

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



20.462 n Pa. Iv. Grossen Jürg. Titel von Gesetzen müssen mit dem Inhalt übereinstimmen

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 20. Juni 2022

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat an ihren Sitzungen vom 10. Januar 2022 und 20. Juni 2022 die von Nationalrat Jürg Grossen am 16. September 2020 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Die Initiative verlangt, das einschlägige Recht so zu ändern, dass bei Vorliegen des definitiven Wortlauts eines Erlassentwurfs überprüft wird, ob dessen Titel noch zum Inhalt der Vorlage passt, und wenn dies nicht mehr der Fall ist, den Titel vor der Schlussabstimmung im Parlament entsprechend anzupassen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt ohne Gegenantrag, der Initiative keine Folge zu geben.

Berichterstattung: Bauer

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Mathias Zopfi

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Die gesetzlichen Grundlagen sind so anzupassen, dass bei Vorliegen des definitiven Wortlauts eines Erlassentwurfs überprüft wird, ob der Titel der Endfassung noch zum Inhalt der Vorlage passt. Wenn dies nicht mehr und nur noch teilweise der Fall ist, soll der Titel vor der Schlussabstimmung im Parlament entsprechend angepasst werden.

1.2 Begründung

Heute wird bei Erlassentwürfen, die im Parlament beraten werden (insb. Bundesgesetze), der Titel der Vorlage vor der Beratung festgelegt und in der Folge nicht mehr verändert. In den meisten Fällen ist das unproblematisch. Falls das Parlament aber wesentliche Änderungen vornimmt, kann es dazu führen, dass Titel und Inhalt der Vorlage nicht mehr oder nur noch teilweise übereinstimmen. Das ist insbesondere dann problematisch, wenn ein Referendum gegen ein Gesetz ergriffen wird und es in der Folge zu einer Volksabstimmung kommt.

Ein aktuelles Beispiel ist die Volksabstimmung vom 27. September 2020 über die Änderungen beim Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Beim Titel der Vorlage und damit auch auf dem Abstimmungszettel ist ausschliesslich von der "Steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten" die Rede. Dies, obwohl das Parlament zusätzlich zu den Abzügen für die Kinderdrittbetreuungskosten noch die allgemeinen Kinderabzüge erhöht hat. Und diese Erhöhung des allgemeinen Kinderabzugs hat steuerlich die um ein vielfaches grössere Auswirkung als die Erhöhung der Abzüge für die Kinderdrittbetreuungskosten.

In einem solchen Fall ist es angezeigt, dass die Stimmberechtigten künftig mehr Transparenz erhalten und der Titel der Vorlage vor der Schlussabstimmung noch angepasst wird. Diese Aufgabe könnte der parlamentarischen Redaktionskommission übertragen werden, der Vorstoss lässt aber explizit auch andere Lösungen offen.

2 Stand der Vorprüfung

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) gab der Initiative am 15. Oktober 2021 mit 11 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge. Die SPK-S lehnte es am 10. Januar 2022 mit 6 zu 2 Stimmen ab, diesem Beschluss zuzustimmen.

Am 31. März 2022 beantragte die SPK-N ihrem Rat mit 18 zu 7 Stimmen, der Initiative Folge zu geben, was der Nationalrat am 2. Juni 2022 mit 132 zu 53 Stimmen bei 1 Enthaltung auch tat.

Gemäss Artikel 109 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes ist es nun an der SPK-S, ihrem Rat Antrag zu stellen, ob der Initiative Folge zu geben ist.

3 Erwägungen der Kommission

Die Frage der Gesetzestitel kam nach der Volksabstimmung vom 27. September 2020 auf. Im Zusammenhang mit dieser Abstimmung wurde festgestellt, dass die Titel der Abstimmungsgegenstände für die Bürgerinnen und Bürger bisweilen unklar sind, da entweder der 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.

Die Kommission hat Verständnis für das Anliegen des Initianten, ist aber der Überzeugung, dass es sich um ein Problem handelt, für dessen Lösung es keiner Gesetzesänderung bedarf.

Der Titel und der Untertitel sind fester Bestandteil des Gesetzesentwurfs und somit Gegenstand des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Es obliegt folglich den Sachbereichskommissionen und den beiden Ratskammern, Titel und Untertitel bei ihren Beratungen zu beachten und dafür zu sorgen, dass sie das Ergebnis sorgfältiger Überlegungen sind. Bei Vorlagen, welche im parlamentarischen Prozess grosse Änderungen erfahren, müssen die Kommissionen insbesondere darauf achten, dass der Titel am Ende der Arbeiten noch zum Inhalt der Vorlage passt. Bei Änderungen bestehender Gesetze kann im Übrigen häufig durch das Einfügen eines Untertitels die nötige Klarheit geschaffen werden. Es ist Aufgabe der Sachbereichskommissionen, die Geeignetheit und Zweckmässigkeit eines Untertitels zu prüfen.

Die SPK-N richtete im November 2020 ein diesbezügliches Schreiben an die Sachbereichskommissionen des Parlaments und an den Bundesrat. Den Kommissionen und ihren Sekretariaten muss die nötige Zeit gelassen werden, ihre Praxis entsprechend anzupassen.

Die Kommission weist zudem darauf hin, dass der Redaktionskommission (RedK) in diesem Zusammenhang nur eine untergeordnete Rolle zukommt. Die RedK hat nicht die Aufgabe, Politik zu machen. Die Änderung oder Ergänzung eines Gesetzstitels, die Schaffung eines Kurztitels oder das Einfügen eines Untertitels in Klammern hat schnell politische Bedeutung, weshalb diese Aufgaben in die Zuständigkeit der Sachbereichskommissionen und der Ratskammern fallen.