



**Volksabstimmung
vom 12. März 2000**
Erläuterungen
des Bundesrates

1 Justizreform

2 Behandlungsfrist
für Initiativen

3 Frauenquoten

4 Fortpflanzungs-
technologie

5 Verkehrs-
halbierung

Worum geht es?

1

Erste Vorlage

Bundesbeschluss über die Reform der Justiz

2

Zweite Vorlage

Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)»

3

Dritte Vorlage

Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)»

4

Vierte Vorlage

Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung [FMF])»

5

Fünfte Vorlage

Volksinitiative «für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungs-Initiative)»

Mit der Justizreform wollen Bundesrat und Parlament den Rechtsschutz verbessern, das Bundesgericht entlasten und funktionsfähig erhalten sowie das Zivil- und Strafprozessrecht vereinheitlichen. Auf umstrittene Neuerungen wie zum Beispiel eine Erschwerung des Zugangs zum Bundesgericht wurde verzichtet.

Erläuterungen 4-9
Abstimmungstext 10-12

Die «Beschleunigungsinitiative» verlangt, dass über ausformulierte Volksinitiativen spätestens 12 Monate nach ihrer Einreichung abgestimmt wird. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, denn sie haben von sich aus die Behandlungsfrist für Initiativen stark verkürzt. Eine weitere massive Verkürzung würde den Meinungsbildungsprozess, der für eine Demokratie entscheidend ist, wesentlich beeinträchtigen.

Erläuterungen 14-19
Abstimmungstext 16

Die «Initiative 3. März» fordert eine angemessene Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden, indem sie namentlich für die eidgenössischen Räte, den Bundesrat und das Bundesgericht Quoten festlegt. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, obwohl sie grundsätzlich das Anliegen der Initiantinnen teilen. Das Volksbegehren sieht zu starre Regelungen vor und schränkt die Wahlfreiheit der Stimmberechtigten sowie die Chancengleichheit der Kandidierenden allzu sehr ein.

Erläuterungen 20-27
Abstimmungstext 22-23

Die Volksinitiative «für menschenwürdige Fortpflanzung» will die Befruchtung ausserhalb des Körpers der Frau und die Verwendung von Keimzellen Dritter zur künstlichen Befruchtung verbieten. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab: Sie verhindert mit unverhältnismässigen Verboten Techniken, die die Medizin bereits jahrzehntelang praktiziert, um kinderlosen Paaren zu helfen.

Erläuterungen 28-33
Abstimmungstext 30

Die «Verkehrshalbierungs-Initiative» verlangt, dass der motorisierte Verkehr auf unseren Strassen innerhalb von zehn Jahren auf die Hälfte reduziert wird. Bundesrat und Parlament lehnen sie ab: Sie würde die individuelle Bewegungsfreiheit massiv einschränken und hätte für Wirtschaft und Beschäftigung schwerwiegende Konsequenzen.

Erläuterungen 34-39
Abstimmungstext 36

4

1

Erste Vorlage **Bundesbeschluss** **über die Reform der Justiz**

■ **Die erste Abstimmungsfrage lautet:**
Wollen Sie den Bundesbeschluss
vom 8. Oktober 1999 über die Reform
der Justiz annehmen?

Der Nationalrat hat die Vorlage
mit 165 zu 8 Stimmen angenommen,
der Ständerat mit 37 zu 0 Stimmen.

Das Wichtigste in Kürze

5

■ **Notwendige Justizreform**

Eine gut funktionierende Justiz ist in einem Rechtsstaat von grosser Bedeutung. Viele Bereiche unseres Justizsystems sind heute reformbedürftig. Der Rechtsschutz weist Lücken auf; das Bundesgericht ist andauernd überlastet; die Zivil- und die Strafprozesse werden von Kanton zu Kanton nach unterschiedlichen Regeln durchgeführt, was – vor allem bei der Verbrechensbekämpfung – immer mehr zum Hindernis wird. Mit der Justizreform sollen die Verfassungsgrundlagen zur Behebung dieser Mängel geschaffen werden. Im Reformprozess, der im April 1999 mit der Annahme der neuen Bundesverfassung eingeleitet worden ist, bildet die Justizreform einen weiteren wichtigen Schritt.

■ **Ziele der Reform**

Die Justizreform bezweckt, den Rechtsschutz zu verbessern, das Bundesgericht funktionsfähig zu erhalten und die Grundlagen für ein einheitlicheres schweizerisches Prozessrecht zu schaffen. Diese Ziele sollen mit den folgenden Massnahmen erreicht werden:

- Bei allen Rechtsstreitigkeiten wird der Zugang zu einem unabhängigen Gericht garantiert. Das gilt auch für Fälle, die heute noch von Verwaltungsbehörden abschliessend beurteilt werden.
- Um das Bundesgericht zu entlasten, werden für nahezu alle Rechtsfälle,

die vor das Bundesgericht gebracht werden können, richterliche Vorinstanzen geschaffen.

- Der Bund erhält die Kompetenz, für die ganze Schweiz ein einheitliches Zivil- und Strafprozessrecht zu schaffen.

■ **Verzicht auf umstrittene Neuerungen**

Der Bundesrat hatte ursprünglich vorgeschlagen, den Zugang zum Bundesgericht stärker einzuschränken und die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts auf die Überprüfung von Bundesgesetzen auszudehnen. Beide Neuerungen hat das Parlament jedoch abgelehnt. Auch andere Vorschläge wie die Schaffung von Fachgerichtshöfen oder Regionalbundesgerichten mit einem übergeordneten Höchstgericht wurden nicht weiterverfolgt. Der Verzicht auf umstrittene Änderungen sicherte der Reform breite Unterstützung im Parlament.

■ **Standpunkt von Bundesrat und Parlament**

Bundesrat und Parlament befürworteten die Justizreform. Sie verbessert reformbedürftige Bereiche unseres Justizsystems wesentlich, bleibt aber in den Änderungen massvoll und verzichtet auf allzu einschneidende Neuerungen.

Was bringt die Revision ?

1

■ Einheitliches Zivil- und Strafprozessrecht

Heute sind die Kantone für die Regelung des Zivil- und des Strafprozessrechts zuständig; deshalb gibt es eine Vielzahl von Zivil- und Strafprozessordnungen. Die Justizreform überträgt nun dem Bund die Aufgabe, für die ganze Schweiz eine einheitliche Ordnung zu schaffen. Die Kantone bleiben wie bisher für die Organisation der Gerichte und für die Rechtsprechung zuständig (Art. 122 und 123).

■ Grundrecht auf gerichtlichen Entscheid

Heute besteht nicht für alle Rechtsstreitigkeiten ein Zugang zu einem Gericht. Teilweise entscheiden Verwaltungsbehörden oder Regierungen abschliessend. Die Justizreform gibt den Bürgerinnen und Bürgern das Recht, in praktisch allen Rechtsstreitigkeiten an ein unabhängiges Gericht zu gelangen (Rechtsweggarantie; Art. 29a).

■ Entlastung des Bundesgerichts

Die Schaffung richterlicher Vorinstanzen soll das Bundesgericht in Lausanne und das Eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern entlasten. Kein Fall gelangt an das Bundesgericht, der nicht zuvor von einem unteren Gericht beurteilt worden ist. Das Bundesgericht wird dadurch in doppelter Hinsicht entlastet: Streitigkeiten, die bereits von einem unteren Gericht beurteilt worden sind, werden seltener an

das Bundesgericht weitergezogen. Sodann kann sich das Bundesgericht auf die eigentlichen Rechtsfragen beschränken und sich die aufwändige Sachverhaltskontrolle, die ja von einem unteren Gericht durchgeführt wird, ersparen.

— Um das Prinzip der richterlichen Vorinstanzen umzusetzen, muss der Bund ein unteres Bundesstrafgericht einrichten (Art. 191a Abs. 1); zudem sind eine oder mehrere richterliche Behörden (zum Beispiel ein Bundesverwaltungsgericht) erforderlich, welche die Beschwerden gegen Verfügungen der Bundesverwaltung behandeln (Art. 191a Abs. 2). Die Kantone ihrerseits müssen die Zuständigkeit ihrer Gerichte auf das kantonale Verwaltungsrecht ausdehnen, soweit sie dies nicht bereits getan haben (Art. 191b Abs. 1).

■ Selbstverwaltung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht wird in seiner Stellung als oberstes Gericht gestärkt, indem die Verfassung seine Autonomie im Bereich der Gerichtsverwaltung garantiert (Art. 188 Abs. 3).

■ Einführung der Stimmrechtsbeschwerde auf Bundesebene

Heute steht die Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht nur für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen zur Verfügung. Die Justizreform ermöglicht diese Beschwerde

auch für eidgenössische Urnengänge (Art. 189 Abs. 1 Bst. f).

■ **Regelung des Zugangs zum Bundesgericht**

Die Justizreform widmet dem Zugang zum Bundesgericht eine eigene Vorschrift (Art. 191). Diese gibt dem Gesetzgeber klare Leitlinien. Wie heute kann der Gesetzgeber Streitwertgrenzen vorsehen. Neu ist, dass der Zugang auch unterhalb des Streitwerts gewährleistet bleibt, wenn es um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung geht. Dadurch wird sichergestellt, dass das Bundesgericht Fragen beurteilen kann, die im Einzelfall kaum je den Streitwert erreichen, aber dennoch sehr viele Leute betreffen (wie etwa Nebenkosten im Mietrecht oder Entschädigung von Überzeit im Arbeitsrecht).

■ **Kompetenz zur Schaffung weiterer Gerichte des Bundes**

Der Gesetzgeber wird ermächtigt, bei Bedarf weitere Gerichte des Bundes zu schaffen, zum Beispiel für das Patentrecht und das Urheberrecht (Art. 191a Abs. 3).

■ **Klare Verfassungsgrundlage für gemeinsame richterliche Behörden der Kantone**

Die Kantone erhalten die Befugnis, gemeinsame richterliche Behörden einzusetzen, zum Beispiel ein für mehrere Kantone zuständiges Jugendstrafgericht (Art. 191b Abs. 2). Damit können sie Kosten einsparen.

■ **Garantie der richterlichen Unabhängigkeit**

Das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit wird ausdrücklich in der Verfassung verankert (Art. 191c).

Stellungnahme des Bundesrates

Ein gutes Gerichtswesen bildet eine wesentliche Voraussetzung für das Zusammenleben im Rechtsstaat. Die Justizreform stellt das Gerichtswesen auf eine tragfähige Rechtsgrundlage, damit es auch künftigen Herausforderungen gewachsen ist. Der Rechtsschutz wird verbessert und die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts wird sichergestellt. Der Bundesrat befürwortet die Vorlage namentlich aus folgenden Gründen:

■ **Rechtszersplitterung wird beseitigt**

Heute gelten in der kleinräumigen Schweiz 27 Zivilprozessordnungen und 29 Strafprozessordnungen. Gleichzeitig sind zahlreiche zusätzliche punktuelle Vorschriften und ungeschriebene Regeln zu beachten. Die Rechtslage ist damit unübersichtlich und nicht mehr zeitgemäss. Selbst für Anwältinnen und Anwälte ist es mitunter riskant, in einem anderen Kanton zu prozessieren. Unterschiedliche Verfahrensregeln und Fristen können zu ungleicher Behandlung führen. Die Vielfalt der kantonalen Strafprozessordnungen behindert zunehmend auch eine wirksame Verbrechensbekämpfung. Mehrere Kantone haben deshalb eine Vereinheitlichung in diesem Bereich gefordert. Die Justizreform schafft die notwendige Verfassungsgrundlage, damit das Zivil- und das Strafprozessrecht für die ganze Schweiz einheitlich geregelt werden können.

■ **Rechtsschutz wird verbessert**

Mit der Reform erhalten alle Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch, Rechtsstreitigkeiten durch ein unabhängiges Gericht beurteilen zu lassen. Damit wird der Rechtsschutz erheblich verbessert. Heute entscheiden zum Teil Verwaltungsbehörden oder Regierungen abschliessend über Beschwerden. Nur Gerichte verfügen aber über die erforderliche Unabhängigkeit, die einen Streitvermittler auszeichnet. Für eine Verbesserung des Rechtsschutzes

sorgt die Reform ferner dadurch, dass sie die Voraussetzungen für eine Vereinfachung des sehr komplizierten Rechtsmittelsystems schafft.

■ **Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts wird sichergestellt**

Das Bundesgericht muss in der Lage sein, als oberstes Gericht der Schweiz seine wichtigen Aufgaben optimal zu erfüllen. Wegen der anhaltenden und weiterhin zunehmenden Überlastung besteht die Gefahr, dass die Richterinnen und Richter nicht mehr jeden einzelnen Fall mit genügender Sorgfalt prüfen können. Nicht selten lassen auch Urteile allzu lang auf sich warten.

Dadurch wird der Rechtsschutz beeinträchtigt. Die Justizreform führt nun in allen Rechtsbereichen richterliche Vorinstanzen ein, welche das Bundesgericht stark entlasten. Nicht jeder Entscheidung eines unteren Gerichts wird ans Bundesgericht weitergezogen. Dieses kann sich zudem auf seine Kernaufgabe, die Überprüfung von Rechtsfragen, konzentrieren, ohne aufwändige Sachverhaltsabklärungen vornehmen zu müssen.

■ **Die Beratungen im Parlament**

Das Parlament hat die Notwendigkeit einer Reform der Justiz bejaht und vor allem die Vereinheitlichung des Prozessrechts sowie die Entlastung des Bundesgerichts als dringliche Anliegen anerkannt. Abgelehnt wurden dagegen weiter gehende Vorschläge wie eine

spürbare Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht oder die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze.

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Justizreform anzunehmen.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss über die Reform der Justiz

vom 8. Oktober 1999

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996¹,
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999² wird wie folgt geändert:

Art. 29a Rechtsweggarantie

Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.

Art. 122 Zivilrecht

¹ Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts ist Sache des Bundes.

² Für die Organisation der Gerichte und die Rechtsprechung in Zivilsachen sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

³ *Aufgehoben*

Art. 123 Strafrecht

¹ Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes.

¹ BBl 1997 I 1

² SR 101

² Für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

³ *Bisheriger Abs. 2*

II

Das vierte Kapitel des fünften Titels der Bundesverfassung vom 18. April 1999³ wird durch folgende Bestimmungen ersetzt:

4. Kapitel: Bundesgericht und andere richterliche Behörden

Art. 188 Stellung des Bundesgerichts

¹ Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes.

² Das Gesetz bestimmt die Organisation und das Verfahren.

³ Das Gericht verwaltet sich selbst.

Art. 189 Zuständigkeiten des Bundesgerichts

¹ Das Bundesgericht beurteilt Streitigkeiten wegen Verletzung:

- a. von Bundesrecht;
- b. von Völkerrecht;
- c. von interkantonalem Recht;
- d. von kantonalen verfassungsmässigen Rechten;
- e. der Gemeindeautonomie und anderer Garantien der Kantone zu Gunsten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften;
- f. von eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte.

² Es beurteilt Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen.

³ Das Gesetz kann weitere Zuständigkeiten des Bundesgerichts begründen.

⁴ Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

³ SR 101

1



Art. 190 Massgebendes Recht

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Art. 191 Zugang zum Bundesgericht

¹ Das Gesetz gewährleistet den Zugang zum Bundesgericht.

² Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betreffen, kann es eine Streitwertgrenze vorsehen.

³ Für bestimmte Sachgebiete kann das Gesetz den Zugang zum Bundesgericht ausschliessen.

⁴ Für offensichtlich unbegründete Beschwerden kann das Gesetz ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

Art. 191a Weitere richterliche Behörden des Bundes

¹ Der Bund bestellt ein Strafgericht; dieses beurteilt erstinstanzlich Straffälle, die das Gesetz der Gerichtsbarkeit des Bundes zuweist. Das Gesetz kann weitere Zuständigkeiten des Bundesstrafgerichts begründen.

² Der Bund bestellt richterliche Behörden für die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung.

³ Das Gesetz kann weitere richterliche Behörden des Bundes vorsehen.

Art. 191b Richterliche Behörden der Kantone

¹ Die Kantone bestellen richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen.

² Sie können gemeinsame richterliche Behörden einsetzen.

Art. 191c Richterliche Unabhängigkeit

Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

III

¹ Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

² Die Bundesversammlung bestimmt das Inkrafttreten.

Zweite Vorlage

Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie»

2

■ Die zweite Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)» annehmen?

Der Nationalrat hat die Initiative mit 161 zu 29 Stimmen abgelehnt, der Ständerat mit 42 zu 0 Stimmen.

Das Wichtigste in Kürze

15

■ Ein Grundpfeiler der Volksrechte

Die Volksinitiative ist ein Grundpfeiler unserer Volksrechte. 100 000 Bürgerinnen und Bürger können mit einer Initiative verlangen, dass über ihre Vorschläge zur Änderung der Verfassung abgestimmt wird. Das Volk kann so auf die Grundordnung unseres Landes direkt Einfluss nehmen. Volksinitiativen lösen meist schon vor der Abstimmung an der Urne einen wichtigen politischen Prozess aus: Ihre Anliegen sowie allenfalls mehrheitsfähige Lösungen oder Alternativen werden auf breiter Basis diskutiert und gegeneinander abgewogen.

■ Innert nützlicher Frist abstimmen

In der Vergangenheit ist es nicht immer gelungen, Volksinitiativen innert nützlicher und zumutbarer Frist zur Abstimmung zu bringen. Bundesrat und Parlament haben dieses Problem erkannt und die Fristen spürbar verkürzt: Seit 1997 darf die Zeitspanne zwischen der Einreichung einer Initiative und der Volksabstimmung höchstens noch drei Jahre und drei Monate betragen.

■ Initiative will radikale Fristverkürzung

Bevor sich die neue Regelung voll auswirken konnte, will die so genannte «Beschleunigungsinitiative» die Fristen für ausformulierte Volksinitiativen noch massiver verkürzen, nämlich auf 12 Monate. Wenn das Parlament einen Gegenvorschlag wünscht, soll diese

knappe Frist um höchstens ein Jahr verlängert werden können, jedoch nur mit der Zustimmung des Initiativkomitees.

■ Zeitdruck statt Sorgfalt

Die Anliegen von Initiativkomitees werden in unserem Land ernst genommen und sorgfältig geprüft. Damit die Vorschläge eine Erfolgchance haben, müssen auch Alternativen diskutiert werden. Unter dem Zeitdruck, den die vorliegende Initiative mit ihrer kurzen Frist schafft, wäre eine angemessene Behandlung kaum möglich. Das Initiativrecht würde so faktisch eher geschwächt als gestärkt. Staatspolitisch bedenklich wäre zudem, dass über die Frist für die Erarbeitung eines Gegenvorschlags das Initiativkomitee und nicht das Parlament zu entscheiden hätte.

■ Standpunkt von Bundesrat und Parlament

Für Bundesrat und Parlament ist das Initiativrecht zu wichtig, als dass man Volksbegehren im Eiltempo erledigen könnte. Die Initiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» ist kontraproduktiv und erweist der Sache der Demokratie, auf die sie sich im Titel beruft, einen schlechten Dienst.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)»

vom 8. Oktober 1999

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung und Ziffer III des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998¹ über eine neue Bundesverfassung, nach Prüfung der am 5. Dezember 1997² eingereichten Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)», nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. Oktober 1998³, beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative wird formal wie folgt an die Bundesverfassung vom 18. April 1999⁴ angepasst:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 139 Abs. 5⁵

⁵ Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird Volk und Ständen spätestens 12 Monate nach der Einreichung der Initiative zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann ihr einen Gegenentwurf gegenüberstellen, der gleichzeitig zur Abstimmung vorgelegt wird. Mit Zustimmung der Mehrheit des Initiativkomitees kann dann, wenn ein Gegenentwurf erfolgen soll, die Frist für die Abstimmung um höchstens ein Jahr verlängert werden.

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

1. Übergangsbestimmung zu Art. 139 Abs. 5 (Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung)

Gesetzliche oder Ordnungsbestimmungen, welche mit der Frist von Artikel 139 Absatz 5 BV nicht zu vereinbaren sind, gelten als aufgehoben. Dies trifft insbesondere für die Artikel 26, 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes sowie für Artikel 74 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

¹ AS 1999 2556

² BBl 1998 235

³ BBl 1999 864

⁴ SR 101. Die Volksinitiative ist noch während der Geltungsdauer der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 eingereicht worden. Sie nimmt deshalb auf jenen Verfassungstext Bezug und nicht auf die Verfassung vom 18. April 1999. Der Originalwortlaut der Volksinitiative verlangte eine Änderung von Artikel 121 Absatz 6 sowie eine Ergänzung der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 mit einem Artikel 24.

⁵ Mit Übergangsbestimmung.

„ Das Initiativkomitee macht geltend:

17

«Volksinitiativen bekunden den Willen von mindestens 100 000 Bürgerinnen und Bürgern unseres Landes. Deshalb sollten sie von Bundesrat und Parlament mit Respekt behandelt werden. Dem ist aber nicht so. Allzu oft werden eingereichte Volksinitiativen aus politischen und taktischen Gründen in den Schubladen liegen gelassen. Im Volk macht sich das Gefühl der Ohnmacht breit.

Mit unserer Initiative wollen wir allen Mätzchen rund um die Volksbegehren den Riegel schieben. 12 Monate sind eine vernünftige Zeit, um den Volkswillen zur Abstimmung zu bringen. Bundesrat und Parlament haben bereits bewiesen, dass sie fähig sind, Entscheidungen rasch zu treffen. Auch die Meinungsbildung in der Bevölkerung kann innert 12 Monaten problemlos durchgeführt werden.

Wenn unsere Initiative von Volk und Ständen angenommen wird, muss jedes Volksbegehren, welches in der Form des erarbeiteten Entwurfs eingereicht worden ist, innerhalb von 12 Monaten Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Dabei ist zu beachten, dass die Sammelfrist für die Unterschriften unverändert bleibt. Wer eine Initiative starten will, hat auch in Zukunft 18 Monate Zeit, die nötigen 100 000 Unterschriften zusammenzubringen und beglaubigen zu lassen.

Wer sich für unsere Initiative entscheidet, verleiht den Volksrechten neue Kraft und sorgt dafür, dass in Bern Volksbegehren künftig nicht mehr auf die lange Bank geschoben werden können. Deshalb empfehlen wir Ihnen, unsere Initiative anzunehmen.»

Das Initiativkomitee

Stellungnahme des Bundesrates

2

Volksinitiativen dürfen nicht verschleppt werden, sondern sie sind rechtzeitig zur Abstimmung zu unterbreiten. Deshalb haben Bundesrat und Parlament die Behandlungsfrist bereits 1997 stark verkürzt. Trotz der Neuregelung fordert die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» nun eine weitere einschneidende Verkürzung der Frist auf 12 Monate. Der Bundesrat lehnt die Initiative namentlich aus folgenden Gründen ab:

■ Anliegen bereits weitgehend verwirklicht

In der Vergangenheit ist es nicht immer gelungen, Volksinitiativen innert nützlicher Frist zur Abstimmung zu bringen. Bundesrat und Parlament haben deshalb für die nach dem 31. März 1997 eingereichten Initiativen wirksame Massnahmen getroffen: Seit 1997 beträgt die Frist von der Einreichung einer Initiative bis zur Volksabstimmung maximal drei Jahre und drei Monate, während sie zuvor in einzelnen Fällen über acht Jahre betrug. Mit dem geltenden Recht wird entgegen der Behauptung des Initiativkomitees kein Volksbegehren mehr auf die lange Bank geschoben. Aber die erforderliche Zeit für den politischen Prozess, den eine Initiative auslöst, steht weiterhin zur Verfügung. Ebenso bleibt eine Staffelung von Initiativen mit ähnlichem oder gegensätzlichem Inhalt möglich.

■ Auseinandersetzung mit Initiativen braucht Zeit

Nicht nur Bundesrat und Parlament, sondern auch Öffentlichkeit, Stimmberechtigte, Kantone, Parteien und Verbände müssen sich mit Volksinitiativen gründlich auseinandersetzen können. Die «Beschleunigungsinitiative» will jedoch die neue Behandlungsfrist um rund zwei Drittel verkürzen. Damit wird ein bedeutender politischer Prozess praktisch verunmöglicht, obwohl dieser vielfach ebenso wichtig ist wie die

Abstimmung an der Urne. Es braucht Zeit, Volksbegehren auf breiter Ebene zu diskutieren, mögliche Lösungen und Alternativen gegeneinander abzuwägen und Stellungnahmen sowie allenfalls Gegenvorschläge zu formulieren. Oft wünschen auch die Initiativkomitees selbst, dass ihre Anliegen ohne Zeitdruck behandelt werden. Die Initiative verlangt eine derart kurze Frist, dass unserem Initiativrecht Schaden zugefügt würde.

■ **Volksbegehren sind inhaltlich ernst zu nehmen**

Nur ein Zehntel aller Initiativen ist seit der Einführung dieses Volksrechts angenommen worden. Die übrigen Initiativen sind aber selten wirkungslos geblieben. In vielen Fällen wurden den Volksbegehren direkte oder indirekte Gegenvorschläge gegenübergestellt, oder die Initiativen wirkten sich auf Entscheide der Behörden und auf die Gesetzgebung aus. Mit der Annahme der vorliegenden Initiative würden diese Möglichkeiten stark eingeschränkt. Den Initiativen ginge damit ein wichtiger Teil ihrer Wirksamkeit verloren. Die Initiantinnen und Initianten behaupten, die Volksrechte stärken zu wollen, erreichen mit ihrem Volksbegehren jedoch das Gegenteil: Die direkte Demokratie wird unter Zeitdruck geschwächt.

■ **Übermässiger Einfluss der Initiativkomitees**

Oft ist ein Gegenvorschlag zu einer Initiative ein geeignetes Mittel, um für die Lösung eines Problems eine Mehr-

heit zu finden. Gemäss der «Beschleunigungsinitiative» kann die einjährige Behandlungsfrist für Volksbegehren um höchstens 12 Monate verlängert werden, falls ein Gegenvorschlag vorbereitet wird. Über die Verlängerung entscheidet aber im Unterschied zu heute nicht das demokratisch gewählte Parlament, sondern das jeweilige Initiativkomitee. Dass das Parlament so von Entscheiden eines Komitees abhängig würde, ist staatspolitisch bedenklich.

■ **Echt verstandene Demokratie bedeutet Dialog**

Die Vor- und Nachteile einer Initiative stellen sich oftmals erst im Zuge einer gründlichen politischen Auseinandersetzung heraus. Werden die Behandlungsfristen zu drastisch verkürzt, so können die Nachteile einer vorgeschlagenen Verfassungsänderung nur unzureichend analysiert werden. Es könnte zudem vorkommen, dass Initiativen unter Zeitdruck abgelehnt würden, ohne dass ihre prüfenswerten Aspekte genügend ernst genommen worden wären. Auch die Information der Stimmberechtigten würde eingeschränkt. Echt verstandene Demokratie bedeutet Dialog. Ein Dialog unter Zeitdruck wäre zu oberflächlich, und die Volksinitiative würde vermehrt zum Spielball von Interessengruppen.

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie» abzulehnen.

Dritte Vorlage

Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden»

3

■ Die dritte Abstimmungsfrage lautet:
Wollen Sie die Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» annehmen?

Der Nationalrat hat die Initiative mit 112 zu 48 Stimmen abgelehnt, der Ständerat mit 36 zu 4 Stimmen.

Das Wichtigste in Kürze

21

■ Die Frauen sind noch immer untervertreten

Die Gleichstellung von Frau und Mann gilt in unserem Land als wichtiger Grundsatz, der seit 1981 auch in der Verfassung verankert ist. Deshalb ist es von grosser Bedeutung, dass die Frauen auch in den Behörden angemessen vertreten sind. Seit der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahre 1971 nimmt der Anteil der Frauen in den eidgenössischen Räten in kleinen Schritten von Wahl zu Wahl zu. Er betrug Ende 1999 im Nationalrat 23,5 Prozent, im Ständerat 19,6 Prozent. Seit 1999 gehören zwei Frauen dem Bundesrat an, und eine Frau wurde zur Bundeskanzlerin gewählt. Trotz dieser Fortschritte sind die Frauen in den eidgenössischen Behörden nach wie vor untervertreten.

■ Was will die Initiative?

Die «Initiative 3. März» wurde am 3. März 1993 als Reaktion auf die Nichtwahl einer Frau in den Bundesrat lanciert. Um eine angemessene Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden zu erwirken, verlangt sie folgende Quoten:

- **Nationalrat:** Die Differenz zwischen den in einem Kanton gewählten Männern und Frauen darf nicht grösser als eins sein.
- **Ständerat:** Die Kantone mit zwei Sitzen im Ständerat entsenden einen Mann und eine Frau.
- **Bundesrat:** Mindestens drei der sieben Mitglieder müssen Frauen sein.

— **Bundesgericht:** Der Frauenanteil muss mindestens 40 Prozent betragen.

Für die Bundesverwaltung sieht die Initiative keine Quoten vor; das Gesetz muss aber für eine angemessene Vertretung der Frauen sorgen. Das Gleiche gilt für die Verwaltungen von Kantonen und Gemeinden.

■ Unannehmbare Folgen

Die Initiative hätte unannehmbare Folgen: Indem sie eine Diskriminierung beseitigt, schafft sie neue. Die Quotenlösung schränkt das Recht der Stimmberechtigten, eine freie Wahl zu treffen, unverhältnismässig ein. Sie verletzt den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Kandidierenden. Zudem würde unser Land eine äusserst starre Regelung einführen, wie sie kein anderes Land in Europa kennt.

■ Ein gesellschaftliches Problem

Die Initiative verfolgt ein berechtigtes Anliegen. Aber die Frage der Stellung der Frau in der Gesellschaft erschöpft sich nicht in der Festsetzung von Quoten. Es geht hier um ein gesellschaftliches Problem, das viel umfassender angegangen werden muss.

■ Standpunkt von Bundesrat und Parlament

Für Bundesrat und Parlament sind die vorgesehenen Massnahmen nicht der geeignete Weg, um die Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden zu verbessern. Die vorgeschlagene Quotenregelung ist ein viel zu starres Instrument.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)»

vom 18. Juni 1999



Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 21. März 1995¹ eingereichten Volksinitiative «für eine
gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 17. März 1997²,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» vom 21. März 1995 ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:



I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:³

Art. 8 Abs. 3a

^{3a} Das Gesetz sorgt für eine ausgewogene Vertretung der Frauen in den Verwaltungen, insbesondere in der allgemeinen Bundesverwaltung, in den Regiebetrieben und an den Hochschulen.

Art. 143a Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden

In allen Bundesbehörden, namentlich im Nationalrat, im Ständerat, im Bundesrat und im Bundesgericht, ist eine angemessene Vertretung der Frauen unter Berücksichtigung der jeweiligen Eigenheiten jeder Behörde gewährleistet.

¹ BBl 1995 III 112

² BBl 1997 III 537

³ Der Wortlaut der Volksinitiative wurde durch BB vom 28. Sept. 1999 an die neue BV vom 18. April 1999 angepasst (siehe BBl 1999 8770).

Art. 149 Abs. 5⁴

⁵ Die Differenz zwischen der weiblichen und der männlichen Vertretung in einem Kanton beträgt nicht mehr als eins. Die Bundesgesetzgebung trifft die näheren Bestimmungen über die Ausführung.

Art. 150 Abs. 2

² Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden wählen je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten; die übrigen Kantone wählen je eine Frau und einen Mann.

Art. 175 Abs. 1⁵

¹ Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern; mindestens drei von ihnen sind Frauen.

Art. 188 Abs. 4, zweiter Satz⁶

⁴ ... Der Anteil der Frauen unter den haupt- und nebenamtlichen Richtern und Richterinnen beträgt je mindestens 40 Prozent.

Art. 196 *Sachüberschrift*

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

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

1. *Übergangsbestimmung zu Art. 149 Abs. 5 und 150 Abs. 3 (Zusammensetzung und Wahl des National- und Ständerates)*

Die Ausführungsbestimmungen sind innert fünf Jahren nach Annahme von Artikel 149 Absatz 5 und Artikel 150 Absatz 3 zu erlassen.

2. *Übergangsbestimmung zu Art. 175 Abs. 1 und 188 Abs. 4 (Zusammensetzung und Wahl des Bundesrates, Stellung des Bundesgerichtes)*

¹ Bei der Gesamterneuerungswahl des Bundesrates und bei der Bestätigungswahl des Bundesgerichtes können Mitglieder, die vor der Annahme der geänderten Bestimmungen von Artikel 175 Absatz 1 und Artikel 188 Absatz 4 in diese Behörden gewählt worden sind, wieder gewählt werden, auch wenn die Anforderungen dieser Artikel nicht erfüllt sind.

² Bei Ersatzwahlen in den Bundesrat und ins Bundesgericht sind ausschliesslich Frauen wählbar, wenn sie nicht nach Artikel 175 beziehungsweise Artikel 188 vertreten sind.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

⁴ Mit Übergangsbestimmung

⁵ Mit Übergangsbestimmung

⁶ Mit Übergangsbestimmung

„ Das Initiativkomitee macht geltend:

25

«Quoten sind eine Frage der Gerechtigkeit

Wer politische Macht hat, kann die verschiedensten gesellschaftlichen Bereiche beeinflussen. Darauf haben Frauen wie Männer ein Anrecht. Frauen machen heute in der Bevölkerung zwar eine Mehrheit aus, in den politischen Institutionen ist aber nur rund jede fünfte Person weiblich.

Gleichstellung kommt nicht von selbst

Wenn keine Massnahmen zur Frauenförderung ergriffen werden, wird es noch Jahrzehnte dauern, bis Frauen wie Männer gleichermaßen im Parlament vertreten sein werden. Bei den eidgenössischen Wahlen 1999 waren beispielsweise lediglich 34 Prozent der Kandidierenden Frauen – das sind sogar weniger als 1995.

Frauen haben nicht die gleichen Wahlchancen wie Männer

Im Schweizer Bundesstaat war die Politik von 1848 bis 1971 eine ausschliessliche Männerdomäne. Karrierewege wurden von Männern für Männer definiert. Gerade in einer demokratischen Gesellschaft ist es aber wichtig, dass auch Lebenserfahrungen von Frauen in die Politik eingebracht werden. Mit Quoten kann die geschichtlich bedingte Chancenungleichheit ausgeglichen werden.

Die neue Bundesverfassung fordert explizit die rechtliche und die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter

Die rechtliche Gleichstellung von Frauen und Männern ist in der Schweiz weitgehend gewährleistet. Die tatsächliche Gleichstellung hingegen ist weder in der Politik, noch in der Familie, noch in der Arbeitswelt erreicht.

Quoten und Proporz haben in der Schweiz Tradition

Eine Frauenquote würde für unser politisches System keineswegs eine umwälzende Neuerung darstellen. Bereits heute sorgen Quoten und Proporzwahlssysteme für eine ausgewogene Teilhabe von Parteien, Kantonen und Sprachregionen an der politischen Macht.»

Das Initiativkomitee

Stellungnahme des Bundesrates

3

Der Bundesrat teilt grundsätzlich die Anliegen der Initiative, hält aber den vorgeschlagenen Weg für falsch. Die vorgesehenen Massnahmen würden die Wahlfreiheit der Stimmberechtigten empfindlich einschränken und das Recht der Kandidatinnen und Kandidaten auf gleiche Wahlchancen beschneiden. Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:

■ **Eingeschränkte Wahlfreiheit der Stimmberechtigten**

Bei einer Annahme der Initiative würde sich das Wahlverfahren stark komplizieren; es verlöre auch an Transparenz. Das vorgeschlagene Quotensystem würde zu einer Verfälschung des Wählerwillens führen, hätten doch die für Frauen und die für Männer abgegebenen Stimmen nicht das gleiche Gewicht. Es wäre möglich, dass Personen gewählt würden, die weniger Stimmen hätten als Mitkandidierende auf der gleichen Liste, die wegen der Quotenregelung scheitern würden.

■ **Ungleiche Wahlchancen für Männer und Frauen**

Im Nationalrat hätten die Kandidierenden nicht dieselben Wahlchancen; diese wären stark vom Geschlecht abhängig. Bei den Ergänzungswahlen in den Bundesrat und in das Bundesgericht könnten so lange keine Männer gewählt werden, bis die erforderliche Frauenquote erreicht wäre. Ein bestens qualifizierter Kandidat hätte allein wegen der Quotenregelung keine Chance.

■ **Kein Land in Europa kennt so strikte Vorschriften**

Einige europäische Länder haben Regelungen zur Erhöhung des Frauenanteils eingeführt oder einzuführen versucht. Diese Regelungen gehen aber alle weniger weit als die «Initiative 3. März»; sie beschränken sich darauf, Mindestanteile für Männer und Frauen auf den

Wahllisten zu garantieren. In den skandinavischen Staaten, die weltweit den grössten Frauenanteil in den Behörden kennen, existieren für die Zusammensetzung der Regierung und des nationalen Parlaments keine gesetzlichen Quoten.

■ Die politischen Parteien spielen eine wichtige Rolle

Die Erfahrung zeigt, dass in der Schweiz wie im Ausland diejenigen Anstrengungen am erfolgreichsten sind, welche die politischen Parteien auf freiwilliger Basis unternehmen. Gewisse Parteien sind in dieser Hinsicht bereits aktiv geworden. Als sehr wirksam haben sich beispielsweise die folgenden Massnahmen erwiesen, welche die Parteien selbst getroffen haben: die Einsetzung parteiinterner Frauengruppen und vor allem eine geeignete Gestaltung der Wahllisten (Einführung von Quoten und aussichtsreiche Platzierung von Frauen).

■ Die Stellung der Frau in der Gesellschaft verbessern

Die Beseitigung von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern darf sich nicht auf die Festsetzung starrer Quoten beschränken, sondern erfordert einen viel tiefer greifenden gesellschaftlichen Wandel. Die Initiative birgt die Gefahr, dass dieser Aspekt vernachlässigt wird. Die Stellung der Frauen in der Politik widerspiegelt die bestehende Ungleichheit zwischen den Geschlechtern in den andern Bereichen des gesellschaftli-

chen Lebens. Es geht also darum, gesellschaftliche Verhältnisse zu schaffen, die der Frau grundsätzlich eine bessere Stellung zuerkennen, namentlich durch die Beseitigung von Ungleichheiten in Familie, Ausbildung und Arbeit. Bundesrat und Parlament haben auf diesem Gebiet bereits einiges erreicht. Erwähnt seien vor allem das Gleichstellungsgesetz, die Massnahmen zur Verbesserung des Frauenanteils in der Bundesverwaltung und den ausserparlamentarischen Kommissionen sowie die Förderung der Frauen im Hochschulbereich.

■ Der Vergleich mit den Minderheiten hinkt

Der Schutz der Minderheiten ist ein Grundsatz, der in unserem politischen System gut verankert ist. Die Garantien zu Gunsten der sprachlichen und regionalen Minderheiten rechtfertigen sich durch das Erfordernis eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Landesteilen. Ohne diese Garantien hätten einige Minderheiten kaum Chancen, in den Bundesbehörden überhaupt vertreten zu sein. Die Frauen sind keine Minderheit und können mit andern Mitteln erreichen, dass sie in den Behörden besser vertreten sind.

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» abzulehnen.

Vierte Vorlage

Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung

4

■ **Die vierte Abstimmungsfrage lautet:**
Wollen Sie die Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung [FMF])» annehmen?

Der Nationalrat hat die Initiative mit 132 zu 18 Stimmen abgelehnt, der Ständerat mit 42 zu 0 Stimmen.

Das Wichtigste in Kürze

29

■ Fortschritt der Medizin

Dank den Errungenschaften der Fortpflanzungsmedizin ist es heute möglich, Paaren, denen aus verschiedenen Gründen Kinder versagt sind, den Wunsch nach Nachkommen zu erfüllen. Diese Chance soll genutzt werden dürfen. Damit die Menschenwürde gewahrt bleibt, müssen aber der Technik klare Grenzen gesetzt werden.

■ Die Verfassung verhindert Missbräuche

1992 haben Volk und Stände strenge Vorschriften in Bezug auf die medizinisch unterstützte Fortpflanzung des Menschen in der Verfassung verankert. Gentechnologische Manipulationen an Keimzellen und Embryonen, das Klonen, die Leihmutterschaft und Embryonenspenden sind verboten. Im Weiteren dürfen Samen anonymen Spender nicht verwendet werden.

■ Wirksames Gesetz

Das neue Gesetz über die Fortpflanzungsmedizin bekämpft Missbräuche wirkungsvoll. Es erklärt das Kindeswohl zum obersten Grundsatz und verbietet das Aufbewahren von Embryonen, die Eispende sowie die gentechnologische Untersuchung des Embryos im Reagenzglas. Die Daten des Samenspenders werden bei einer Bundesstelle aufbewahrt und sind dem Kind zugänglich.

■ Was will die Initiative?

Die Initiative «für menschenwürdige Fortpflanzung» geht weiter: Statt nur

Missbräuche zu verhindern, will sie absolute Verbote in der Verfassung verankern. Die Befruchtung ausserhalb des Körpers der Frau und die Verwendung von Samenzellen Dritter wären nicht mehr möglich. Zulässig blieben nur die künstliche Befruchtung mit Samenzellen des Partners und das instrumentelle Einbringen von Samen- und Eizellen in die Frau.

■ Bundesrat und Parlament sagen Nein zur Initiative

Die von der Initiative verlangten Verbote sind unverhältnismässig. Missbräuche können mit dem neuen Gesetz wirksam bekämpft werden. Die Initiative beschränkt die medizinische Unterstützung bei der Erfüllung des Kinderwunsches in unzulässiger Weise.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung)»

vom 18. Dezember 1998



Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 18. Januar 1994¹ eingereichten Volksinitiative
«zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie
(Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung)»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996²,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 18. Januar 1994 «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:³

Art. 119 Abs. 2 Bst. c und g

² Der Bund erlässt Vorschriften über den Umgang mit menschlichem Keim- und Erbgut. Er sorgt dabei für den Schutz der Menschenwürde, der Persönlichkeit und der Familie und beachtet insbesondere folgende Grundsätze:

- c. Die Zeugung ausserhalb des Körpers der Frau ist unzulässig.
- g. Die Verwendung von Keimzellen Dritter zur künstlichen Zeugung ist unzulässig.



Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

¹ BBl 1994 V 896

² BBl 1996 III 205

³ Der Wortlaut der Volksinitiative wurde durch BB vom 28. Sept. 1999 an die neue BV vom 18. April 1999 angepasst (siehe BBl 1999 8770).

„ Das Initiativkomitee macht geltend:

31

«Zum Schutz des Menschen

Die Natur wählt nicht zufällig für den Beginn des Lebens den Schutz des Mutterleibes. Vom Moment der Zeugung an entwickelt sich eine unverwechselbare Person. Bei Unfruchtbarkeit sind deren Ursachen zu erforschen und zu heilen. Die Auswirkungen einer Retortenzugung auf kommende Generationen sind nicht bekannt.

Manipulationen

Die Befruchtung im Glas wird durch technische und chemische Manipulationen ermöglicht, mit denen die Natur überlistet wird: forcierte Eireifung durch Hormonzugabe; operative Entnahme von zehn und mehr Eizellen; mikroskopische Qualitätsprüfung von Samen, Eizellen und Embryonen; Einspritzen von aus eigener Kraft nicht zeugungsfähigen Samen; Einfrieren überzähliger befruchteter Eizellen; selektives Vernichten von Embryonen, usw.

Fortpflanzungstechnologie

Ihre Methoden unterscheiden sich nicht von denen der Veterinärmedizin. Bedenkenlos werden sie auf den Menschen übertragen. Zum Fachteam aus Ärzten, Chemikern und Biologen gesellen sich noch Psychologen. Die geplante Überwälzung der hohen Kosten auf die Krankenkassen führt zu einem weiteren Kostenschub. Mit dem Hinweis auf den künftigen wissenschaftlichen Fortschritt tröstet man über die Misserfolge hinweg.

Menschenwürdige Fortpflanzung

Ein Kind darf nicht zur produzierbaren Ware degradiert und die Frau dem Machtbereich Dritter ausgeliefert werden. Mit Fremdsamen Gezeugte erfahren meist ihre wahre Herkunft nicht, denn die Auskunftspflicht kann nicht durchgesetzt werden. Kontrollmöglichkeiten gibt es keine. Verfassungsmässig gedeckte Täuschung ist eines Rechtsstaates unwürdig; die Menschenwürde wird dadurch verletzt.

Bei einem Ja zur Initiative wird das noch nicht in Kraft gesetzte Fortpflanzungsmedizinengesetz entsprechend nachgebessert. Zudem wird die Annahme eine weltweit erwünschte Diskussion auslösen.»

Das Initiativkomitee

Stellungnahme des Bundesrates

Der Verfassungsartikel von 1992 und das vom Parlament bereits verabschiedete Gesetz verhindern Missbräuche auf dem heiklen Gebiet der Fortpflanzungsmedizin. Demgegenüber will die Initiative mit unverhältnismässigen Verboten medizinische Techniken bekämpfen, die bereits seit Jahrzehnten angewendet werden. Der Bundesrat lehnt die Initiative «für menschenwürdige Fortpflanzung» insbesondere aus folgenden Gründen ab:

4

■ **Der Wunsch nach Kindern ist legitim**

Für viele Paare ist es ein wichtiges Lebensziel, Kinder zu haben und sie zu erziehen. Ungewollte Kinderlosigkeit wird von den Betroffenen häufig als schwere Belastung erlebt. Dank der Fortpflanzungsmedizin ist es möglich, diesen Menschen zu helfen. Der Zugang zu den entsprechenden Methoden muss deshalb in einem freiheitlichen Staat offen bleiben – selbstverständlich unter Beachtung der ethischen Schranken.

■ **Initiative als Rückschritt**

Seit 1992 sind die Fortpflanzungsmedizin und die Gentechnologie verfassungsrechtlich geregelt. Das Gesetz über die Fortpflanzungsmedizin von 1998 unterstellt die ärztliche Fortpflanzungshilfe zusätzlich einer Bewilligungspflicht und sieht eine ständige Aufsicht über die Ärztinnen und Ärzte vor, die auf dem Gebiet der Fortpflanzungsmedizin praktizieren. Es lässt ferner die Befruchtung ausserhalb des Körpers der Frau (In-vitro-Fertilisation) nur unter strengen Voraussetzungen zu und verlangt im Falle der Samenspende, dass das Kind die Identität des Spenders erfahren kann. Die Initiative will nun diese in ihrer Anwendung bereits stark eingeschränkten zwei Methoden gänzlich verbieten.

■ **Menschenwürde als oberstes Gebot**

Bei der Regelung der Fortpflanzungsmedizin waren die Wahrung der Menschenwürde sowie der Schutz der

Person und der Familie für Bundesrat und Parlament oberstes Gebot. Indem der Gesetzgeber In-vitro-Fertilisation und Samenspende nur unter genau umschriebenen Voraussetzungen zulässt und ihre Anwendung auch kontrolliert, achtet er die menschlichen Werte vollständig.

■ **Die Betroffenen ernst nehmen**

Die Fortpflanzungsmedizin kommt nicht nur einer kleinen Minderheit zugute. Über 10 Prozent der Paare bleiben ungewollt kinderlos. Sie sollen frei entscheiden können, ob sie medizinische Hilfe in Anspruch nehmen wollen oder nicht. Mehrere Hundert Kinder werden in der Schweiz pro Jahr dank In-vitro-Fertilisation geboren.

■ **Kein Fortpflanzungstourismus**

Die Schweiz wäre im Falle der Annahme der Initiative in Europa das einzige Land mit derartigen Verboten. Schon heute ist deshalb abzusehen, dass viele Paare sich den Kinderwunsch trotzdem erfüllen würden, indem sie sich im Ausland behandeln liessen.

■ **Die Initiative ist unverhältnismässig**

Die von der Initiative verlangten Verbote sind unverhältnismässig. Sie entsprechen weder dem öffentlichen Interesse, noch lassen sie sich mit den bisher in der Praxis gesammelten Erfahrungen rechtfertigen. Das Gesetz über die Fortpflanzungsmedizin setzt klare und strenge Schranken, innerhalb derer die künstliche Befruchtung möglich sein

soll. Die eidgenössischen Räte haben das Gesetz am 18. Dezember 1998 verabschiedet, und der Bundesrat wird es bei einer Ablehnung der Initiative rasch in Kraft setzen.

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «für menschenwürdige Fortpflanzung» abzulehnen.

Fünfte Vorlage

Verkehrshalbierungs-Initiative

5

■ **Die fünfte Abstimmungsfrage lautet:**
Wollen Sie die Volksinitiative «für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungs-Initiative)» annehmen?

Der Nationalrat hat die Initiative mit 110 zu 30 Stimmen abgelehnt, der Ständerat mit 42 zu 0 Stimmen.

Das Wichtigste in Kürze

35

■ Die zwei Seiten der Mobilität

Mobilität ist ein menschliches Grundbedürfnis und zugleich ein wichtiger Faktor unserer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Sie ist Teil unserer Lebensqualität und trägt zum Wohlstand bei. Das anhaltende Verkehrswachstum, insbesondere die Zunahme des motorisierten Strassenverkehrs, hat aber auch eine Kehrseite: Lärm, Luftverschmutzung und Unfälle belasten Mensch und Umwelt.

■ Was will die Initiative?

Um die negativen Auswirkungen der Mobilität einzudämmen, verlangt die 1996 eingereichte Initiative, dass der motorisierte Strassenverkehr innerhalb von zehn Jahren halbiert wird. Sie lässt jedoch offen, mit welchen Mitteln das Ziel erreicht werden soll. Das Parlament hat eine Frist von drei Jahren, um die nötigen Gesetze zu erlassen. Kann es sie nicht einhalten, muss der Bundesrat die notwendigen Massnahmen ergreifen.

■ Besserer Weg

Unsere in mehreren Volksabstimmungen festgelegte Verkehrspolitik geht von einem anderen Ansatz aus: Sie will die Gefahren der Mobilität begrenzen, ohne die Mobilität als solche in Frage zu stellen. Diesen Weg verfolgt der Bundesrat konsequent: Die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe steht kurz bevor, die Bahnen werden modernisiert,

zusätzliche Verschärfungen der Abgasvorschriften sind geplant. Hinzu kommt das vom Parlament im vergangenen Herbst beschlossene CO₂-Gesetz. Mit der Revision des Strassenverkehrsgesetzes soll die Verkehrssicherheit weiter verbessert werden.

■ Standpunkt von Bundesrat und Parlament

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Eine Halbierung des Strassenverkehrs innerhalb von zehn Jahren hätte gravierende Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigungslage. Besonders betroffen wären die Rand- und Tourismusregionen sowie Personen, die auf das Auto besonders angewiesen sind. Beim öffentlichen Verkehr wären bedeutende Kapazitätsengpässe zu erwarten, und die Beziehungen zum Ausland würden einer neuen Belastungsprobe ausgesetzt.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungs-Initiative)»

vom 18. Juni 1999



Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Prüfung der am 20. März 1996¹ eingereichten Volksinitiative «für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungs-Initiative)», nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 29. Oktober 1997², beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungs-Initiative)» vom 20. März 1996 ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:³

Art. 82 Abs. 2a-2c⁴

^{2a} Bund, Kantone und Gemeinden halbieren den motorisierten Strassenverkehr innerhalb von zehn Jahren nach Annahme der Verkehrshalbierungs-Initiative durch Volk und Stände. Der neue Stand darf nicht mehr überschritten werden. Massgebend ist die in der Schweiz insgesamt erbrachte Fahrleistung. Der öffentliche Verkehr ist von diesen Bestimmungen nicht betroffen und wird nicht mitgerechnet.

^{2b} Die Gemeinden können auf allen Strassen ihres Gebietes, ausgenommen auf den Nationalstrassen, Verkehrsbeschränkungen anordnen, soweit es dem Ziel von Absatz 2a oder der Verbesserung oder Erhaltung von Lebensräumen dient. Die vollständige Sperrung der vom Bund bezeichneten Durchgangsstrassen ist nur in Absprache mit dem Bund zulässig. Die Benützung der Strassen im Dienste der öffentlichen Hand bleibt vorbehalten.

^{2c} Die für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs anzuwendenden Mittel werden durch das Gesetz bestimmt.

Art. 196 Sachüberschrift

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

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

1. Übergangsbestimmung zu Art. 82 Abs. 2c (Strassenverkehr)

Ist die Ausführungsgesetzgebung nach Artikel 82 Absatz 2c innerhalb dreier Jahre nach Annahme der Verkehrshalbierungs-Initiative nicht rechtskräftig, erlässt der Bund die notwendigen Bestimmungen auf dem Verordnungsweg.



Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

¹ BBl 1996 II 882

² BBl 1998 269

³ Der Wortlaut der Volksinitiative wurde durch BB vom 28. Sept. 1999 an die neue BV vom 18. April 1999 angepasst (siehe BBl 1999 8770).

⁴ Mit Übergangsbestimmung

„ Das Initiativkomitee macht geltend:

37

«**Autos wollen wir weiterhin nutzen.** Doch wir wollen mehr: Wir wollen ein Optimum von Mobilität **und** Lebensqualität. Mit intelligenten Mitfahrkonzepten und 'Autoteilet' (Car Sharing) bringen wir bereits einen Drittel des heutigen Verkehrs weg, den Rest besorgen bessere Bus- und Bahnverbindungen, innovative Leichtmobile und Velos. So entlasten wir unsere Lebensräume von der Hälfte des motorisierten Strassenverkehrs. Das bringt:

mehr Sicherheit für alle

Es gibt weniger Verkehrsunfälle. Ältere Menschen, Kinder, Fussgänger, Behinderte, Velofahrerinnen, Autofahrende: Alle sind sicherer unterwegs.

mehr Gesundheit für alle

Wir atmen auf: Die Luft wird besser. Allergien und Atemwegserkrankungen nehmen deutlich ab. Im Sommer bleibt die Ozonbelastung unter dem Grenzwert, und unsere Kinder spielen wieder unbeschwert im Freien.

mehr Arbeit für alle

Wird ein Franken in den öffentlichen Verkehr investiert, so bringt das im Vergleich zum Strassenverkehr doppelt so viele Arbeitsplätze: Im Wagon- und Schienenbau, bei Bus und Bahn entstehen so Zehntausende neuer Jobs. Zudem: Neue Fahrzeugtechnologien kommen in Schwung, und das lokale Gewerbe wird gestärkt gegen unfaire Billigkonkurrenz.

freie Fahrt für alle

Wir kommen besser voran. Innovative Leichtmobile erobern den Markt. Bus und Bahn werden günstiger. Und wer aufs Auto angewiesen ist, bleibt nicht mehr im Stau stecken.

Die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs **ist europa- und wirtschaftsverträglich, kostenneutral und ohne Zwangsmassnahmen umsetzbar.** Das bestätigen eine offizielle Studie des Bundes und ein Bericht der Bundesverwaltung.

'Wenn alle Menschen dieser Welt so viel Auto fahren wollten wie wir, dann ginge uns die Luft zum Atmen aus', sagt Bundesrat Leuenberger. Er hat Recht. Unsere Initiative sorgt dafür, dass **unsere Kinder und Enkel ein lebenswertes und freies Leben in einer intakten Umwelt** führen können.»

Das Initiativkomitee

Stellungnahme des Bundesrates

Unsere Verkehrspolitik will die Vorteile der Mobilität erhalten und ihre Nachteile gezielt begrenzen. Die «Verkehrshalbierungs-Initiative» steht dazu im Widerspruch: Sie begnügt sich nicht damit, die negativen Auswirkungen des motorisierten Strassenverkehrs einzudämmen, sondern sie will diesen selbst massiv einschränken. Der Bundesrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:

■ Staatlicher Dirigismus

Die Initiative gibt ein rigoroses Ziel vor, ohne zu sagen, wie dieses erreicht werden kann. Wissenschaftliche Studien haben ergeben, dass selbst einschneidende Massnahmen wie eine Erhöhung des Benzinpreises auf drei Franken nicht genügen würden, um den motorisierten Individualverkehr innerhalb von zehn Jahren auf die Hälfte zu reduzieren, wie es die Initiative verlangt. Es würden zusätzliche Zwangsmassnahmen wie Kilometerkontingentierungen, Fahrverbote und Vorschriften bezüglich Auslastung der Fahrzeuge notwendig. Der Staat müsste festlegen, wer wieviel Auto fahren darf. Eine derartige Bevormundung der Bürgerinnen und Bürger widerspricht unserem Staatsverständnis.

■ Schwierige Umsetzung

Die praktischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Initiative wären immens und würden Bund und Kantone einen massiven Verwaltungsaufwand verursachen. Es wäre kaum möglich, die erforderlichen Zwangsmassnahmen gerecht und sozialverträglich durchzuführen. Zudem müsste die Kapazität des öffentlichen Verkehrs in nur zehn Jahren mindestens verdoppelt werden. Dies würde den Staat allein schon aus finanziellen Gründen überfordern.

■ Nachteile für die Wirtschaft

Ein gut funktionierendes Verkehrssystem ist für unsere Wirtschaft uner-

lässlich. Eine Studie des Bundes belegt: Die Halbierung des Strassenverkehrs binnen zehn Jahren hätte für die Unternehmen und die Arbeitnehmenden gravierende Konsequenzen. Im Gegensatz zur Behauptung des Initiativkomitees wären negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungslage zu erwarten. Besonders betroffen wäre der Tourismus, der mit seinen 360 000 Arbeitsplätzen zu den wichtigsten Wirtschaftszweigen unseres Landes gehört.

■ **Diskriminierung von ländlichen Regionen und des Berggebietes**

Der öffentliche Verkehr ist ausserhalb der Städte und Agglomerationen weniger gut ausgebaut. Im Berggebiet und auf dem Land sind deshalb die Leute oft auf ihr Auto angewiesen. Die Initiative hätte für sie besonders grosse Nachteile. Es ist zu befürchten, dass sich die Abwanderung in die Bevölkerungszentren noch verstärken würde.

■ **Internationale Abkommen in Frage gestellt**

Die Schweiz hat im Verkehrsbereich zahlreiche internationale Verträge abgeschlossen. Um bei Annahme der Initiative Gegenmassnahmen unserer Nachbarländer zu vermeiden, müssten komplizierte Sonderregelungen zugunsten der ausländischen Automobilisten und Transporteure getroffen werden. Das wäre gegenüber Wirtschaft und Be-

völkerung der Schweiz ungerecht und diskriminierend.

■ **Falscher Ansatz**

Die Initiative setzt allein bei den gefährlichen Kilometern an und ist somit undifferenziert. Ein Kleinwagen würde genau gleich behandelt wie ein Lastwagen. Andere Möglichkeiten zur Verbesserung der Umweltsituation, wie eine Reduktion des Treibstoffverbrauchs oder des Schadstoffausstosses, lässt sie ausser Acht. Das ist auch unter ökologischen Gesichtspunkten fragwürdig und kontraproduktiv.

■ **Fortsetzung der bisherigen Verkehrspolitik**

Eine nachhaltige Verkehrspolitik begrenzt nicht die Mobilität selbst, sondern ihre negativen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. In diesem Sinne haben Bund und Kantone in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche Massnahmen ergriffen. Die Erfolge, insbesondere in den Bereichen Verkehrssicherheit und Luftreinhaltung, sind ausgewiesen. Weitere Schritte folgen. Zu erwähnen sind namentlich die gemäss Alpeninitiative vorgesehene Verlagerung von Güterverkehr auf die Schiene und die weitere Verschärfung der Abgasvorschriften.

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die «Verkehrshalbierungs-Initiative» abzulehnen.

PP
Postaufgabe

Retouren an
die Einwohnerkontrolle
der Gemeinde

Empfehlung an die Stimmberechtigten

Bundesrat und Parlament empfehlen
den Stimmberechtigten, am
12. März 2000 wie folgt zu stimmen:

■ **JA** zum Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1999 über die Reform der Justiz

■ **NEIN** zur Volksinitiative «für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)»

■ **NEIN** zur Volksinitiative «für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)»

■ **NEIN** zur Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung [FMF])»

■ **NEIN** zur Volksinitiative «für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungs-Initiative)»

WWW-Adresse des Bundes:
<http://www.admin.ch>