



20.487

## **Parlamentarische Initiative**

**Suter Gabriela.**

**Aus der Abstimmungsfrage  
auf dem Stimmzettel muss der Inhalt  
einer Abstimmungsvorlage hervorgehen**

## **Initiative parlementaire**

**Suter Gabriela.**

**Votations. Le contenu du projet  
doit ressortir de la question**

*Vorprüfung – Examen préalable*

### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

#### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

#### *Antrag der Minderheit*

(Widmer Céline, Barrile, Flach, Gredig, Marra, Suter)

Der Initiative Folge geben

#### *Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

#### *Proposition de la minorité*

(Widmer Céline, Barrile, Flach, Gredig, Marra, Suter)

Donner suite à l'initiative

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Suter Gabriela** (S, AG): Die Abstimmung über den Vaterschaftsurlaub ist zwar schon gut ein Jahr her, aber einige von Ihnen erinnern sich wahrscheinlich noch an das Problem, das damals auftauchte: Die Abstimmungsfrage war so formuliert, dass den Stimmberechtigten nicht auf den ersten, nicht auf den zweiten und auch nicht auf den dritten Blick klar wurde, worum es bei der Vorlage denn eigentlich ging. Die Abstimmungsfrage lautete nämlich: "Wollen Sie die Änderung vom 27. September 2019 des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG) annehmen?" Dass es dabei um die Einführung des zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs ging, war nur Eingeweihten klar. Ja, wie kam diese Abstimmungsfrage denn überhaupt zustande? "Warum war sie nicht präzise formuliert?", fragen Sie sich vielleicht. Nun, wir haben in der Schweiz gar keine gesetzliche Grundlage, die genau regelt, wie die Abstimmungsfrage formuliert werden soll. Es ist auch nirgends festgehalten, wer für die Formulierung zuständig ist. Auf Bundesebene besteht die langjährige Praxis, dass Gesetzesänderungen in den Abstimmungsfragen mit dem offiziellen Titel des Gesetzes und der Klammerbemerkung "Änderung" umschrieben werden. Die Titel der Gesetze – das wissen Sie alle – werden vom Parlament formuliert. Diese Titel werden dann von der Bundeskanzlei unverändert auf dem 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 auf dem Abstimmungszettel erkennbar ist, sondern sich erst aus der Lektüre der Abstimmungsbotschaft ergibt. Wenn es das Parlament verpasst,





eine präzise Bezeichnung der Gesetzesänderung zu beschliessen, dann kommt es zu Problemen bei der Verständlichkeit der Abstimmungsfrage. Ein Beispiel für diese Problematik ist eben die Abstimmung über den Vaterschaftsurlaub.

AB 2021 N 2640 / BO 2021 N 2640

Genau solche Probleme will meine parlamentarische Initiative in Zukunft verhindern. Ich möchte, dass das Bundesgesetz über die politischen Rechte so ergänzt wird, dass der Inhalt einer Abstimmungsvorlage bereits aus der Abstimmungsfrage auf dem Abstimmungszettel ersichtlich sein muss. Das könnte in Artikel 11 ein neuer Absatz sein, der besagt, dass eine klare, objektive Abstimmungsfrage vorliegen muss.

Das erwähnte Beispiel ist übrigens kein Einzelfall. Die Problematik, dass den Stimmberechtigten Abstimmungsfragen vorgelegt werden, die nicht klar benennen, worüber inhaltlich abgestimmt wird, taucht in regelmässigen Abständen immer wieder auf. So beispielsweise 1993, als über die neue Finanzordnung abgestimmt wurde: Konkret ging es um die Einführung der Mehrwertsteuer. Dieser Begriff wurde aber auf dem Abstimmungszettel gar nicht erwähnt. Das löste eine politische Debatte aus. Oder 2016, daran erinnern Sie sich vielleicht auch, beim Referendum zur zweiten Gotthardröhre: Auf dem Abstimmungszettel war von der Sanierung des Gotthardtunnels die Rede. Aber letztlich ging es um die Frage: Ja oder Nein zur zweiten Röhre? Auch diese Ungenauigkeit wurde hier im Parlament ausgiebig diskutiert und kritisiert. Passiert ist aber nichts. Deshalb müssen wir jetzt handeln.

Die Kommission hat der parlamentarischen Initiative Grossen Jürg 20.462 Folge gegeben. Diese will etwas Ähnliches wie meine, aber nicht genau das Gleiche. Kollege Grossen will, dass nach der Parlamentsberatung bzw. vor der Schlussabstimmung noch einmal überprüft wird, ob der Titel der Endfassung eines Gesetzes noch zum Inhalt der Vorlage passt. Ich will, dass gesetzlich geregelt wird, dass der Inhalt der Abstimmungsvorlage bereits aus der Abstimmungsfrage auf dem Abstimmungszettel ersichtlich ist. Die Kombination der beiden Initiativen wäre sinnvoll. Das sah auch eine Minderheit der Kommission so.

Ich bitte Sie deshalb, meiner parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

**Widmer Céline (S, ZH):** Wie Ihnen die Kommissionssprecher noch darlegen werden, spricht sich eine Mehrheit der Staatspolitischen Kommission gegen die Unterstützung dieser parlamentarischen Initiative aus. Ich möchte Ihnen im Namen der Minderheit darlegen, weshalb Sie mit gutem, mit sehr gutem Gewissen der parlamentarischen Initiative Suter Folge geben können.

Das Grundanliegen der parlamentarischen Initiative ist auch in der SPK eigentlich unbestritten. Es ist nämlich unbestritten, dass die Titel der von der Bundesversammlung verabschiedeten Gesetze klar sein sollten und materiell stimmen müssten. Das ist heute leider nicht immer der Fall. Bei Gesetzesänderungen, die durch einen parlamentarischen Vorstoss angestossen wurden, wird z. B. nur der Gesetzestitel genannt. Um welche konkrete Änderung es geht, ist aufgrund des Titels nicht ersichtlich. Dies ist anders bei Vorlagen, die vom Bundesrat selbst veranlasst werden; dort gibt es meist Untertitel, welche die materiellen Änderungen präzisieren. Wenn im Verlauf der Debatte aber die ursprünglich vom Bundesrat vorgesehenen Anpassungen eine deutliche Änderung erfahren, kann es passieren, dass der Titel des verabschiedeten Gesetzes am Schluss widersprüchlich ist; Sie haben die Beispiele gehört. Das ist ein echtes Problem, weil eben die Formulierung der Abstimmungsfrage auf dem Titel des von der Bundesversammlung verabschiedeten Gesetzes beruht.

Die Staatspolitische Kommission hat diese Thematik erkannt und sich bereits im Herbst des letzten Jahres an die anderen Sachbereichskommissionen gewendet. Es wäre nämlich im parlamentarischen Prozess durchaus möglich, die Titel der Vorlagen gegebenenfalls anzupassen, damit eine allfällige Abstimmungsfrage dann auch klar und verständlich ist. Wir haben es der Initiantin Gabriela Suter zu verdanken, dass die SPK im Herbst dieses Jahres zum Schluss gekommen ist, dass nach wie vor Handlungsbedarf besteht.

Wir haben die parlamentarische Initiative Suter gemeinsam mit der parlamentarischen Initiative Grossen Jürg 20.462, "Titel von Gesetzen müssen mit dem Inhalt übereinstimmen", beraten. Diese fordert ebenfalls, dass die Titel von Gesetzen mit dem Inhalt übereinstimmen. Die Initiantin Gabriela Suter hat überzeugend dargelegt, dass trotz der von der SPK unternommenen Sensibilisierung der Sachbereichskommissionen eine grosse Mehrheit der Gesetzesänderungen ohne klärende Untertitel verabschiedet wird.

Die Mehrheit der SPK hat daraufhin der parlamentarischen Initiative Grossen Jürg, die etwas offener formuliert ist, Folge gegeben. Sie hat aber der parlamentarischen Initiative Suter die Unterstützung verweigert, weil diese schon einen Vorschlag dazu beinhaltet, wie das Problem im Bundesgesetz über die politischen Rechte angegangen werden könnte. Es ist in der Tat noch nicht abschliessend klar, wie wir das Problem am besten lösen, aber das gilt es ja dann in der zweiten Phase zu klären.

Im Namen der Minderheit bitte ich Sie deshalb, der parlamentarischen Initiative Suter Folge zu geben. Es be-



steht bei der Formulierung der Abstimmungsfragen bei Volksabstimmungen nämlich wirklich Handlungsbedarf.

**Romano Marco** (M-E, TI), per la commissione: La Commissione delle istituzioni politiche ha esaminato questa iniziativa parlamentare il 15 ottobre scorso. L'iniziativa chiede un'aggiunta alla legge federale sui diritti politici, in modo tale che il contenuto del testo in votazione popolare si evinca già chiaramente dalla domanda sulla scheda di voto. Con 15 voti contro 6 e 1 astensione, la maggioranza della commissione raccomanda di non dare seguito all'iniziativa, poiché propone un approccio sbagliato per migliorare la questione dei titoli degli oggetti trattati in Parlamento e poi – data la loro referendabilità e dato l'utilizzo di questo strumento – sottoposti a votazione popolare.

L'autrice dell'iniziativa chiede una modifica della legge federale sui diritti politici e propone anche un'idea concreta. Nei fatti, se si intende migliorare i titoli degli oggetti – e questa è una volontà della Commissione delle istituzioni politiche – occorre chiarire l'approccio e la responsabilità decisionale nello specifico delle commissioni legislative, procedendo a modifiche della legge sul Parlamento e non nel quadro della legge federale sui diritti politici.

La formulazione della domanda che figura sulla scheda di voto si basa sul titolo della legge adottata dall'Assemblea federale. Quindi è essenziale che nel lavorare e trattare gli atti normativi, sia nella procedura pre-parlamentare sia in quella parlamentare, sia prestata la giusta attenzione al titolo dato. Sono le commissioni tematiche parlamentari che di fronte a progetti che subiscono grandi modifiche di dettaglio di leggi generali, ad esempio il diritto della società anonima nel quadro del Codice delle obbligazioni, devono fare attenzione che il titolo sia ancora corretto e faccia riferimento alla modifica specifica. Se viene prestata la giusta attenzione ne consegue che in caso di referendum la domanda sarà chiara e univoca sulla scheda.

Per questo, già il 19 novembre 2020 la Commissione delle istituzioni politiche del Nazionale ha scritto in tal senso a tutte le commissioni tematiche dell'Assemblea federale e al Consiglio federale, invitando loro a prestare maggiore attenzione alla formulazione del titolo e dei sottotitoli delle leggi.

La commissione non vede alcun vantaggio nel sancire nella legge federale sui diritti politici il requisito di una formulazione chiara, obiettiva e non forviante, o suggestiva, della domanda che figura sulla scheda di voto. In questa proposta, non è chiaro chi sarebbe responsabile della formulazione di tale domanda e in quale momento si dovrebbe intervenire.

La domanda sulla scheda di voto, che risulta dal titolo del progetto, nasce nel contesto di un processo politico, e il contenuto preciso del progetto si chiarisce soltanto verso la fine della fase parlamentare. Spetta quindi al Parlamento conferire ai propri progetti un titolo che sia chiaro ai votanti, quindi conciso ed eloquente.

Come detto, se va modificato qualcosa, occorre farlo nella legge sul Parlamento, chiarendo il processo di titolazione. Al fine di valutare questa pista, la vostra commissione ha dato seguito all'iniziativa parlamentare 20.462, "I titoli delle leggi devono corrispondere al loro contenuto", e approfondirà la tematica nel corso del 2022. Di conseguenza, l'iniziativa

AB 2021 N 2641 / BO 2021 N 2641

parlamentare Suter risulta inutile e soprattutto sbagliata. Con 15 voti contro 6 e 1 astensione, la commissione vi invita a non darvi seguito.

**Fluri Kurt** (RL, SO), für die Kommission: Auf Bundesebene besteht die Praxis, dass Gesetzesänderungen in der Abstimmungsfrage mit dem offiziellen Titel des Gesetzes und mit der Klammerbemerkung "Änderung" umschrieben werden. Diese Praxis hat zwar den Vorteil, objektiv und neutral über den Abstimmungsgegenstand zu informieren. Sie hat aber auch den Nachteil, dass der Inhalt der Vorlage nicht immer auf dem Abstimmungszettel erkennbar ist. Die Initiantin hat ein Beispiel von der Abstimmung vom 27. September 2020 genannt.

Ihre Kommission hat dieses Problem erkannt und anerkannt. Auch sie erachtet es als wichtig, dass bei der Erarbeitung der Erlasse sowohl im vorparlamentarischen als auch im parlamentarischen Verfahren die Titelgebung zu beachten ist. Eine zentrale Rolle kommt hier ihrer Ansicht nach aber den parlamentarischen Sachbereichskommissionen zu. Deshalb hat sie am 19. November 2020 beschlossen, dass die Praxis der Titelsetzung bei Gesetzen verbessert werden müsse, und ein entsprechendes Schreiben an die anderen Sachbereichskommissionen der eidgenössischen Räte und an den Bundesrat gerichtet.

Anlässlich der Vorprüfung dieser parlamentarischen Initiative und der parlamentarischen Initiative Grossen Jürg 20.462 wurden andere aktuelle Beispiele zitiert, bei welchen klärende Untertitel fehlten. Die Kommission möchte deshalb überprüfen, ob die Zuständigkeiten im parlamentarischen Prozess allenfalls doch rechtlich verankert werden sollten, weshalb sie der erwähnten Initiative Grossen Jürg mit 11 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge gegeben hat. Diese Initiative befindet sich nun in der ständerätlichen Staatspolitischen



Kommission.

Hingegen sieht die Mehrheit Ihrer Kommission keinen Mehrwert darin, das Erfordernis der Formulierung einer klaren, objektiven und nicht irreführenden oder suggestiven Abstimmungsfrage im Bundesgesetz über die politischen Rechte festzuhalten. Wer wäre denn für diese Abstimmungsfrage zuständig, und in welchem Zeitpunkt müsste diese Formulierung vorgenommen und allenfalls präzisiert werden? Der genaue Inhalt einer Vorlage ist unter Umständen erst gegen Schluss einer parlamentarischen Initiative klar. Deshalb ist die Mehrheit Ihrer Kommission der Auffassung, dass es an uns, den politischen Akteuren im Parlament, ist, unsere Vorlagen mit einem Titel zu versehen, der für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger klar ist. Mit der Definition dieser Verantwortung, Zuständigkeit und gleichzeitig Kompetenz erachtet es die Mehrheit Ihrer Kommission nicht mehr als sinnvoll, dieser parlamentarischen Initiative Suter Folge zu geben.

Die Minderheit der Kommission sieht aber einen generellen Handlungsbedarf, weshalb sie neben der Initiative Grossen Jürg auch der vorliegenden Initiative Folge geben möchte.

Die Kommission ist aber mit 15 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung der Auffassung, das sei nicht nötig, weshalb ich Sie im Namen der Kommission bitte, dieser Initiative keine Folge zu geben.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Widmer Céline beantragt, ihr Folge zu geben.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.487/24361)

Für Folgegeben ... 53 Stimmen

Dagegen ... 131 Stimmen

(3 Enthaltungen)

*Schluss der Sitzung um 18.55 Uhr*

*La séance est levée à 18 h 55*

AB 2021 N 2642 / BO 2021 N 2642