

Volksabstimmung vom 16. Februar 1992

Erläuterungen des Bundesrates

Worum geht es?

Krankenversicherung

Die Volksinitiative «für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkasseninitiative)» hat eine doppelte Zielsetzung: Einerseits will sie Grundsätze über die Versicherung in der Verfassung verankern, andererseits verlangt sie eine massive Erhöhung der Beiträge des Bundes an die Krankenkassen. Vor allem diese überrassende finanzielle Forderung ist für Bundesrat und Parlament untragbar, denn der Bund ist finanziell nicht in der Lage, seine Beiträge in kürzester Zeit mehr als zu verdoppeln. Die Probleme der Krankenversicherung können mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen gezielten Massnahmen besser bewältigt werden.

Abstimmungstext S. 4
Erläuterungen S. 3-9

Tierversuche

Die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» verlangt ein grundsätzliches Verbot der Tierversuche. Zulässig wären Versuche nur noch in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Diese würde die Forschung in Medizin und Biologie schwer behindern. Als Gegenvorschlag wurde das Tierschutzgesetz verschärft.

Abstimmungstext S. 12
Erläuterungen S. 10-15



Erste Vorlage: Volksinitiative betreffend Krankenversicherung

Ausgangslage

Die Entwicklungen im schweizerischen Gesundheitswesen sind Anlass zu grosser Besorgnis. Zwar hat unser Gesundheitssystem einen überaus hohen qualitativen Stand erreicht. In den letzten zehn Jahren ist es jedoch zu einer eigentlichen Kostenexplosion gekommen. In diesem Zeitraum sind die Kosten und die Prämien in der Krankenversicherung gut doppelt so schnell gestiegen wie die Löhne. Für viele Haushalte ist die Belastung untragbar geworden.

Der Bund hat in den letzten 25 Jahren zahlreiche Anstrengungen unternommen, die Kostenprobleme zu bewältigen. Alle Versuche sind gescheitert; so auch das Sofortprogramm für eine Kranken- und Mutterschaftsversicherung, das 1987 vom Volk abgelehnt wurde.

Seither hat der Bundesrat seine Bemühungen keineswegs vermindert. Er hat im Herbst 91 dem Parlament einen dringlichen Bundesbeschluss gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung und eine Revision des Krankenversicherungsgesetzes vorgelegt. Er schlägt darin eine ganze Reihe gezielter und wirkungsvoller Massnahmen vor, mit denen die Gesundheitskosten eingedämmt und die Prämienlasten gerecht verteilt werden können.

Vor diesem Hintergrund muss man die zwei hängigen Volksinitiativen beurteilen, die 1985 und 1986 zustande gekommen sind: eine von den Krankenkassen lancierte Initiative und eine später eingereichte Initiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes.

Die **Volksinitiative «für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkasseninitiative)»**, die nun zur Abstimmung vorliegt, erzielte 390 273 Unterschriften. Das eigentliche Schwergewicht der Initiative liegt weniger in den fünf neuen Absätzen von Artikel 34bis der Bundesverfassung als vielmehr in den Übergangsbestimmungen. Diese zwingen den Bund, seine Subventionen von heute 1,3 Milliarden Franken bereits knapp ein Jahr nach Annahme der Initiative auf mehr als 2,8 Milliarden zu erhöhen und bis zum Inkrafttreten eines neuen Gesetzes laufend heraufzusetzen.

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab. Diese ist nicht nur finanziell untragbar, sondern sie sieht eine undifferenzierte Verteilung der Bundesgelder ohne taugliche Massnahmen zur Kosteneindämmung vor. Auch der Bund ist bereit, mehr Mittel für die Krankenversicherung aufzuwenden, aber auf eine wesentlich wirkungsvollere Art, als die Initiative dies vorschlägt.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkasseninitiative)»

vom 23. März 1990

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 30. April 1985 «für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkasseninitiative)» wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{bis} Abs. 3-7 (neu)

³ Bund und Kantone gewährleisten eine bedürfnisgerechte Versorgung der Bevölkerung mit medizinischen Dienstleistungen im Rahmen der Kranken- und Unfallversicherung sowie deren wirtschaftliche Durchführung. Zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit erlassen sie insbesondere Tarif- und Abrechnungsnormen.

⁴ Die Krankenversicherung ist durch die vom Bund anerkannten Krankenkassen durchzuführen. Sie umfasst insbesondere Behandlungskosten und Geldleistungen bei Krankheit, Mutterschaft und, sofern hiefür anderweitig keine Versicherung besteht, bei Unfall und Geburtsgebrechen. Den Krankenkassen steht es frei, auf die Kranken- und Unfallversicherung bezogene Zusatzversicherungen zu betreiben.

⁵ Der Bund richtet den Krankenkassen Beiträge aus zur Abgeltung der ihnen durch Verfassung und Gesetz auferlegten sozial- und gesellschaftspolitischen Verpflichtungen, wie namentlich zur Sicherung der Solidarität zwischen den Geschlechtern und zwischen den Generationen.

⁶ Die Kantone ermässigen in der Krankenversicherung durch angemessene Beiträge die Prämien und Kostenbeteiligungen für wirtschaftlich schwächere Versicherte. Der Bund erlässt hiefür Rahmenbestimmungen. Auferlegen die Kantone den Krankenkassen weitergehende Verpflichtungen als das Bundesrecht, so haben sie diesen die daraus erwachsenden Mehrkosten zu vergüten.

⁷ Der Bund regelt das Verhältnis zu den übrigen Zweigen der Sozialversicherung sowie anderen Leistungspflichtigen.

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

Von dem der Annahme der Verfassungsbestimmungen von Artikel 34^{bis} Absätze 3-7 folgenden Kalenderjahr an bis zum Inkrafttreten der auf sie gestützten Gesetzgebung richten sich die Bundesbeiträge an die Krankenkassen nach den Bestimmungen, die für 1974 Geltung hatten.

Art. 2

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

Argumente des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee begründet sein Volksbegehren wie folgt:

«Ein weiterer ungebremster Auftrieb der Kosten in der Krankenversicherung kann nicht hingenommen werden. Für viele Versicherte hat die Prämienlast untragbare Ausmasse angenommen. Während sich die Konsumentenpreise seit 1964 knapp verdreifacht haben, stiegen die Kosten in der Krankenversicherung um das Zehnfache. Darum ist es das zentrale Anliegen der 'Initiative für eine finanziell tragbare Krankenversicherung', die Kosten des Gesundheitswesens einzudämmen.

Absatz drei des Volksbegehrens schafft die rechtlichen Voraussetzungen, um endlich Unwirtschaftlichem und Unnötigem in der Medizin zu Leibe zu rücken: Gefördert werden soll, was nötig und kostengünstig ist! Und zur Sicherung der Solidarität gegenüber den älteren Menschen und gegenüber den Frauen fordert die Initiative eine angemessene Beteiligung des Bundes an den sozialen und familienpolitischen Auflagen, die er den Krankenkassen überbindet. Überdies sieht sie gezielte Beiträge der Kantone an die einkommensschwachen Versicherten vor, so dass die Krankenversicherung tatsächlich für alle Bevölkerungskreise finanziell erschwinglich bleibt.

Trotz der enormen Kosten- und Prämiensteigerung hat der Bund seine 1964 gesetzlich zugesicherten Solidaritätsbeiträge an die Krankenversicherung massiv abgebaut: von 1976 bis 1989 insgesamt um 7,13 Milliarden Franken. Verschiedene Anläufe von Bundesrat und Parlament für eine Neugestaltung der Krankenversicherung mit dem Ziel einer erträglicheren Finanzierung sind 1974, 1978 und 1986 misslungen. Und auch das neue Projekt des Bundesrates zur Stützung der Solidarität in der Krankenversicherung droht am Widerstand der gleichen Kreise zu scheitern, die schon bisher die nötigen Schritte vorwärts verhindert haben.

Deshalb müssen jetzt Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit der Initiative ein Zeichen setzen. Die Annahme des Volksbegehrens legt ein solides rechtliches Fundament, auf das Bundesrat und Parlament eine wirkungsvolle Revisionsvorlage aufbauen können.

Die momentane Anhebung der Bundessubventionen aufgrund der Übergangsbestimmung wird dafür sorgen, dass sich alle Beteiligten aufraffen, endlich eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten und umzusetzen, die eine umfassende Solidarität und markante Kosteneinsparungen beinhaltet.»

Stellungnahme des Bundesrates

Nach Ansicht des Bundesrates sind die Kostenprobleme im Gesundheitswesen nur lösbar, wenn die Ursachen bekämpft werden. Der Bundesrat schlägt deshalb wirksame Massnahmen vor, mit denen dauerhafte und konkrete Resultate erreicht werden. Er ist auch bereit, dafür bedeutend mehr Mittel einzusetzen. Sie sollen aber nicht nach dem Giesskannenprinzip, sondern gezielt für die sozial Schwächeren eingesetzt werden. Zudem will er im Unterschied zur Initiative sofort auch kostendämpfende Massnahmen treffen. Die Initiative ist insbesondere aus folgenden Gründen abzulehnen:

Nur Symptombekämpfung

Der Text der Initiative besteht zum grossen Teil aus höchst allgemeinen Grundsätzen, nach denen die Krankenversicherung gestaltet werden soll. Die Krankenkassen als Hauptträger der Initiative hätten aber schon nach den heute geltenden rechtlichen Grundlagen längst die Möglichkeit gehabt, diese Grundsätze selber in die Tat umzusetzen und ihre Versicherungsangebote sozial und kostendämpfend zu gestalten. Stattdessen sind die steigenden Kosten wiederholt mit Prämien erhöhungen auf die Versicherten überwälzt worden. Die Höhe der Prämien hat heute die Schmerzgrenze erreicht. Deswegen wollen die Krankenkassen mehr Geld vom Bund. Diese Forderung bringt aber keine Reform des Systems, sondern bekämpft nur Symptome.

Subventionen ja – aber wofür?

Den Kern der Initiative bildet ihre einzige konkrete Forderung an den Bund, ab 1993 wieder mehr Mittel an die Krankenkassen zu zahlen. Die Bundesbeiträge an die anerkannten Krankenkassen würden danach von Jahr zu Jahr im gleichen Ausmass ansteigen wie die Kosten; aufgrund der Kostenentwicklung in den vergangenen Jahren ergibt dies für 1993 einen Bundesbeitrag von mehr als 2,8 Milliarden, der schon im Jahr darauf die 3-Milliarden-Grenze übersteigt, und so weiter, bis ein neues Krankenversicherungs-

gesetz in Kraft tritt. Prämien erhöhungen der Krankenkassen würden dadurch vielleicht vorübergehend gebremst. Aber eine solche Finanzspritze würde falsche Signale setzen: Mehr Geld in den Krankenkassen ohne gleichzeitige Kosteneindämmung könnte die Behandlungs- und Spitalkosten noch weiter anheizen. Die hemmungslos wachsenden Kosten hätten die Bundeshilfe bald einmal eingeholt. Die Prämien würden wieder ansteigen und weitere Subventionserhöhungen gefordert. Die Kostenspirale stiege unweigerlich weiter.

Keine Monopole in der Krankenversicherung

Nutznieser der Bundessubventionen wären bei Annahme der Initiative ausschliesslich die anerkannten Krankenkassen. Zwar befinden sich die Krankenkassen in einer angespannten finanziellen Lage, und ein funktionierendes Gesundheitswesen ist ohne gesunde Krankenversicherungen nicht denkbar. Eine finanzielle Gesundung und die dringende Kostendämpfung können aber nur erreicht werden, wenn sich alle Krankenversicherungen, auch jene der Privatversicherer, einem echten Wettbewerb stellen. Der Bund kann deswegen nicht einzelne Versicherungen bevorzugen, wie es die Initiative fordert.

Eine echte Reform

Weder allgemeine Grundsätze noch einseitige Finanzhilfen, sondern eine durchdachte und umfassende Reform ist nötig, wenn unser Krankenversicherungs- und Gesundheitssystem wieder ins Lot gebracht werden soll. Der Bundesrat hat dem Parlament zwei Vorschläge unterbreitet: einen dringlichen Bundesbeschluss mit sofortigen, aber befristeten Massnahmen gegen die Kosten- und Prämienentwicklung und gegen die Entsolidarisierung sowie eine grundlegende Reform der Krankenversicherung, die dem Kostenproblem energisch zu Leibe rückt. Den Anliegen der Initiative wird damit weitgehend entsprochen.

Bedrohliche Kostenexplosion

Gesundheit, Pflege und Heilung – elementare menschliche Bedürfnisse – werden mehr und mehr unbezahlbar. Die Krankenkassenprämien sind unverhältnismässig gestiegen, besonders für die älteren Menschen und für die Familien. Die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen droht ausser Kontrolle zu geraten. Marktwirtschaftliche Bremsen wie Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskontrolle, Zurückhaltung und Kostenbewusstsein greifen nicht mehr. Der rasche Fortschritt der Medizin, die überproportionale Zunahme der Ärztezahle und die veränderte Altersstruktur der Bevölkerung treiben die Kostenentwicklung weiter an.

Wie entstehen die Gesundheitskosten?

Die Gesundheitskosten setzen sich aus den beiden Faktoren **Menge** (Anzahl der Spitalaufenthalte, der Arztkonsultationen, der diagnostischen Untersuchungen und der verschriebenen Medikamente) und **Preis** zusammen. Die Menge der erbrachten Leistungen multipliziert mit dem Preis dieser Leistungen ergibt die Kosten. Berechnungen zeigen, dass sich die beiden Faktoren Menge und Preis in den letzten Jahren im Spitalbereich und im ambulanten Sektor völlig verschieden entwickelt haben:

Im **Spitalbereich** hat vor allem der Preisfaktor die Kostenexplosion verursacht: Die Spitaltaxen sind zwischen 1980 und 1989 um zirka 80 Prozent gestiegen, während die Mengenentwicklung hier in der gleichen Zeitspanne mit 13 Prozent viel weniger ins Gewicht fällt.

Im **ambulanten Sektor** sind die Gründe für die gestiegenen Kosten vorab eine Folge der Mengenentwicklung. So haben die ärztlichen Behandlungen in den letzten zehn Jahren um fast 50 Prozent zugenommen. Gleichzeitig wurden rund 40 Prozent mehr Medikamente verschrieben. Aber auch die Arzttarife sind in dieser Zeit um 27 Prozent gestiegen, und gleichzeitig haben sich die Medikamente um 20 Prozent verteuert.

Sinkende Solidarität – Hauptproblem in der Krankenversicherung

In letzter Zeit sind zahlreiche Krankenkassen dazu übergegangen, mit günstigen Prämien und hohen Leistungsangeboten vor allem junge Leute anzuwerben, deren Krankheitsrisiko gering ist. Die andern Kassen, deren ältere Mitglieder ein höheres Risiko darstellen, mussten ihre Prämien entsprechend erhöhen. Der Bundesrat will mit der Revision der Krankenversicherung diese Entwicklung stoppen, denn sie hat bereits zu sozialer Ungerechtigkeit geführt und bedroht die Existenz zahlreicher Krankenkassen.

Durchdachte Massnahmen

Kern der bundesrätlichen Politik im Gesundheitswesen bildet die Revision des Krankenversicherungsgesetzes. Dieses soll Kosten und Finanzierung im Gesundheitswesen von Grund auf neu regeln und unsoziale finanzielle Belastungen aufheben. Es bringt Massnahmen, die der Wiederherstellung der Solidarität zwischen Jung und Alt, Gesunden und Kranken sowie Frauen und Männern dienen. Insbesondere sieht das Gesetz vor:

- die volle Freizügigkeit für die Versicherten,
- faire, einheitliche Prämien für alle, ohne Unterschiede nach Alter, Geschlecht und Gesundheit,
- Bundes- und Kantonsbeiträge für Einkommensschwache und damit gleichzeitig eine Entlastung für Familien und Betagte,
- neue Versicherungsformen; Bezahlung alternativer Behandlungsmethoden, wenn deren Wirksamkeit erwiesen ist,
- einen Risikoausgleich zwischen den Krankenversicherungen,
- die Zulassung von Privatversicherern,
- zahlreiche Kostendämpfungsmassnahmen (wie einheitliche Tarifstrukturen für ärztliche Leistungen, Globalbudgets für Spitäler, Qualitätskontrollen usw).

Die berechtigten Forderungen der Initianten sind mit diesen Massnahmen weitgehend berücksichtigt, ohne dass die Bundesfinanzen durch Subventionen nach dem Giesskannenprinzip übermässig strapaziert werden. Eine Annahme der Initiative würde den Reformprozess nur noch verzögern.

Deswegen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Initiative «für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkasseninitiative)» abzulehnen.

Zweite Vorlage:

Volksinitiative betreffend Tierversuche

Wozu Tierversuche?

Die grossen Fortschritte in Medizin und Biologie sind zu einem wesentlichen Teil den Erkenntnissen aus Tierversuchen zu verdanken. Ohne Tierversuche hätten viele Krankheiten wie Kinderlähmung, Pocken, Typhus, Diphtherie, Syphilis, Cholera, Tuberkulose, aber auch Tierseuchen wie die Maul- und Klauenseuche oder die Tollwut nicht so stark zurückgedrängt oder erfolgreich behandelt werden können. Tierversuche haben auch in der Chirurgie, in den übrigen Fachrichtungen der Medizin und in der Tiermedizin zu beachtlichen Erfolgen geführt.

Tierversuche dienen dazu,

- Arzneimittel, Impfstoffe usw. für Mensch und Tier herzustellen,
- Wirksamkeit und Unschädlichkeit der Medikamente zu prüfen,
- Krankheiten und ihren Verlauf zu erforschen,
- neue Heilmethoden für Mensch und Tier zu entwickeln,
- das Wissen über die Lebensvorgänge zu erweitern.

In der Schweiz werden Tierversuche in erster Linie in der chemisch-pharmazeutischen Industrie und an Hochschulen durchgeführt.

Was hat das Tierschutzgesetz gebracht?

Das Tierschutzgesetz verlangt für alle Versuche, die das Tier belasten, eine Bewilligung. Dieses Bewilligungsverfahren und die Anwendung neuer Methoden, mit denen Heilmethoden ohne Tierversuche oder mit weniger Tieren entwickelt werden können, haben die Zahl der Tierversuche bis heute massiv gesenkt: Im Jahre 1990 wurden nur noch rund halb so viele Tierversuche (1,04 Mio. Tiere) durchgeführt wie 1983, als die erste Zählung erfolgte.

Ausserdem brachte das Tierschutzgesetz

- eine bessere Haltung von Versuchstieren und schonendere Versuche;
- die Entwicklung alternativer Methoden, die Tierversuche teilweise ersetzen;
- neue, auch Alternativmethoden zulassende Registrierungsvorschriften für Medikamente und andere Stoffe.

Ausgangslage

Tierversuche sind seit jeher ein umstrittenes Thema. Tierschützer setzen sich für verschärfte Bestimmungen oder für ein Verbot von Tierversuchen ein; Forscher in Hochschulen und Industrie weisen ihrerseits darauf hin, dass diese Versuche zur Entwicklung von Heilmethoden für Mensch und Tier und zum Gewinnen neuer Erkenntnisse notwendig sind.

Das Schweizer Volk hat sich bereits mehrmals zu Tierversuchen geäußert. 1978 hat es das Tierschutzgesetz, das Versuche nur in beschränktem Rahmen zulässt, mit 81,7 Prozent Ja-Stimmen angenommen und 1985 die Volksinitiative «für die Abschaffung der Vivisektion», welche ein Verbot von Tierversuchen forderte, mit 70,6 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

Die **Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)»** wurde 1986 mit 130 175 Unterschriften eingereicht. Sie fordert ein Verbot von Versuchen, die einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen. Ausnahmen müssen vom Gesetz bestimmt werden. Bewilligungen, die weder für die Erhaltung menschlichen oder tierischen Lebens noch für die Heilung oder Linderung erheblichen Leidens eine entscheidende Bedeutung haben, dürfen nur mit äusserster Zurückhaltung erteilt werden. Zudem sollen die Tierschutzorganisationen das Recht erhalten, gegen Bewilligungen der Behörden Beschwerde einzureichen (Verbandsbeschwerde).

Als Gegenentwurf zur Initiative, die als zu extrem betrachtet wurde, beschloss das Parlament 1991 eine Verschärfung des Tierschutzgesetzes. Diese greift auch Anliegen der Initiative auf und enthält Verbesserungen des Vollzugs. Die neuen Vorschriften sind seit dem 1. Dezember 1991 in Kraft.

Der Bundesrat und die grosse Mehrheit des Parlaments lehnen die Initiative ab, weil diese die Forschung in Medizin und Biologie übermässig einschränken würde. Das 1981 in Kraft getretene Tierschutzgesetz und dessen 1991 erfolgte Verschärfung bringen wesentliche Verbesserungen für den Schutz der Tiere. Sie kommen der Initiative entgegen, ohne die Forschung und die Entwicklung von Heilmethoden allzu sehr zu behindern.

Abstimmungstext

Bundesbeschluss

über die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)»

vom 22. März 1991

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» vom 30. Oktober 1986 wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

I Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 25^{ter}

¹ Tierversuche, welche einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, sind auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft verboten.

² Die Bundesgesetzgebung bestimmt die Ausnahmen von diesem Verbot. Bewilligungen für Tierversuche, welche weder für die Erhaltung menschlichen oder tierischen Lebens noch für die Heilung oder Linderung erheblichen Leidens eine entscheidende Bedeutung haben, dürfen nur mit äusserster Zurückhaltung erteilt werden.

³ Diese Gesetzgebung hat zum Ziel, Tierversuche erheblich und laufend einzuschränken. Sie enthält Bestimmungen namentlich auch über:

- a. Reduktion, Verbesserung und Ersatz von Tierversuchen;
- b. die Förderung versuchstierfreier Alternativmethoden;
- c. die Bewilligungspflicht für Tierversuche an gewissen wirbellosen Tieren;
- d. die obligatorische umfassende Tierbestandeskontrolle für Institute und Laboratorien, welche Tierversuche durchführen, und ferner für Versuchstierhaltungen;
- e. die Informationspflicht der Behörden und der Institute, Laboratorien und Versuchstierhaltungen gemäss Buchstabe d;
- f. das Verbandsbeschwerde- und -klagerecht gegenüber Bundes- und Kantonsbehörden, das den Organisationen, welche sich nach ihren Statuten mit Tierschutz befassen, zusteht;
- g. Einrichtung und Betrieb einer für die Verwirklichung der in den Absätzen 2 und 3 enthaltenen Bestimmungen geeigneten Dokumentationsstelle.

⁴ Das Bundesrecht ist periodisch, mindestens alle fünf Jahre gemäss den Absätzen 1-3 dem neuesten Stand von Wissenschaft, Forschung und Technik anzupassen.

⁵ Der Vollzug der Bundesvorschriften obliegt den Kantonen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

II Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 25^{bis} Abs. 2 Bst. d

- d. die Eingriffe am lebenden Tier;

III Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 21

Spätestens nach Ablauf von fünf Jahren seit Annahme von Artikel 25^{ter} der Bundesverfassung werden bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bundesgesetzgebung sämtliche Tierversuche gemäss Artikel 25^{ter} Absatz 1 der Bundesverfassung verboten.

Art. 2

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

Argumente des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee begründet sein Volksbegehren wie folgt:

«Die Tierschutz-Initiative hat zum Ziel, Tiere vor unnötigem Leiden zu bewahren. Tierversuche sind deshalb drastisch zu beschränken auf Versuche, die für die Gesundheit von Mensch und Tier absolut notwendig sind. Ersetzbare, nutzlose, überholte und überflüssige Tierversuche und Routine- und Prestigeversuche wie etwa für dekorative Kosmetika, Tabakwaren, Putzmittel, Kunststoffe und Agrochemikalien dürfen nicht mehr durchgeführt werden.

Noch immer werden in der Schweiz Tierversuche erlaubt, die anderswo bereits verboten sind. Noch immer gibt es Versuche, auf die ohne Schaden für die menschliche Gesundheit verzichtet werden kann. Noch immer werden Tierversuche bewilligt, deren Zweckmässigkeit selbst von Experten angezweifelt wird, und noch immer leiden Hunderttausende von Tieren unsäglich in stark belastenden Tierversuchen.

Der drastische Abbau der Tierversuche bedingt die Verankerung ethischer Leitplanken in der Verfassung, Fairness gegenüber dem Tier durch ein Beschwerde- und Klagerecht für einige wenige ausgewählte Tierschutzorganisationen, mehr Transparenz für den Bürger durch eine Informationspflicht aller Beteiligten, eine gezielte Förderung von tierversuchsfreien Alternativmethoden und die periodische Anpassung der Gesetzgebung an den aktuellen Forschungsstand. Trotz erheblichen Fortschritten in Wissenschaft und Technik ist etwa die Schweizer Tierschutzgesetzgebung erst nach zehn Jahren angepasst worden.

All dies ist Bestandteil der Tierschutz-Initiative, nicht aber des indirekten Gegenvorschlages, der am 1. Dezember 1991 in Kraft getreten ist. Nur die Initiative vermag deshalb das Fundament für eine fortschrittliche Tierversuchspolitik zu legen.

Die – gemässigte – Tierschutz-Initiative stelle für unsere Gesundheit eine Gefahr dar, behaupten ihre Gegner. Nein! Sie lässt weiterhin ausdrücklich Tierversuche zu, die für die Erhaltung menschlichen oder tierischen Lebens oder für die Heilung und Linderung erheblichen Leidens eine entscheidende Bedeutung haben. Die medizinische Forschung wird nicht eingeschränkt, sondern in tierversuchsfreie und ethisch vertretbare Bahnen gelenkt.

Ein Ja zur Tierschutz-Initiative ist ein Ja zum Tierschutz ohne Gefährdung des wissenschaftlichen Fortschritts oder der menschlichen Gesundheit.»

Stellungnahme des Bundesrates

Tierversuche sind weiterhin notwendig und dürfen nicht grundsätzlich verboten werden. Sie sind für die medizinische und biologische Forschung unerlässlich. Die im Gesetz festgelegten Bewilligungsverfahren genügen, um die Tiere zu schützen. Der Bundesrat lehnt die Initiative aus folgenden Gründen ab:

Verfehlter Grundsatz

Ein Verzicht auf Tierversuche ist heute noch nicht möglich. Heilmethoden können in vielen Fällen weiterhin nur mit Hilfe von Tierversuchen entwickelt werden. Obwohl die Initiative gewisse Ausnahmen zulässt, verlangt sie dem Grundsatz nach ein Verbot von belastenden Tierversuchen. Damit täuscht sie über die Realität hinweg. Auch würden Forschungsarbeiten mit Tieren zu etwas an sich Verbotenem gestempelt, obwohl sie für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Fortschritt in Humanmedizin, Tiermedizin und Biologie von grosser Bedeutung sind. Das Wirken zahlreicher Institute und Laboratorien würde zu Unrecht diskreditiert.

Grundlagenforschung gefährdet

Gemäss Initiative dürfen Tierversuchsbewilligungen in der Regel nur erteilt werden, wenn nachgewiesen wird, dass der Versuch von entscheidender Bedeutung für die Erhaltung des Lebens oder die Linderung grossen Leidens ist. Diesen Nachweis kann die Grundlagenforschung in Medizin und Biologie so direkt gar nicht liefern, denn sie sucht nach grundlegenden Erkenntnissen über Lebensvorgänge bei Mensch und Tier. Damit schafft sie die Voraussetzungen für die Entwicklung neuer Medikamente und Therapieformen. Der von der Initiative verlangte Nachweis setzt Forschungsergebnisse voraus, bevor die Forschung begonnen hat.

Fragwürdige Verbandsbeschwerde

Die Initiative verlangt ein Beschwerde- und Klagerecht für die Organisationen, die sich mit Tierschutz befassen. Diese Verbandsbeschwerde läuft dem legitimen Datenschutz von Industrie und Forschung zuwider. Die Kantone erteilen jährlich rund 1800 Bewilligungen aufgrund von Sachverhalten, die im berechtigten Interesse der Forschungsinstitute nicht immer publik gemacht werden können. Mit der Verbandsbeschwerde könnten ausserdem wichtige Forschungen monate- oder sogar jahrelang verzögert werden.

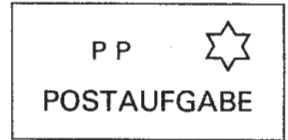
Wirtschaftliche Nachteile

Behinderungen und Verzögerungen von Forschungsvorhaben hätten unverantwortbare Auswirkungen auf die Hochschulforschung und die chemisch-pharmazeutische Industrie: Verlust von wirtschaftlich wichtigem Know how in der Schweiz, Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, Abwanderung von Forschungsinstituten und Produktionsstätten ins Ausland und damit Verlust zahlreicher Arbeitsplätze. Die Konkurrenzfähigkeit und der hohe Stand unserer Forschung in Industrie und Hochschulen dürfen nicht unnötig beeinträchtigt und damit gefährdet werden. Den Tieren wäre mit der Verlagerung der Versuche ins Ausland nicht geholfen.

Wesentliche Anliegen erfüllt

Die Schweizer Tierschutzgesetzgebung hat bereits viele Verbesserungen zum Schutz der Tiere bewirkt. Sie hat auf internationaler Ebene einen hervorragenden Ruf. Das revidierte Tierschutzgesetz bietet eine ausgewogene Lösung für die Forderungen des Tierschutzes und die Ansprüche von Forschung und Wirtschaft. Es erlaubt Tierversuche für kosmetische Produkte und Tabakwaren nur noch in wenigen Ausnahmefällen. Andererseits ist es nicht verantwortbar, chemische Produkte wie zum Beispiel Reinigungsmittel oder Agrochemikalien ohne Prüfung ihrer Unschädlichkeit für Mensch, Tier und Umwelt auf dem Markt zuzulassen. Die Toxizitätstests (Prüfung auf Unbedenklichkeit) sind aber nur noch nach strengen internationalen Regelungen zulässig. Auch hochentwickelte wirbellose Tiere sind nun geschützt. Der Bund führt eine Dokumentationsstelle, welche die Anwendung und Entwicklung alternativer Methoden fördert. Alle Bewilligungsgesuche für Tierversuche werden von Kommissionen beurteilt, denen auch Vertreter der Tierschutzorganisationen angehören. Das Gesetz sieht zudem vor, dass der Bund gegen kantonale Bewilligungen Beschwerde führen kann.

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» abzulehnen.



Retouren an die
Einwohnerkontrolle
der Gemeinde

Empfehlung an die Stimmberechtigten

Bundesrat und Parlament empfehlen den Stimmberechtigten, am 16. Februar 1992 aus den dargelegten Gründen wie folgt zu stimmen:

- **NEIN** zur Volksinitiative «für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkasseninitiative)»
- **NEIN** zur Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)»