösung mit einer Obergrenze von 3000 Franken wurde von einer klaren Mehrheit des Parlaments befürwortet.

Die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage störten sich in erster Linie an der befristeten Fortführung der Mitfinanzierung von Bahnprojekten durch Gelder aus der Mineralölsteuer. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage jedoch im Nationalrat mit grosser Mehrheit und im Ständerat ohne Gegenstimme verabschiedet.

## Die Argumente des Bundesrates

**Eine gute Bahninfrastruktur ist wichtig für die Schweiz. Die Verfassungsänderung über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) garantiert, dass auch in Zukunft genug Geld in Betrieb und Unterhalt investiert, die Sicherheit erhöht und das Bahnnetz sinnvoll ausgebaut werden kann. Das ist nötig, um den wachsenden Verkehr zu bewältigen. Der Bundesrat befürwortet die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen:**

Die Schweiz verfügt über ein dichtes Bahnnetz. Davon profitieren alle: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Schülerinnen und Schüler, Wirtschaft, Städte und Kantone sowie all jene, die in der Freizeit mit der Bahn unterwegs sind. Die Verfassungsänderung garantiert, dass das Schweizer Bahnsystem für die Zukunft gut gerüstet ist: Dank einer langfristig ausgerichteten Finanzierung können Gleise, Fahrleitungen, Tunnels, Brücken und andere Anlagen besser instand gehalten und Engpässe behoben werden. Das erhöht die Leistungsfähigkeit der Bahn. Ein guter Zustand sämtlicher Anlagen ist auch wichtig, um die Sicherheit zu gewährleisten und Unfälle zu vermeiden.

Attraktives  
Bahnnetz für die  
Zukunft

Die Verfassungsänderung garantiert für all dies eine breit abgestützte Finanzierung. Aufgrund der guten Erfahrungen mit dem FinöV-Fonds, der unter anderem den Bau der NEAT ermöglicht, haben sich Bundesrat und Parlament für einen unbefristeten Fonds zur Finanzierung der gesamten Bahninfrastruktur entschieden. Die Beanspruchung der Bahn steigt laufend. Mit dem Fonds stehen die für Betrieb, Unterhalt und Ausbau zusätzlich benötigten Mittel zur Verfügung. Das ist wichtig, weil dies eine Daueraufgabe ist. Zudem erhöht der Fonds die Planungssicherheit. Das ist nötig, weil es bei Bahnprojekten stets um viel Geld geht.

Fonds garantiert  
langfristige  
Investitionen

Die Eisenbahninfrastruktur wird mit der Verfassungsänderung fair finanziert und gut abgesichert. Alle tragen zur Finanzierung bei: der Bund, die Kantone und die Reisenden. Dies ist notwendig und gerechtfertigt, da alle von besseren Bahnverbindungen profitieren.

Gerechte  
Finanzierung

Die zusätzlichen Gelder für die Bahn sichern sowohl den Zentren als auch den ländlichen und touristischen Regionen bessere Verbindungen. Sie stärken zusammen mit den bereits beschlossenen Ausbauten das Schweizer Bahnnetz. Ein attraktives Bahnangebot ist ein wichtiger Standortfaktor. Deshalb empfiehlt auch die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) einstimmig ein Ja<sup>2</sup>. Die FABI-Vorlage setzt die bewährte Schweizer Verkehrspolitik fort und schafft die Voraussetzungen für einen stabilen, leistungsfähigen und sicheren Betrieb des Bahnnetzes.

Gute Verbindungen  
stärken die Schweiz

Die Bahninfrastruktur leistet einen wichtigen Beitrag an die Wertschöpfung unseres Landes. Es ist aber nicht selbstverständlich, dass sie in einem guten Zustand bleibt. Das Bahnnetz muss gut instand gehalten und wo nötig ausgebaut werden. Dies lohnt sich: Investitionen ins Verkehrsnetz sind Investitionen in die Zukunft.

Substanz erhalten,  
Zukunft sichern

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, den Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur anzunehmen.**

---

<sup>2</sup> Beschluss vom 20. September 2013

## **Volksinitiative**

**«Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung»**

**Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie die Volksinitiative **«Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung»** annehmen?

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

Der Nationalrat hat die Initiative mit 155 zu 33 Stimmen bei 7 Enthaltungen abgelehnt, der Ständerat mit 37 zu 5 Stimmen ohne Enthaltungen.



## Das Wichtigste in Kürze

Der Schwangerschaftsabbruch ist eine schwierige persönliche Entscheidung und zugleich ein schwieriges gesellschaftliches Thema. Es hat lange Zeit gebraucht, bis in der Schweiz ein gesetzlicher Rahmen gefunden werden konnte, der den betroffenen Frauen gleiche Rechte und eine gute medizinische Versorgung garantiert. Die heutige Regelung entkriminalisiert den Schwangerschaftsabbruch und sieht seine Finanzierung durch die obligatorische Krankenversicherung vor. Diese Regelung wurde in der Volksabstimmung vom 2. Juni 2002 mit 72,2 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

Ausgangslage

Die Initiative stellt diese Regelung wieder in Frage. Sie verlangt, dass Schwangerschaftsabbruch und Mehrlingsreduktion nicht mehr von der obligatorischen Krankenversicherung übernommen werden. Nur seltene Ausnahmen sollen möglich sein, und nur solche seitens der Mutter; Genauerer sagt die Initiative hierzu aber nicht.

Was will die Initiative?

Bundesrat und Parlament empfehlen den Stimmberechtigten, die Initiative abzulehnen. Unter dem Vorwand, die Kosten für die Krankenversicherung zu senken, richtet sich die Initiative gegen ein System, das sich bewährt hat. Die äusserst geringen Kosteneinsparungen, welche die Initiative zur Folge hätte, rechtfertigen niemals die Abkehr von einer guten Regelung: Die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche ist tief und stabil; die medizinischen Eingriffe werden unter guten Bedingungen vollzogen. Bundesrat und Parlament können sich in keinem Punkt mit den Anliegen der Initiative einverstanden erklären und haben deshalb auf die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs verzichtet.

Standpunkt von Bundesrat und Parlament

## Die Vorlage im Detail

Die gegenwärtige Regelung des Schwangerschaftsabbruchs in der Schweiz ist das Ergebnis einer jahrelangen Diskussion und Suche nach einer mehrheitsfähigen Lösung. Von 1942 bis 2002 war ein Abbruch der Schwangerschaft nur erlaubt, wenn die Gesundheit der schwangeren Frau in grosser Gefahr war. Seit dem Inkrafttreten der Fristenregelung im Jahr 2002 ist ein Schwangerschaftsabbruch auch dann erlaubt, wenn er auf Wunsch der schwangeren Frau in den ersten zwölf Schwangerschaftswochen durchgeführt wird. Das Gesetz stellt dafür jedoch eine Reihe von Bedingungen: Die Frau muss ein schriftliches Gesuch stellen. Die Ärztin oder der Arzt muss mit ihr ein persönliches Gespräch führen, sie beraten und sie detailliert über Beratungsstellen und Vereinigungen informieren, wo sie moralische oder finanzielle Hilfe erhält. Zudem erhält die schwangere Frau Angaben zu den Möglichkeiten, das Kind zur Adoption freizugeben. Ist die schwangere Frau unter 16 Jahre alt, so hat die Ärztin oder der Arzt sich zu vergewissern, dass die Frau an eine Beratungsstelle für Jugendliche gelangt ist.

Geltende  
Gesetzgebung

Zudem gilt heute, dass die Kosten eines Schwangerschaftsabbruchs von der Krankenversicherung übernommen werden – unabhängig davon, ob dieser auf Wunsch der Frau oder aus medizinischen Gründen vorgenommen wird. Der Schwangerschaftsabbruch ist ein medizinischer Eingriff, und dieser hat unter guten Bedingungen zu erfolgen; für ihn müssen die gleichen Qualitätsstandards gelten wie für andere medizinische Eingriffe und Behandlungen. Das Krankenversicherungsgesetz garantiert diese Qualität.

Übernahme der  
Kosten durch  
die Kranken-  
versicherung

Die Initiative will, dass der Schwangerschaftsabbruch nicht mehr von der obligatorischen Krankenversicherung finanziert wird. Das Gleiche soll auch für Mehrlingsreduktionen gelten, das heisst für die Entfernung eines oder mehrerer Embryonen im Falle einer Mehrlingsschwangerschaft. Ausnahmen sollen möglich sein, jedoch nur in seltenen Fällen und nur bezüglich der Situation der Frau. Die Initiative bestimmt diese Ausnahmen nicht näher; das Initiativkomitee nennt beispielsweise gesundheitliche Risiken für die schwangere Frau oder eine Vergewaltigung.

Was will die Initiative?

In den letzten zehn Jahren ist die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche tief und stabil. Bei den jungen Frauen unter 20 Jahren ist sie sogar gesunken. Seit der Einführung der Fristenregelung im Jahr 2002 kommen auf 1000 Frauen (im Alter von 15–44 Jahren) ungefähr 7 Abbrüche; 2012 betrug dieser Wert 6,9.<sup>1</sup> Bei den Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren sinkt dieser Wert weiter (von 6,0 im Jahr 2005 auf 4,5 im Jahr 2012). Im internationalen Vergleich ist die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche in der Schweiz bemerkenswert niedrig,<sup>2</sup> insbesondere bei jungen Frauen unter 20 Jahren.

Das heutige System hat sich bewährt...

Seit einigen Jahren kann ein Schwangerschaftsabbruch ambulant vorgenommen werden. Zudem sind heute auch Schwangerschaftsabbrüche mit Medikamenten möglich. Dadurch sind die Kosten eines Abbruchs stark gesunken und betragen noch zwischen 600 und 1000 Franken. Würde man den Schwangerschaftsabbruch aus dem Leistungskatalog der Krankenversicherung streichen, so hätte dies nur Ein-

... und verursacht nur geringe Kosten

<sup>1</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Themen > 14 – Gesundheit > Gesundheit der Bevölkerung > Fortpflanzung, Gesundheit der Neugeborenen > Schwangerschaftsabbrüche

<sup>2</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Aktuell > Publikationen > Dokument vom 5. 7. 2011

sparungen von ungefähr 8 Millionen Franken<sup>3</sup> zur Folge. In Anbetracht der Gesamtkosten von annähernd 26 Milliarden Franken, welche die obligatorische Grundversicherung zu tragen hat, ist dies also ein unbedeutender Effekt.<sup>4</sup> Mit andern Worten: Mit der Initiative liessen sich gerade mal 0,03 Prozent der gesamten Kosten der Krankenversicherung einsparen. Zudem wird ein Teil dieser 8 Millionen Franken direkt von den betroffenen Frauen selbst getragen, über die Franchise (wahlweise zwischen 300 und 2500 Franken) und den Selbstbehalt (10 % der Kosten, welche die Franchise übersteigen, bis 700 Franken).

Die Initiative führt nicht genauer aus, welche seltenen Ausnahmen bezüglich der Situation der Mutter möglich sein sollen. Es wäre am Gesetzgeber, dies zu bestimmen. Wären diese Ausnahmen einmal gesetzlich festgelegt, so könnte aber immer noch eine gewisse Rechtsunsicherheit bestehen bleiben. Weil das Gesetz notgedrungen abstrakte Regeln aufstellen muss, wäre es an den Versicherern, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob eine Ausnahme vorliegt und die Krankenversicherung die Kosten des Schwangerschaftsabbruchs zu übernehmen hat oder nicht.

Umsetzung  
der Initiative

---

<sup>3</sup> Botschaft des Bundesrates vom 9. Mai 2012, Bundesblatt 2012 5409, Seite 5418

<sup>4</sup> [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Themen > Krankenversicherung > Statistiken > Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2012. Tabelle T 2.04



## Abstimmungstext

### Bundesbeschluss

### über die Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung»

vom 27. September 2013

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung<sup>1</sup>, nach Prüfung der am 4. Juli 2011<sup>2</sup> eingereichten Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung», nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 9. Mai 2012<sup>3</sup>, beschliesst:*

#### Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative vom 4. Juli 2011 «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Sie lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 117 Abs. 3 (neu)*

<sup>3</sup> Unter Vorbehalt von seltenen Ausnahmen seitens der Mutter sind Schwangerschaftsabbruch und Mehrlingsreduktion im Obligatorium nicht eingeschlossen.

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> BBl 2011 6551

<sup>3</sup> BBl 2012 5409



Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung»

## II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 197 Ziff. 8<sup>4</sup> (neu)*

*8. Übergangsbestimmung zu Art. 117 Abs. 3 (Kranken- und Unfallversicherung)*

Nach Ablauf einer Übergangsfrist von neun Monaten nach der Annahme durch Volk und Stände wird bis zum Inkrafttreten der geänderten Bundesgesetzgebung jede Bestimmung, welche den Schwangerschaftsabbruch oder die Mehrlingsreduktion obligatorisch versichert, durch die Regelung von Artikel 117 Absatz 3 der Bundesverfassung ersetzt.

### **Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative abzulehnen.

<sup>4</sup> Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

## Die Argumente des Initiativkomitees



**«Die Krankenkassen sollen Leben retten und heilen, nicht aber das Töten finanzieren!»** (Elvira Bader, a. Nationalrätin CVP, SO)

Schwangerschaft ist keine Krankheit, und deshalb gehört Abtreibung auch nicht in die obligatorische Grundversicherung. Vorbehalten bleiben seltene Ausnahmen, z. B. bei Lebensgefahr der Mutter oder bei Vergewaltigung. Der Bundesrat legt diese Ausnahmen fest.



**«Es kann doch nicht sein, dass ich mit meinen Krankenkassenprämien Abtreibungen mitfinanzieren muss!»** (Peter Föhn, Ständerat SVP, SZ)

Bei dieser Gewissensfrage hat «Solidarität» ihre Grenzen: Niemand soll gezwungen sein, gegen seine Ethik und Moral Abtreibungen mitzufinanzieren.



**«Abtreibungen sollen selber bezahlt oder privat versichert werden!»** (Werner Messmer, a. Nationalrat FDP, TG)

Diese Initiative verbietet Abtreibungen nicht. Aber wer abtreiben will, soll dafür selber aufkommen. Das führt nicht zu illegalen Abtreibungen, wie oft behauptet wird. Illegale Abtreibungen sind teuer und zudem strafbar. In Österreich werden Abtreibungen seit Jahren selber bezahlt.



**«Diese Initiative rettet 1000 Kinder pro Jahr, stellt die Gewissensfreiheit wieder her und senkt die Krankenkassenprämien. Und das ist gut so!»** (Valérie Kasteler-Budde, Co-Präsidentin EVP, GE)

Mit einem **JA** zur Initiative helfen Sie mit,

- pro Jahr mindestens 1000 Kinder vor der Abtreibung zu retten: 38 Studien belegen, dass Abtreibungen deutlich abnehmen, wenn sie privat bezahlt werden.
- die Gewissensfreiheit zu stärken: Niemand soll gezwungen werden, Abtreibungen mitzufinanzieren.
- Krankenkassenprämien zu sparen (8–20 Mio. Franken pro Jahr): die Kosten für 11 000 Abtreibungen und Mehrlingsreduktionen und die hohen Folgekosten für jahrelange Therapien von 1000 Abtreibungen.

**Abtreibungen  
bitte selber bezahlen!**

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

## Die Argumente des Bundesrates

**Die Volksinitiative gibt vor, einen Beitrag zu leisten, um die Kosten der Krankenversicherung einzudämmen. In Tat und Wahrheit will sie einen errungenen gesellschaftlichen Konsens in Frage stellen. Die vom Initiativkomitee als Argument ins Feld geführten Kosteneinsparungen wären minim und würden die negativen individuellen und gesellschaftlichen Folgen nicht aufwiegen, die ein Systemwechsel mit sich brächte.**

**Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:**

Eine Frau, die sich entscheidet, eine Schwangerschaft abzu- brechen, übernimmt die Verantwortung für einen schwierigen Entschluss. Dank dem heutigen System können sich die betroffenen Frauen allein aufgrund moralisch-ethischer, religiöser und gesellschaftlicher Überlegungen entscheiden – unbeeinflusst von finanziellen Erwägungen.

Grosse  
Verantwortung

Die Krankenversicherung beruht auf dem Grundsatz der Soli- darität zwischen allen Versicherten. Diese Sozialversicherung würde in ihren Grundfesten erschüttert, wenn einzelne medi- zinische Leistungen von der Versicherung nicht mehr gedeckt würden, weil bestimmte Gruppen von Versicherten diese Leistungen aus moralischen Gründen nicht gutheissen. Gewissenskonflikte kann es nicht nur bezüglich Schwanger- schaftsabbrüchen geben, sondern auch bei ganz anderen medizinischen Leistungen. Im Übrigen machen die Kosten der Schwangerschaftsabbrüche lediglich 0,03 Prozent aller Kosten der obligatorischen Krankenversicherung aus. Aus diesen Gründen hat sich auch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren gegen die Initiative ausgesprochen.<sup>5</sup>

Kranken-  
versicherung und  
Solidarität

---

<sup>5</sup> Beschluss vom 21. 11. 2013; [www.gdk-cds.ch](http://www.gdk-cds.ch) > Stellungnahmen



Die medizinischen Leistungen, deren Kosten von der Krankenversicherung übernommen werden, müssen hohen Qualitätsansprüchen genügen. So haben Frauen, die sich für einen Schwangerschaftsabbruch entscheiden oder einen solchen aus gesundheitlichen Gründen vornehmen müssen, die Gewissheit, dass der Eingriff nach den Regeln der guten medizinischen Praxis und unter optimalen Rahmenbedingungen vorgenommen wird. Würden Schwangerschaftsabbrüche nicht mehr im Rahmen der Krankenversicherung vorgenommen, bestünde die Gefahr, dass Frauen sich aus finanziellen Gründen für einen Eingriff entscheiden, bei dem die Qualität nicht gewährleistet ist und der ihre Gesundheit gefährden könnte. Allfällige Komplikationen, die schwerwiegend sein können, hätte dann aber die Krankenversicherung zu tragen.

Kranken-  
versicherung als  
Garantin für Qualität  
medizinischer  
Leistungen

Im Falle einer Annahme der Initiative könnte es dazu kommen, dass gleichartige Fälle einmal als Ausnahme gewertet würden, für welche die Krankenversicherung zahlt, und einmal als Regelfall, für den sie nicht zahlt; Gleiches könnte von den Versicherungen also unterschiedlich beurteilt werden. Es könnte auch der Fall eintreten, dass über die Kostenübernahme erst nach einem Schwangerschaftsabbruch entschieden wird; beispielsweise müsste im Falle einer Vergewaltigung erst das rechtskräftige Urteil der Gerichte abgewartet werden, bevor die Versicherung die Kosten übernehmen würde.

Frage der  
Finanzierung müsste  
von Fall zu Fall  
entschieden werden

Heute werden Frauen in der Schweiz, die vor der Frage eines Schwangerschaftsabbruchs stehen, informiert und beraten, die medizinische Betreuung ist, wie bei andern Eingriffen auch, von hoher Qualität, und die Kosten sind marginal. Zudem zeigen die Statistiken, dass in der Schweiz mit der

Ein System  
bewahren, das  
sich bewährt

geltenden Regelung die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche tief ist und bei jungen Frauen sogar abnimmt. Man sollte nicht ein System aufgeben, zu dem im Jahr 2002 mehr als 72 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Ja gesagt haben und das sich seither bewährt hat.

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung» abzulehnen.**

## **Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»**

**Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie die Volksinitiative «**Gegen Masseneinwanderung**» annehmen?

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

Der Nationalrat hat die Initiative mit 140 zu 54 Stimmen bei 1 Enthaltung zur Ablehnung empfohlen, der Ständerat mit 37 zu 5 Stimmen ohne Enthaltungen.

## Das Wichtigste in Kürze

Seit vielen Jahren tragen ausländische Arbeitskräfte zu unserem Wohlstand bei, sei es in der Bau- oder Landwirtschaft, im Gesundheitswesen, in der Industrie oder der Gastronomie oder in Lehre und Forschung. Die Schweiz und ihre Wirtschaft sind auf diese Arbeitskräfte angewiesen. Sie kommen mehrheitlich aus Europa. Denn zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), der EFTA<sup>1</sup> und der Schweiz gilt die Personenfreizügigkeit. Diese erlaubt es Schweizerinnen und Schweizern sowie Bürgerinnen und Bürgern aus EU oder EFTA, unter bestimmten Voraussetzungen ihre Arbeitsstelle innerhalb der Vertragsstaaten frei zu wählen. Die Zuwanderung aus anderen Staaten in die Schweiz ist stark eingeschränkt.

Ausgangslage

Die Initiative verlangt eine Abkehr vom heutigen System: Der Staat soll die gesamte Zuwanderung steuern. Die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen würde für alle Ausländerinnen und Ausländer durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Arbeitgeber müssten Schweizerinnen und Schweizern auf dem Arbeitsmarkt Vorrang gewähren. Völkerrechtliche Verträge, die dem widersprechen, wären neu zu verhandeln, also auch das Freizügigkeitsabkommen.

Was will die Initiative?

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Die heutige Zuwanderungspolitik hat sich bewährt. Die Schweiz gehört auch dank der Zuwanderung zu den wettbewerbsfähigsten Ländern. Die Zuwanderung hat aber auch Auswirkungen, etwa auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt. Auf diese reagiert die Politik mit innenpolitischen Reformen. Höchstzahlen für Ausländer würden zu einem grossen bürokratischen Mehraufwand führen. Eine Annahme der Initiative könnte bewirken, dass das Freizügigkeitsabkommen gekündigt würde und als Folge davon auch die anderen Abkommen der Bilateralen I mit der EU ausser Kraft gesetzt würden. Dies würde der Schweiz und ihrer Wirtschaft erheblichen Schaden zufügen.

Standpunkt von Bundesrat und Parlament

---

<sup>1</sup> Zu den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gehören die Schweiz, Norwegen, Island und das Fürstentum Liechtenstein.

## Die Vorlage im Detail

Die Schweiz unterscheidet bei ihrer Zuwanderungspolitik zwei Regionen: Mit den Staaten der EU und der EFTA gilt die Personenfreizügigkeit. Den Bürgerinnen und Bürgern dieser Staaten ist es erlaubt, in der Schweiz zu arbeiten. Der weitaus grösste Teil der Einwanderung stammt aus diesen Ländern.

Zuwanderungs-  
politik der Schweiz

Für Bürger und Bürgerinnen aller anderen Staaten ist der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt beschränkt: Für sie gelten Höchstzahlen. Zugelassen werden hauptsächlich Führungskräfte und andere qualifizierte Arbeitskräfte, beispielsweise Informatikerinnen oder Ingenieure. Zudem müssen Arbeitgeber nachweisen, dass sie keine geeigneten Arbeitnehmenden aus dem Inland oder der EU/EFTA finden konnten.

Unabhängig von der Zuwanderungspolitik ist die Aufnahme von Asylsuchenden geregelt: Die Asylpolitik hat zum Ziel, verfolgten Menschen den nötigen Schutz zu gewähren. Flüchtlinge sind daher heute von den oben beschriebenen Zulassungsregelungen ausgenommen.

Die Initiative verlangt, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig steuert – mittels jährlicher Höchstzahlen und Kontingenten. Diese sind in der Initiative nicht festgelegt, sollen aber nach gesamtwirtschaftlichen Interessen ausgerichtet werden. Die Höchstzahlen würden für alle Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern gelten, also für alle ausländischen Arbeitskräfte, aber auch für Grenzgänger und Grenzgängerinnen, für Familienangehörige sowie für Flüchtlinge und Asylsuchende.

Schwerpunkte  
der Initiative

Arbeitgeber müssten gemäss Initiative den Schweizerinnen und Schweizern auf dem Arbeitsmarkt Vorrang gewähren. Völkerrechtliche Verträge, die diesen Bestimmungen widersprechen, dürften nicht abgeschlossen werden. Bestehende Verträge, wie das Freizügigkeitsabkommen mit der EU, wären neu zu verhandeln.

Das Freizügigkeitsabkommen ist nach einer Volkabstimmung 2002 in Kraft getreten. Das Abkommen wurde seither zweimal auf weitere EU-Staaten ausgedehnt. Die Schweizer Stimmberechtigten haben es jeweils klar bestätigt. Die Personenfreizügigkeit ermöglicht es Bürgerinnen und Bürgern der Schweiz sowie der EU-Mitgliedstaaten, ihren Arbeits- respektive Aufenthaltsort frei zu wählen, sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind: Sie müssen entweder einen gültigen Arbeitsvertrag haben, selbstständigerwerbend sein oder ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren können und krankenversichert sein. EU-Staatsangehörige, die diese Voraussetzungen erfüllen, haben das Recht, mit ihrer Familie zusammen am Ort ihrer Wahl zu leben. Dasselbe gilt für Schweizer Staatsangehörige für das Gebiet der EU- bzw. der EFTA-Staaten.

Personen-  
freizügigkeit  
mit der EU

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit ist eines von mehreren Abkommen der Bilateralen I mit der EU. Diese sichern den Schweizer Unternehmen den Zugang zu bestimmten Sektoren des EU-Markts, indem sie unter anderem technische Handelshemmnisse abbauen oder den Handel mit Agrarprodukten vereinfachen. Kündigt ein Vertragspartner auch nur eines dieser Abkommen, treten sechs Monate danach auch die übrigen Marktöffnungs-Abkommen der Bilateralen I automatisch ausser Kraft.

Personen-  
freizügigkeit als Teil  
der Bilateralen I

In den vergangenen fünf Jahren sind mehr Ausländerinnen und Ausländer eingewandert als ausgewandert: Die Wanderungsbilanz pro Jahr betrug durchschnittlich rund 77 000 Personen. Über 70 Prozent von ihnen stammten aus der EU.

Zuwanderung...

Heute ist die Schweiz eines der wettbewerbsfähigsten Länder der Welt. Sie verzeichnet im internationalen Vergleich eine niedrige Arbeitslosenquote. Die Personenfreizügigkeit hat das Angebot an Arbeitskräften zwar erheblich vergrössert, eine Verdrängung von Schweizer Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt ist bislang aber kaum festzustellen.<sup>2</sup> Die Auswirkungen auf die hiesigen Löhne sind gering geblieben, am ehesten spürbar sind sie in Grenzregionen.<sup>3</sup> Dies ist auch das Verdienst der flankierenden Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmenden: Sie haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Löhne kaum unter Druck geraten sind und die Arbeitsbedingungen sich nicht verschlechtert haben. Und Erwerbstätige aus den EU-Staaten zahlen mehr in die Sozialversicherungen ein, als sie beziehen.

... und flankierende  
Massnahmen

Die Zuwanderung hat aber auch Auswirkungen auf verschiedene Bereiche. Insbesondere in städtischen und stadtnahen Regionen wächst seit Jahrzehnten die Nachfrage nach Wohnraum, was die Bodenpreise und Mietzinsen ansteigen lässt. Dies ist zum Teil auf das Bevölkerungswachstum zurückzuführen, aber auch auf die allgemein steigenden Wohnansprüche. Dasselbe zeigt sich beim Verkehr: Dass er zunimmt, hat zu einem grossen Teil mit der stetig wachsenden Mobilität der Bevölkerung zu tun. Die damit verbundenen Probleme können durch eine Begrenzung der Zuwanderung nicht gelöst werden; nötig sind innenpolitische Reformen, wie sie in den letzten Jahren bereits beschlossen und teilweise auch schon umgesetzt wurden.

Auswirkungen auf  
den Wohnungsmarkt  
und die Mobilität

---

<sup>2</sup> Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, 2013: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Aktuell > Medienmitteilungen 2013 > 11. 6. 2013

<sup>3</sup> Studie der Universität Genf, Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse, 2013: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Aktuell > Medienmitteilungen 2013 > 18. 2. 2013

Die Initiative lässt hinsichtlich der Umsetzung viele Fragen unbeantwortet. So legt sie nicht fest, wie viele Ausländerinnen und Ausländer zugelassen würden, nach welchen Kriterien die Kontingente zu vergeben wären und welche Stelle dafür zuständig wäre. Ungeklärt ist auch die Frage, wie die Asylsuchenden in diese Höchstzahlen einzuberechnen wären. Denn aufgrund von zwingendem Völkerrecht dürfen auch bei einer Annahme der Initiative keine Menschen in ihre Heimat zurückgeführt werden, wenn sie dort verfolgt werden oder wenn ihnen dort eine grausame und unmenschliche Behandlung droht.

Viele Fragen  
unbeantwortet





## Abstimmungstext

### Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»

vom 27. September 2013

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung<sup>1</sup>,  
nach Prüfung der am 14. Februar 2012<sup>2</sup> eingereichten Volksinitiative  
«Gegen Masseneinwanderung»,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 7. Dezember 2012<sup>3</sup>,  
beschliesst:*

#### Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative vom 14. Februar 2012 «Gegen Masseneinwanderung» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Sie lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 121 Sachüberschrift (neu)*

Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich

*Art. 121a (neu) Steuerung der Zuwanderung*

<sup>1</sup> Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

<sup>2</sup> Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

<sup>3</sup> Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> BBl 2012 3869

<sup>3</sup> BBl 2013 291



Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

<sup>4</sup> Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

<sup>5</sup> Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

## II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Art. 197 Ziff. 9<sup>4</sup> (neu)*

*9. Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)*

<sup>1</sup> Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

<sup>2</sup> Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

### **Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

<sup>4</sup> Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

## Die Argumente des Initiativkomitees

### **Masshalten bei der Einwanderung – JA zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»**

Die Schweiz hat schon immer grosszügig, aber kontrolliert ausländische Arbeitskräfte aufgenommen und ihnen eine berufliche Perspektive geboten. Seit dem Jahr 2007 sind jedoch jährlich rund 80 000 Personen mehr in die Schweiz ein- als ausgewandert. Dies entspricht Jahr für Jahr einer Zunahme der Bevölkerung in der Grössenordnung der Stadt Luzern, in zwei Jahren gar der Einwohnerzahl der Stadt Genf. Jährlich erfordert dies eine Siedlungsfläche in der Grösse von 4448 Fussballfeldern. Seit dem letzten Jahr hat die Schweiz erstmals über 8 Millionen Einwohner – in rund 20 Jahren ist ohne Masshalten bei der Einwanderung die 10-Millionen-Grenze erreicht.

Die Folgen dieser verhängnisvollen Entwicklung sind täglich spür- und erlebbar: zunehmende Arbeitslosigkeit (Erwerbslosenquote von fast 8% unter den Ausländern), überfüllte Züge, verstopfte Strassen, steigende Mieten und Bodenpreise, Verlust von wertvollem Kulturland, Lohndruck, Ausländerkriminalität, Asylmissbrauch, Kulturwandel in den Führungsetagen und belastend hohe Ausländeranteile in der Fürsorge und in anderen Sozialwerken.

Die heutige Masslosigkeit bei der Zuwanderung gefährdet unsere Freiheit, Sicherheit, Vollbeschäftigung, unser Landschaftsbild und letztlich unseren Wohlstand in der Schweiz. Die Initiative will dabei weder einen generellen Stopp der Zuwanderung, noch verlangt sie die Kündigung der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union (EU). Sie gibt dem Bundesrat aber den Auftrag, mit der EU Nachverhandlungen über die Personenfreizügigkeit und damit über die eigenständige Steuerung und Kontrolle der Zuwanderung zu führen: eine vernünftige und massvolle Initiative.

Setzen Sie sich ein für die Erhaltung des bewährten, eigenständigen Weges der Schweiz und sagen Sie jetzt JA zur Volksinitiative gegen Masseneinwanderung.

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

## Die Argumente des Bundesrates

**Die Zuwanderung trägt viel zum Wohlstand der Schweiz bei. Sie hat aber auch Auswirkungen, die innenpolitische Reformen erfordern. Die Einführung von Höchstzahlen würde erheblichen bürokratischen Mehraufwand für die Unternehmen und den Staat nach sich ziehen. Die Initiative könnte das Ende der Personenfreizügigkeit und der weiteren Abkommen der Bilateralen I bedeuten. All dies würde der Schweizer Wirtschaft grossen Schaden zufügen. Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:**

Die Schweizer Volkswirtschaft benötigt seit eh und je ausländische Arbeitskräfte: So stammten beispielsweise beim Durchstich des Gotthard-Basistunnels 87 Prozent der Arbeitskräfte aus dem Ausland. Aber auch die Industrie, das Gesundheitswesen, Lehre und Forschung, die Gastronomie oder die Landwirtschaft sind auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Ausland dringend angewiesen.

Schweiz auf  
Arbeitskräfte  
aus dem Ausland  
angewiesen

Die Initiative fordert Höchstzahlen für die Aufenthaltsbewilligungen von allen Ausländerinnen und Ausländern. Dies würde den Spielraum von Schweizer Unternehmen einschränken und die Personenfreizügigkeit mit der EU verletzen. Es ist davon auszugehen, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten nicht auf Nachverhandlungen zum Abkommen einlassen würden, da die Initiative das Prinzip der Personenfreizügigkeit ausser Kraft setzt.

Nicht vereinbar  
mit Freizügigkeits-  
abkommen

Eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens hätte zur Folge, dass die anderen Marktöffnungs-Abkommen der Bilateralen I innerhalb von sechs Monaten ausser Kraft träten. Unternehmen hätten es als Folge davon schwer, die benötig-

Schwerwiegende  
Folgen für die  
Wirtschaft

ten Arbeitskräfte zu rekrutieren, und sie wären beim Export ihrer Güter in den europäischen Markt mit neuen Hürden konfrontiert. Die EU ist der wichtigste Absatzmarkt der Schweiz: 56 Prozent der Schweizer Güter werden in die EU exportiert. Ein Wegfall der Bilateralen I hätte somit erhebliche Folgen für die gesamte Schweizer Wirtschaft und die Arbeitnehmenden – also letztlich für den Wohlstand von uns allen.

Die Initiative liefert auf wichtige Fragen keine Antworten. Es bleibt insbesondere offen, wie hoch die Kontingente wären und nach welchen Kriterien die benötigten Arbeitskräfte auf die verschiedenen Branchen zu verteilen wären. Die Folge wären Verteilungskämpfe zwischen den Branchen, und anstelle der einzelnen Unternehmen müsste der Staat darüber entscheiden, welche Branche wie viele ausländische Arbeitskräfte einstellen dürfte. Die heutige Zuwanderungspolitik der Schweiz, die auf dem freien Personenverkehr mit der EU und einem beschränkten Zugang aus Drittstaaten basiert, hat sich bewährt und ist mehrfach von Volk und Ständen bestätigt worden.

Bürokratische  
Leerläufe vermeiden

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Zunahme der Wohnbevölkerung der letzten Jahre auch Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie den Infrastruktur- und Verkehrsbereich mit sich brachte. Damit verbundene Probleme bestünden aber auch ohne die Zuwanderung. Diesen Herausforderungen begegnen Bund, Kantone und Gemeinden mit Reformen – beispielsweise zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen, zum Schutz der Umwelt, zum Erhalt von günstigem Wohnraum, zur Entwicklung des öffentlichen Verkehrs sowie mit Massnahmen gegen die Zersiedelung.

Innenpolitische  
Reformen statt  
bürokratische  
Schranken

Die Schweizer Volkswirtschaft steht auch dank der Personenfreizügigkeit international hervorragend da. Sie verzeichnet im internationalen Vergleich eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten. Die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tragen einen wichtigen Teil zum Wirtschaftswachstum bei und helfen mit, Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen.

Niedrige  
Arbeitslosigkeit

**Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» abzulehnen.**



**PP**  
**Postaufgabe**

Retouren an die Einwohnerkontrolle  
der Gemeinde

**Empfehlung  
an die Stimmberechtigten**

Bundesrat und Parlament  
empfehlen den Stimmberechtigten,  
am 9. Februar 2014  
wie folgt zu stimmen:

- Ja zum Bundesbeschluss über  
die Finanzierung und den Ausbau  
der Eisenbahninfrastruktur
- Nein zur Volksinitiative  
«Abtreibungsfinanzierung  
ist Privatsache – Entlastung  
der Krankenversicherung  
durch Streichung der Kosten  
des Schwangerschafts-  
abbruchs aus der obligatori-  
schen Grundversicherung»
- Nein zur Volksinitiative  
«Gegen Masseneinwanderung»

Redaktionsschluss:  
6. November 2013

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