

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegli naziunal



20.487 n Pa. Iv. Suter. Aus der Abstimmungsfrage auf dem Stimmzettel muss der Inhalt einer Abstimmungsvorlage hervorgehen

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 5. November 2021

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 15. Oktober 2021 die von Nationalrätin Gabriela Suter am 10. Dezember 2020 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Die Initiative verlangt eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, so dass der Inhalt einer Abstimmungsvorlage bereits aus der Abstimmungsfrage auf dem Abstimmungszettel klar hervorgeht.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 15 zu 6 Stimmen und 1 Enthaltung, der Initiative keine Folge zu geben.

Eine Minderheit der Kommission (Widmer Céline, Barrile, Flach, Gredig, Marra, Suter) beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Fluri (d), Romano (i)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Andreas Glarner

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) ist so zu ergänzen, dass der Inhalt einer Abstimmungsvorlage bereits aus der Abstimmungsfrage auf dem Abstimmungszettel ersichtlich ist. In Artikel 11 BPR könnte ein neuer Absatz hinzugefügt werden, der besagt, dass eine klare, objektive und nicht irreführende oder suggestive Abstimmungsfrage vorliegen muss und dass der Inhalt der Vorlage bereits aus der Abstimmungsfrage selbst ersichtlich sein soll.

1.2 Begründung

Auf Bundesebene besteht die langjährige Praxis, dass Gesetzesänderungen in den Abstimmungsfragen mit dem offiziellen Titel des Gesetzes und der Klammerbemerkung "Änderung" umschrieben werden. Der Titel wird unverändert auf den Stimmzettel übernommen, ohne dabei erläuternde Stichworte hinzuzufügen. Diese Praxis hat zwar den Vorteil, objektiv und neutral über den Abstimmungsgegenstand zu informieren. Sie weist aber den Nachteil auf, dass der Inhalt der Vorlage nicht immer aus dem Abstimmungszettel erkennbar ist, sondern sich erst aus der Lektüre der Abstimmungsbotschaft ergibt. Ein Beispiel für diese Problematik ist die Abstimmung vom 27. September 2020, wo aus der Formulierung der Abstimmungsfrage - "Wollen Sie die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und für Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG) annehmen?" - nicht hervorgeht, dass es sich um die Abstimmung über die Einführung eines Vaterschaftsurlaubs handelt.

Im Vorfeld der Abstimmungen werden für die Vorlagen häufig Bezeichnungen verwendet, die den Inhalt der Abstimmungsvorlagen kurz und prägnant auf den Punkt bringen. Diese inoffiziellen Namen sind den Stimmberechtigten meist bekannter als die offiziellen Überschriften der Bundesgesetze. Es kann daher sein, dass die Stimmberechtigten erst beim Ausfüllen der Stimmzettel mit der eigentlichen Abstimmungsfragen konfrontiert werden. Ist der Inhalt der Vorlage aus der Frage nicht ersichtlich, können die Stimmberechtigten die im Vorfeld der Abstimmung gemachten Gedanken und die Auseinandersetzung mit der Materie nicht sofort und eindeutig einer Abstimmungsfrage zuordnen. In diesem Fall müssten zuerst die weiteren Abstimmungsunterlagen konsultiert werden, um den Inhalt der Vorlage zu vergegenwärtigen. Die Verknüpfung der Abstimmungsfrage mit dem Inhalt der Vorlage kann zeitaufwändig sein und die Stimmberechtigten davon abhalten, über die Vorlage abzustimmen. Daher ist es vorteilhaft, den Stimmberechtigten bereits mit der Abstimmungsfrage, den Inhalt der Vorlage eindeutig darzulegen.

Eine rechtliche Grundlage für die Formulierung und den Inhalt der Abstimmungsfrage besteht auf Bundesebene einzig in Artikel 11 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) vom 17. Dezember 1976. Gemäss Artikel 11 Absatz 2 BPR muss die Abstimmungsvorlage den Wortlaut der auf dem Stimmzettel gestellten Frage enthalten. Weitere Ausführungen zur Abstimmungsfrage sind nicht vorhanden. Artikel 11 soll nun so ergänzt werden, dass der Inhalt der Abstimmungsvorlage klar aus der Abstimmungsfrage hervorgehen muss.

2 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat sich bereits vor einem Jahr im Anschluss an die Volksabstimmung vom 27. September 2020 mit dem Thema der Titel von Gesetzen beschäftigt. Im Zusammenhang mit der Abstimmung vom September 2020 wurde festgestellt, dass die Titel der Abstimmungsgegenstände für die Bürgerinnen und Bürger bisweilen unklar sein können, weil entweder der materielle Inhalt der



Änderung nicht genannt wird oder die inhaltliche Angabe unpräzise ist (im vorliegenden Fall handelte es sich namentlich um die Vorlage zum Vaterschaftsurlaub und die Vorlage zur steuerlichen Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten). Da die Formulierung der Abstimmungsfrage auf dem Titel des von der Bundesversammlung verabschiedeten Gesetzes beruht, ist es wichtig, dass bei der Erarbeitung der Erlasse sowohl im vorparlamentarischen wie auch im parlamentarischen Verfahren die Titelgebung die nötige Beachtung findet. Eine zentrale Rolle kommt hier auch den parlamentarischen Sachbereichskommissionen zu, welche insbesondere auch bei Vorlagen, welche im parlamentarischen Prozess grosse Änderungen erfahren, darauf achten müssten, dass der Titel noch stimmt. Insbesondere bei Änderungen von bestehenden Gesetzen kann ein Untertitel häufig für die nötige Klarheit sorgen.

Die Staatspolitische Kommission ist deshalb anlässlich ihrer Beratungen vom 19. November 2020 zum Schluss gekommen, dass die Praxis der Titelsetzung bei Gesetzen verbessert werden muss und hat entsprechende Schreiben an die Sachbereichskommissionen der eidgenössischen Räte und den Bundesrat gerichtet.

Anlässlich der Vorprüfung der vorliegenden parlamentarischen Initiative sowie der Initiative von Nationalrat Jürg Grossen (20.462 Pa.Iv. Titel von Gesetzen müssen mit dem Inhalt übereinstimmen) am 15. Oktober 2021 wurden jedoch aktuelle Beispiele zitiert, bei welchen klärende Untertitel fehlten. Die Kommission möchte deshalb prüfen, ob allenfalls doch die Zuständigkeiten im parlamentarischen Prozess rechtlich verankert werden sollten. Sie hat deshalb der parlamentarischen Initiative 20.462 von Jürg Grossen mit 11 zu 9 Stimmen und 2 Enthaltungen Folge gegeben.

Hingegen sieht die Kommission keinen Mehrwert darin, im Bundesgesetz über die politischen Rechte das Erfordernis der Formulierung einer klaren, objektiven und nicht irreführenden oder suggestiven Abstimmungsfrage festzuhalten. Es ist nicht klar, wer für die Formulierung dieser Abstimmungsfrage zuständig ist und in welchem Zeitpunkt diese Formulierung vorgenommen werden sollte. Die Abstimmungsfrage, welche sich aus dem Titel der Vorlage ergibt, entsteht in einem politischen Prozess. Dabei ist der genaue Inhalt der Vorlage erst gegen Schluss der parlamentarischen Phase klar. Es liegt an den politischen Akteuren im Parlament, ihre Vorlage mit einem Titel zu versehen, der für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger klar ist, damit sie gemäss ihrem politischen Willen abstimmen können. Im Interesse der Vorlage wird dieser Titel in erster Linie prägnant und aussagekräftig sein.

Eine Minderheit der Kommission sieht im Bereich der Formulierung der Abstimmungsfragen bei Volksabstimmungen generell Handlungsbedarf, wobei die genauen Zuständigkeiten und Modalitäten noch zu klären seien. Vor diesem Hintergrund könne neben der Initiative 20.462 auch der vorliegenden parlamentarischen Initiative Folge gegeben werden.