



20.462

**Parlamentarische Initiative**  
**Grossen Jürg.**  
**Titel von Gesetzen müssen**  
**mit dem Inhalt übereinstimmen**

**Initiative parlementaire**  
**Grossen Jürg.**  
**Le titre des lois doit correspondre**  
**à leur contenu**

*Vorprüfung – Examen préalable*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.06.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

*Antrag der Mehrheit*  
Der Initiative Folge geben

*Antrag der Minderheit*  
(Fluri, Binder, Cottier, Moret Isabelle, Pfister Gerhard, Silberschmidt, Streiff)  
Der Initiative keine Folge geben

*Proposition de la majorité*  
Donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*  
(Fluri, Binder, Cottier, Moret Isabelle, Pfister Gerhard, Silberschmidt, Streiff)  
Ne pas donner suite à l'initiative

**Präsident** (Nussbaumer Eric, zweiter Vizepräsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Grossen Jürg** (GL, BE): Das Ziel meiner parlamentarischen Initiative ist es, dass die Titel und Untertitel von Gesetzen mit dem Inhalt übereinstimmen müssen. Es kommt regelmässig vor, dass dank unserem direktdemokratischen Instrument, dem Referendum, Volksabstimmungen zu Gesetzesanpassungen durchgeführt werden. Unglücklich ist es, wenn bei den Abstimmungen zu diesen Gesetzen in den Titeln etwas Missverständliches oder anderes suggeriert wird als das, was im entsprechenden Gesetz in Tat und Wahrheit drinsteht. In den letzten Jahren hat es immer wieder solche Beispiele gegeben. Dasjenige der Volksabstimmung vom 27. Februar 2020 über die Änderung beim Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer mit den Kinderdrittbetreuungskosten habe ich bereits in meinem Vorstosstext erwähnt und beschrieben. Als weiteres Beispiel kann die Referendumsabstimmung zur zweiten Gotthardröhre vom Februar 2016 dienen, als aus der Abstimmungsfrage nicht ersichtlich war, dass es um den Bau einer zweiten Röhre ging. Die Abstimmungsfrage lautete: "Wollen Sie die Änderung vom 26. September 2014 des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (Sanierung Gotthard-Strassentunnel) annehmen?" Es stand nichts von einer zweiten Röhre. Regelmässig heisst es zum Beispiel ohne weitere Angaben auch nur "21.022 Luftfahrtgesetz. Änderung" oder "Strassenverkehrsgesetz. Änderung". Es fehlen also Angaben, zum Beispiel in Klammern oder ein Untertitel, welche die Änderung beschreiben. Es ist deshalb sinnvoll, dass in der Parlamentsberatung ein Prozess etabliert wird, mit dem sichergestellt wird, dass der Gesetzesinhalt spätestens bei der Schlussabstimmung möglichst präzise im Titel abgebildet wird und auch vermehrt Begriffe in Klammern oder Untertitel verwendet werden.





Es gibt auch gute Beispiele, wie: "19.076 Zolltarifgesetz. Änderung (Aufhebung der Industriezölle)". Da weiss man, was man hat, da weiss man, um was es geht, nämlich um die Aufhebung der Industriezölle. Selbstverständlich ist es nicht immer einfach, Komplexes auf den Punkt zu bringen. Aber es ist auch die Königsdisziplin der Kommunikation, knapp und klar zu sein. Ich denke, das müssen auch wir als Gesetzgeber beachten und beherrschen. Wenn wir transparent und klar sind, trägt das auch dazu bei, dass Politik verständlich bleibt und im besten Fall sogar verständlicher wird. Nimmt die Bevölkerung die Politik als unverständliches Buch mit sieben Siegeln wahr, dient das niemandem.

Es muss unsere Ambition sein, besser zu werden und unsere Gesetze so zu beschreiben, dass sie verstanden werden. Die Flughöhe wird verständlicherweise oft genau von denjenigen falsch gewählt, die am tiefsten in der Materie drin sind, z. B. die Kommissionen oder die damit beauftragte Verwaltungseinheit. Da braucht es eine Aussensicht, um bei Titel, Untertitel und Klammerbemerkung die richtige Flughöhe zu erwischen.

Mit Genugtuung habe ich festgestellt, dass das Problem von der SPK erkannt worden ist und dass sie am 1. Dezember 2020 entsprechende Sensibilisierungsbriefe an die Kommissionspräsidenten und -sekretariate gesendet hat. In diesen Schreiben wurde dazu aufgefordert, z. B. systematisch Untertitel zu verwenden. Das bestätigt den Handlungsbedarf, den ich mit meiner parlamentarischen Initiative aufgegriffen habe. Allerdings ist es so, dass diese Briefe bisher keine entsprechende Verbesserung herbeigeführt haben. Es braucht einen definierten und etablierten Prozess, um dieses Anliegen sauber und dauerhaft zu regeln. Das sieht auch eine klare Mehrheit der SPK-N so.

Ich bitte Sie deshalb, meiner parlamentarischen Initiative Folge zu geben, damit sich die Kommissionen des Problems in der verdienten Tiefe annehmen können.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Die SPK des Ständerates hat dieser parlamentarischen Initiative ihre Zustimmung mit 6 zu 2 Stimmen verweigert, und wir bitten Sie, sich hier der ständerätlichen Kommission anzuschliessen.

An sich ist das von Herrn Grossen geschilderte Problem nicht zu bestreiten. Es kann sein, dass ein Titel irreführend ist. Nun gibt es mehrere Überlegungen der Minderheit, die begründen, weshalb sie dennoch keinen Handlungsbedarf im Sinne der Initiative sieht:

Erstens sehen wir keinen Handlungsbedarf auf Gesetzesebene. Das von der Kommission verfasste Schreiben vom 1. Dezember 2020 verweist auf die Problematik und auf die Pflicht der Sachbereichskommissionen, zu prüfen und dann auch zu entscheiden, ob es sinnvoll ist, eine Vorlage mit Untertiteln zu versehen, welche den Gegenstand der Revision beschreiben. Unsere SPK hält eine systematische Verwendung solcher Untertitel grundsätzlich für wünschenswert.

Zweitens haben wir uns in der Kommission darüber orientieren lassen, dass an sich die einfachste Lösung diejenige wäre, dass die Sekretariate der vorberatenden Kommissionen in den Drehbüchern für die Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten standardmässig die Frage nach der Titelgebung stellen. Das ist die einfachste Massnahme, und zwar ohne irgendwelche Anpassungen auf Gesetzesebene. Das scheint uns auch dem Thema angemessen zu sein.

Drittens stellt sich die Frage, wie man in jedem Fall garantieren kann, dass der Titel allein aussagt, um was es geht. Herr Grossen, Sie schütteln unwirsch den Kopf. Aber Sie

AB 2022 N 914 / BO 2022 N 914

können unter Umständen einen ganzen Satz in einen Titel packen. Sie haben vorhin die Abstimmungsfrage zur zweiten Gotthardröhre erwähnt. Wenn schon, müssten Sie die Frage nicht nur mit dem Hinweis zur zweiten Gotthardröhre, sondern auch mit dem Zusatz "ohne Kapazitätserweiterung" ergänzen. Das gibt dann wieder eine Ausweitung. Wenn Sie das immer so tun wollen, d. h. eine differenzierte Titelgebung machen, dann führt das möglicherweise eben zu weiteren, unklaren Definitionen.

Viertens geht es uns darum, dass wir von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern erwarten, dass sie sich mit der gestellten Frage inhaltlich auseinandersetzen. Wenn der Titel genügen und gewissermassen die materielle Lektüre hinfällig machen soll, dann muss der Titel noch viel detaillierter sein. Wir erinnern im Übrigen daran, dass wir vor Kurzem hier drin eine parlamentarische Initiative hatten, die verlangte, dass die zum Teil polemischen oder, schöner ausgedrückt, verkürzten Titel von Volksinitiativen auf ihren sachlichen Inhalt reduziert werden sollten. Dieser Initiative wurde zu Recht keine Folge gegeben. Sie verlangen nun das Gegenteil.

Wir von der Minderheit befürchten, dass die Übernahme Ihrer Forderung ins Gesetz rein gar nichts bringen würde. Es handelt sich um eine Scheinlösung. Denn die Titelgebung kann jedes Mal offene Fragen hinterlassen. Uns scheint die praktischste Lösung zu sein, dass in der Kommission Diskussionen über die Titel geführt werden und dass die Titel den Inhalt nicht zusammenfassen müssen.

Wir sind mit anderen Worten der Meinung, dass wir uns der grossen Mehrheit der ständerätlichen Kommission



anschiessen und uns diese unnötige, unsachgemässe, nicht zielführende, sondern Illusionen verbreitende Gesetzesänderung ersparen sollten.

**Gredig** Corina (GL, ZH), für die Kommission: Die Kommission hat sich bereits im Anschluss an die Volksabstimmung vom 27. September 2020 mit dem Thema der Titel von Gesetzen beschäftigt. Es ging damals um die Vorlage zur steuerlichen Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten und um die Vorlage zum Vaterschaftsurlaub. Die Staatspolitische Kommission hat dabei 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 nicht präzise genug ist. Gerade aber bei Behördenvorlagen müssen wir den Anspruch haben, dass der Titel genügend genau formuliert ist. Im Unterschied zu einer Volksinitiative ist bei einer Gesetzesänderung die Behörde die Absenderin, deshalb ist auch die Erwartung an die Präzision eine andere. Es muss verständlich sein, worüber wir abstimmen.

Eine bürgernahe Gesetzgebung beinhaltet auch verständliche Abstimmungstitel. Deshalb ist es der Kommission wichtig, allfällige Hürden für die politische Partizipation möglichst abzubauen.

Die Staatspolitische Kommission ist 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 gerichtet. Anlässlich der Vorprüfung der vorliegenden Initiative ein Jahr später wurden jedoch aktuelle Beispiele zitiert, bei denen nach wie vor klärende Untertitel fehlten. Die Kommission sieht deshalb Handlungsbedarf, um die Transparenz zu verbessern. Die Zuständigkeiten im parlamentarischen Prozess für die Überprüfung der Titel könnten auch rechtlich verankert werden. In den einschlägigen Bestimmungen des Parlamentsgesetzes betreffend das Verfahren bei Erlassentwürfen könnte z. B. explizit festgehalten werden, dass die Titel zu überprüfen sind. Die Kommission geht davon aus, dass diese Aufgabe primär den Sachbereichskommissionen und nicht der Redaktionskommission zufallen würde.

Im Sinne einer bürgernahen Gesetzgebung möchte Ihre Staatspolitische Kommission dies vertieft untersuchen und beantragt Ihnen deshalb mit 18 zu 7 Stimmen, dieser parlamentarischen Initiative in der ersten Phase Folge zu geben.

**Marra** Ada (S, VD), pour la commission: Votre commission a traité l'initiative parlementaire Grossen Jürg lors de sa séance d'octobre 2021 et lui a donné suite par 11 voix contre 9 et 2 abstentions. Malgré la décision de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats de ne pas lui donner suite, notre commission a confirmé sa volonté d'y donner suite en mars 2022 par un vote encore plus clair, soit par 18 voix contre 7.

Cela a déjà été dit: l'initiative vise à ce que la législation soit adaptée afin qu'il soit possible de vérifier lors de la présentation de la version définitive d'un projet de loi si le titre donné à cette loi dans sa version finale est encore adapté à son contenu. Si ce n'est pas le cas ou si le titre ne correspond qu'en partie au contenu, il sera adapté en conséquence avant le vote final au Parlement.

Actuellement, les titres des projets d'actes, notamment des projets de loi examinés par le Parlement, sont fixés avant les débats parlementaires et ne sont plus modifiés. Si le Parlement apporte des amendements importants, il peut arriver qu'un titre ne corresponde plus, ou alors qu'en partie, au contenu de la loi, ce qui pose problème lorsqu'un référendum aboutit et que le projet de loi est ensuite mis en votation.

Disons-le d'emblée: toute votre commission reconnaît le problème qui s'est plusieurs fois posé à ce sujet. L'exemple le plus frappant qui a été évoqué est celui d'un objet au menu des votations de septembre 2020. Dans le titre du projet, de même que sur le bulletin de vote, il était question uniquement de la prise en compte fiscale des frais de garde des enfants par des tiers. Or, le Parlement avait ajouté un relèvement de la déduction fiscale générale pour enfant à la déduction pour frais de garde des enfants, c'est ce qui avait provoqué le lancement d'un référendum. Or, nulle mention de cela sur le bulletin de vote ou le titre du projet. C'est pourquoi la Commission des institutions politiques du Conseil national s'est déjà penchée sur cette initiative le 10 novembre 2020 et qu'elle était parvenue à la conclusion que la pratique de dénomination des lois devait être améliorée.

Les arguments d'alors et d'aujourd'hui sont les mêmes. Les titres des lois doivent servir la démocratie et la compréhension directe de l'objet soumis au vote. C'est dans l'intérêt de chacun de maintenir une démocratie de proximité et transparente.

La question qui s'est posée est de savoir comment procéder pour que la demande de précision soit prise en compte, par qui, et par quel processus. Je vous le disais, en novembre 2009 la Commission des institutions politiques du Conseil national a envoyé un courrier à toutes les présidentes et à tous les présidents des commissions thématiques pour les rendre attentifs à cette question à la fin de la discussion qui se déroule dans la procédure de l'élimination des divergences. Or, on a constaté que cela n'était pas suffisamment pris



en compte, soit par négligence, soit volontairement.

En donnant suite à cette initiative parlementaire, la commission souhaite donc examiner si les compétences en matière de vérification des titres dans le cadre du processus parlementaire ne devraient pas être inscrites dans la loi. Il serait par exemple possible de préciser la nécessité de vérifier les titres dans les dispositions pertinentes de la loi sur le Parlement relatives à la procédure applicable aux projets de loi. La commission part du principe que cette tâche incomberait avant tout aux commissions thématiques et non à la Commission de rédaction. Elle estime en effet que le choix du titre n'est pas une tâche rédactionnelle à proprement parler. Selon elle, ce choix requiert une connaissance du contenu du projet et revêt également une composante politique. Il ressortira peut-être de cet examen qu'aucune adaptation législative n'est nécessaire. Quoi qu'il en soit, la commission est d'avis que les processus doivent être examinés et les compétences concernées clarifiées.

Je vous remercie de suivre la commission et de donner suite à cette initiative.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Die Kommissionmehrheit beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Fluri beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

AB 2022 N 915 / BO 2022 N 915

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.462/25045)

Für Folgegeben ... 132 Stimmen

Dagegen ... 53 Stimmen

(1 Enthaltung)