

Anschliessend wurde mit 77 zu 28 Stimmen eine Motion der Minderheit der Staatspolitischen Kommission überwiesen. Diese Motion (93.3009) enthält lediglich die erste der drei Forderungen der oben erwähnten Motion.

2. Mit Botschaft vom 1. September 1993 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Entwurf für eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte unterbreitet (93.066). Mit seinen Anträgen zu den Artikeln 24 und 31 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte hat der Bundesrat den Auftrag der vom Nationalrat überwiesenen Motionen erfüllt.

**Roth** Jean-François (C, JU) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

1. Le 19 mars 1993, le Conseil national a voté, par 103 voix contre 47, la transmission de la motion de sa Commission des institutions politiques (93.3008).

Le Conseil national a ensuite transmis, par 77 voix contre 28, une motion de la minorité de la Commission des institutions politiques. Cette motion (93.3009) reprend la première des trois exigences de la motion susmentionnée.

2. Dans son message du 1er septembre 1993, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales un projet de révision partielle de la législation sur les droits politiques (93.066). Par ses propositions relatives aux articles 24 et 31 de la loi fédérale sur les droits politiques, le Conseil fédéral a rempli le mandat de la motion transmis par le Conseil national.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, die beiden Motionen als erfüllt abzuschreiben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose de classer les deux motions.

**Roth** Jean-François (C, JU), rapporteur: Vous avez effectivement reçu le rapport écrit. La commission propose de classer ces deux motions pour les motifs indiqués dans ce rapport.

*Abgeschrieben – Classé*

93.3274

## **Interpellation Iten Andreas**

### **Botschaften des Bundesrates. Darlegung des Vollzugs in den Kantonen**

### **Messages du Conseil fédéral. Mention des problèmes d'exécution dans les cantons**

#### *Wortlaut der Interpellation vom 4. Juni 1993*

Ist der Bundesrat bereit, in den Botschaften zu Gesetz- und Beschlussentwürfen eine Rubrik aufzunehmen, die die Vollzugsprobleme der Kantone ausführlich darlegt?

#### *Texte de l'interpellation du 4 juin 1993*

Le Conseil fédéral est-il disposé à inclure dans ses messages à l'appui de projets de loi et d'arrêté une rubrique exposant les difficultés d'exécution par les cantons?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Bisig, Frick, Gemperli, Huber, Rhyner, Rüesch, Schüle (7)

#### *Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Immer wieder kommt es vor, dass der Bundesgesetzgeber Gesetze oder Beschlüsse erlässt, die die Kantone vor schwie-

rige, zum Teil unlösbare Vollzugsprobleme stellen. Das führt in den Kantonen zu einer Vollzugsverdrossenheit und zu einer Demotivierung in der Aufgabenerfüllung. Oft haben die Kantone den Eindruck, ihre Vernehmlassungen würden nicht ernst genommen. Um für die Behandlung in den Räten Hinweise auf die Vollzugsprobleme zu geben, wird der Bundesrat gebeten, eine ständige Rubrik (ähnlich wie finanzielle und personelle Auswirkungen oder Legislaturplanung usw.) in die Botschaften aufzunehmen.

**Iten** Andreas (R, ZG): Mein Vorstoss ist sicher keine weltbewegende Sache. Nach Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe a des Geschäftsverkehrsgesetzes müssen Botschaften und Berichte des Bundesrates über die personellen und finanziellen Auswirkungen Auskunft geben. Absatz 3 Litera b dieses Artikels verlangt, dass die Folgekosten für Kantone und Gemeinden darzulegen seien. Darin sind allerdings spezielle Vollzugsprobleme, die sich auf den unteren staatlichen Ebenen ergeben, noch nicht eingeschlossen.

Die Konferenz der Kantonsregierungen ist nicht zuletzt deswegen entstanden, weil die Kantone sich vom Bund immer wieder «überfahren» vorkommen. Es hat sich ein erstaunlicher Unwillen angehäuft, der zu einer Krise des föderativen Vollzugs führen kann. Diese Vollzugsverdrossenheit zieht immer weitere Kreise, und da der Bund viele Aufgaben diktiert, die er heute zum Teil nicht mehr so subventionieren kann, wie es ursprünglich in Gesetzen vorgesehen und versprochen wurde, werden die Reibungsflächen grösser.

Das ist der staatspolitische Hintergrund meines Vorstosses, der darauf abzielt, bewusstmachen, dass der Rubrik «Vollzugsprobleme in Kantonen» mehr Bedeutung zukommt, als man auf den ersten Blick annimmt. Mit dieser Rubrik könnte nämlich der Bundesgesetzgeber dartun, dass ihm die Vollzugsprobleme der Kantone bekannt sind und dass er nicht über deren Köpfe hinweg legiferiert. Die unwilligen Reaktionen in den Kantonen heissen sehr oft: «Die da oben wissen gar nicht, was sie beschliessen.» Damit ist eine Misstimmung gekennzeichnet, die leichter beseitigt werden könnte, wenn sich die Botschaft über die Vollzugsprobleme aussprechen würde. Auch für die Gesetzesberatungen wäre eine solche Rubrik von Nutzen. Damit könnte sichergestellt werden, dass die Vollzugsfrage ein Thema bei den Beratungen in den Kommissionen ist. Mit dem blossen Hinweis auf die Folgekosten ist das noch nicht getan. Meine Kollegen in der Zuger Regierung haben mir gegenüber einige Beispiele erwähnt, bei denen die Vollzugsprobleme unterschätzt wurden. Ich verzichte auf die Auflistung von Beispielen.

Die GPK hat etwa beim Vollzug des Tierschutzgesetzes grosse Defizite vorgefunden – Defizite, die erst bei der Umsetzung bewusst wurden. Das ruft dann in den Kantonen Widerstand hervor, der bis zur Renitenz führen kann. Bei dringlichen Bundesbeschlüssen, sei es im Bodenrecht oder in der Krankenversicherungsgesetzgebung, wurden die Vollzugsprobleme bagatellisiert und unterschätzt.

Was häufig auch zu Kritik bei den Kantonen Anlass gibt, sind Verordnungen, die die Gesetze präzisieren und oft zusätzliche Vollzugsprobleme schaffen, die auf Gesetzesebene noch nicht erkennbar sind. So gelangt – um ein aktuelles Beispiel zu erwähnen – die Innerschweizer Umweltschutzdirektorenkonferenz mit dem Hinweis an das Parlament, dass die Lärmschutzverordnung nur vollzogen werden könne, wenn die Zuschüsse an die Kosten der Sanierungsprogramme der Kantone erhöht würden. Der Bundesgesetzgeber muss solche Probleme kennen. Erst jetzt, nachdem die Arbeiten der Kommission am Umweltschutzgesetz abgeschlossen sind, kommt dieses Thema von seiten der Innerschweizer Umweltschutzdirektorenkonferenz auf den Tisch.

Wenn der Bundesrat meine bescheidene Anregung aufnimmt, so ist das ein Akt staatspolitischer Klugheit und den Kommissionen eine echte Hilfe. Sie schafft Transparenz. Der Bundesrat müsste in Zukunft nicht nur über die personellen und finanziellen Folgen berichten, sondern in einer Rubrik auch über allfällige und spezifische Vollzugsprobleme.

Beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht wurde vorbildlich auf die Vollzugsprobleme hingewie-

sen. (Das ist ein neues Gesetz, das wir beraten.) Aufgrund der Interessen der Kantone wurde sogar eine Unterstützungsgruppe unter der Leitung des Direktors des Bundesamtes für Flüchtlinge eingesetzt, die in Zusammenarbeit mit den Kantonen Lösungen erarbeitete. Wenn dies in Zukunft so gemacht wird, sind wir auf dem richtigen Weg. Für mich ist das geradezu ein Modellfall, der als Vorbild dienen und das Klima zwischen Bund und Kantonen verbessern kann. Ich bitte den Bundeskanzler zu sagen, ob er die Anregungen, die ich mit der Interpellation mache, aufnehmen will.

**Couchepin** François, chancelier de la Confédération: Le Conseil fédéral est bien conscient que le fait d'édicter de nouvelles dispositions de droit fédéral peut poser des problèmes aux cantons qui sont chargés par la suite de l'exécution de ces dispositions.

Ces problèmes peuvent provenir de ce que les organes chargés d'élaborer la législation fédérale sous-estiment peut-être les difficultés liées à l'exécution des nouvelles dispositions, ou parce qu'il n'est pas toujours possible de prévoir les incidences que ces dispositions pourront avoir, dans le cadre de l'exécution, auprès des cantons également. Mais je peux vous dire que le Conseil fédéral admet qu'il convient d'accorder dans les messages une attention suffisante aux effets d'un projet législatif, notamment aux effets que ce projet peut avoir sur les cantons. La prise en considération de cet aspect lors de la rédaction des messages, dans la mesure où elle est possible à ce stade, devrait contribuer à diminuer les difficultés que vous avez signalées.

Sur les points précis de votre demande, je peux vous dire que le Conseil fédéral répond comme suit: selon la pratique actuelle, les incidences financières et les effets sur l'état du personnel qu'un projet peut avoir pour les cantons sont en principe mentionnés dans un chapitre spécifique qui est en général le chapitre intitulé «Conséquences», chiffre 3 des messages. Les conséquences de l'exécution d'un acte législatif pour les cantons n'apparaissent pas seulement dans cette section du message, elles figurent également dans d'autres parties, notamment lorsqu'on évoque le résultat de la procédure de consultation ou dans les commentaires des articles à proprement parler. J'ai pris note des exemples que vous donnez. Je constate, à vous entendre, que, malgré ces directives, il semble que les informations que le message fournit sur ce problème d'application par les cantons ne sont pas toujours suffisamment claires. Je vais donc essayer de faire en sorte que cela s'améliore à l'avenir.

Le Conseil fédéral est donc prêt à prendre en considération votre demande. Il pense que la solution n'est pas forcément à chercher dans la création d'une nouvelle rubrique dans les messages. Vous savez que nous sommes toujours entre deux demandes: d'une part, on nous dit que les messages sont trop longs et, d'autre part, on aimerait y rajouter encore des choses. Il faut donc trouver un équilibre. La solution n'est pas forcément une nouvelle rubrique, il devrait suffire de mettre davantage en évidence les aspects spécifiquement cantonaux en modifiant la structure du chapitre qui se rapporte aux conséquences. Le Conseil fédéral est disposé à faire en sorte que des directives appropriées soient appliquées à l'avenir, lors de la rédaction des messages.

**Iten** Andreas (R, ZG): Ich höre, dass der Bundeskanzler meine Anregungen aufnehmen will; zwar wird keine neue Rubrik geschaffen, aber immerhin hat Herr Couchepin deutlich gemacht, dass man zukünftig diese Vollzugsprobleme in den Botschaften vermehrt darstellen will. Wenn das der Fall ist – wir werden es ja kontrollieren können –, ist das Ziel meines Vortosses erreicht, und ich danke für die Antwort.

93.3548

## Interpellation Schiesser

### Formulierung von Abstimmungsfragen

### Rédaction des questions soumises à la votation populaire

*Wortlaut der Interpellation vom 29. November 1993*

Im Zusammenhang mit der Abstimmung über die neue Finanzordnung sind in breiten Kreisen der Stimmberechtigten Unklarheiten und Zweifel entstanden, die nicht zuletzt auf die Formulierung der Fragen auf den Stimmzetteln zurückzuführen sind. Für Nichteingeweihte war der Zusammenhang der neuen Finanzordnung mit der Einführung der Mehrwertsteuer nicht ohne weiteres ersichtlich.

Rechtlich einwandfreie Fragestellungen bei Abstimmungen sind unerlässlich. Das allein genügt indessen nicht. Die Fragen sollten gleichzeitig auch so abgefasst werden, dass sie aus sich heraus verständlich sind.

1. Wie beurteilt der Bundesrat die allgemeine Verständlichkeit der Fragestellungen auf den Stimmzetteln für die Volksabstimmung vom 28. November 1993 zu den Vorlagen über die neue Finanzordnung?

2. Was gedenkt der Bundesrat zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die Fragestellungen inskünftig nicht nur rechtlich einwandfrei, sondern auch allgemein verständlich ausfallen?

*Texte de l'interpellation du 29 novembre 1993*

Lors de la dernière votation populaire, qui a porté sur le nouveau régime financier, nombre de citoyens ont été assaillis par des doutes et par des incertitudes, auxquels la formulation des questions figurant sur les bulletins de vote n'a pas été étrangère. Pour un non-initié, les problèmes du passage à un nouveau régime financier par l'introduction de la TVA n'allaient en effet nullement de soi.

La manière de poser ces questions aux citoyens doit, certes, être juridiquement parlant correcte, mais cela ne suffit pas. Encore faut-il qu'elles soient formulées de manière compréhensible!

1. Le Conseil fédéral estime-t-il que les questions posées lors de la votation populaire du 28 novembre 1993 sur le nouveau régime financier étaient compréhensibles à tout un chacun?

2. Que compte-t-il faire pour que les questions posées aux citoyens soient désormais non seulement juridiquement correctes, mais encore compréhensibles à tout un chacun?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Keine – Aucun

**Schiesser** Fritz (R, GL): Die rechtlich einwandfreie Durchführung von Abstimmungen ist für einen demokratischen Rechtsstaat eine Notwendigkeit allerersten Ranges. Nur so kann gewährleistet werden, dass der wahre und unverfälschte Wille des Volkes klar zum Ausdruck kommt, ohne dass im nachhinein die Ergebnisse immer wieder in Zweifel gezogen werden. Das allein genügt aber nicht. Voraussetzung für eine unverfälschte Stimmabgabe ist neben der rechtlich einwandfreien Durchführung ebenso eine Abstimmungsfrage, die auch für Nichteingeweihte verständlich ist. Diese Forderung ist in einer Demokratie nach schweizerischem Muster an sich eine Selbstverständlichkeit, kommt doch in der Art und Weise der Formulierung der Abstimmungsfragen auch der Stellenwert zum Ausdruck, den wir einer bürgernahen Politik einräumen. Angesichts der zunehmenden Komplexität der Abstimmungsvorlagen müssen wir diesem Aspekt in Zukunft erhöhte Aufmerksamkeit schenken, wenn wir vermeiden wollen, dass Bürgerinnen und Bürger, die ihren staatspolitischen Pflichten nachkommen möchten, vorschnell kapitulieren, weil sie die Fragen auf den Stimmzetteln schlicht und einfach nicht verstehen.

## **Interpellation Iten Andreas Botschaften des Bundesrates. Darlegung des Vollzugs in den Kantonen**

### **Interpellation Iten Andreas Messages du Conseil fédéral. Mention des problèmes d'exécution dans les cantons**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.3274
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1994 - 15:00
Date	
Data	
Seite	190-191
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 020

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.