

Quant à dire, comme je l'ai entendu, que l'initiative n'est pas fédéraliste, c'est pour le moins renversant! Si on avait voulu une solution fédéraliste dans ce domaine, on n'aurait pas une loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, mais 26 lois cantonales. Or, que dit la Constitution? A l'article 113 alinéa 1: «La Confédération légifère sur la prévoyance professionnelle.» C'est donc constitutionnel, c'est une compétence fédérale et la question n'est donc pas une question de fédéralisme.

J'ai aussi entendu dire qu'il y avait un problème démocratique. L'argument selon lequel il s'agit de laisser le législateur cantonal prendre démocratiquement, consciemment, plus ou moins de risques, avoir une gestion plus ou moins lâche, voire laxiste, est en fait une erreur. C'est une fiction de démocratie. Le peuple, dans des questions aussi techniques, n'a pas forcément une volonté libre et un consentement éclairé. L'argument démocratique ne tient pas.

Quant à dire, et on l'a aussi entendu, qu'il est peu opportun d'imposer aux corporations publiques d'équilibrer leurs institutions de prévoyance, car c'est les conduire à s'endetter, alors là, l'argument est complètement faux! La dette, elle existe! L'initiative Beck ne crée pas des dettes nouvelles, elle fait en réalité apparaître au grand jour des dettes cachées et – on l'a dit – c'est 18 à 20 milliards de francs pour la Confédération. Ces dettes auraient dû être couvertes préalablement, et si on ne va pas dans le sens de l'initiative parlementaire Beck, ces dettes devront être financées demain aux frais des générations futures.

J'ajoute qu'on ne peut pas tomber à un meilleur moment pour rétablir l'exigence d'équilibre financier, puisque précisément les cantons vont enfin toucher l'or auquel ils ont droit – donc le moment est particulièrement bien choisi de corriger la loi.

A propos de «moment» d'ailleurs, Monsieur Beck l'a rappelé: c'est en 1999 déjà qu'il avait déposé une motion, et à l'époque déjà le Conseil fédéral avait dit: «Oui, il y a un problème, mais il faut un postulat.» On lénifiait! Aujourd'hui, six ans plus tard, on fait la même chose. On dit: «Oui, il y a un problème», mais on lénifie.

Ce n'est pas le moment de lénifier: c'est le moment d'arrêter la politique de l'autruche et donc de donner suite à l'initiative parlementaire Beck.

Abstimmung – Vote

Für Folgegeben 91 Stimmen
Dagegen 75 Stimmen

03.434

**Parlementarische Initiative
Rechsteiner Rudolf.
Verwendung öffentlicher Gelder
in Abstimmungskampagnen**
**Initiative parlementaire
Rechsteiner Rudolf.
Financement public
des campagnes de votation**

Erste Phase – Première étape

Einreichungsdatum 20.06.03
Date de dépôt 20.06.03

Bericht SPK-NR 26.03.04
Rapport CIP-CN 26.03.04

Nationalrat/Conseil national 28.02.05 (Erste Phase – Première étape)

Antrag der Mehrheit
Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Leuenberger-Genève, Bühlmann, Gross Andreas, Fehr Mario, Hubmann, Vermot-Mangold, Wyss)
Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Leuenberger-Genève, Bühlmann, Gross Andreas, Fehr Mario, Hubmann, Vermot-Mangold, Wyss)
Donner suite à l'initiative

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Die SPK will das Problem des Mitteleinsatzes öffentlicher Unternehmen oder parastaatlicher Unternehmen, wie es vom Initianten thematisiert worden ist, nicht verharmlosen und nicht nicht wahrhaben. Es kann hier tatsächlich stossende Fälle geben.

Die SPK ist aber mehrheitlich der Meinung, dass das Thema auch nicht übermäßig gewichtet werden darf. Es gibt Fälle, in denen ein Zusammenhang zwischen den eingesetzten entsprechenden Mitteln und dem Abstimmungsergebnis zumindest hypothetisch möglich ist. Wenn der Initiant aber davon spricht, private Initiantinnen und Initianten hätten in gewissen Fällen real keine Chance gehabt, Abstimmungen zu gewinnen, oder wenn er von «Manipulation der öffentlichen Meinung» spricht, so ist das aus der Sicht der Mehrheit der Kommission übertrieben, wenn nicht gar polemisch.

Aber auch wenn ein Einfluss durch derartige Gelder angenommen werden muss, stellen sich die Frage der Zulässigkeit und diejenige der allfälligen korrigierenden Regelung. Rechtlich zulässig ist der Einsatz öffentlicher Gelder gemäss ständiger und gefestigter Bundesgerichtspraxis «ausnahmsweise, wenn das staatlich beherrschte Unternehmen vom Abstimmungsgegenstand besonders betroffen ist»; so in zwei Urteilen aus den Jahren 1991 und 1995.

Es ist Sache der Unternehmensorgane, dafür zu sorgen, dass abstimmungspolitische Interventionen nur unter dieser juristischen Voraussetzung und verhältnismässig erfolgen. Dasselbe gilt natürlich auch für Unternehmen gemäss Ziffer 2 und 3 des Initiativtextes. Dasselbe gilt notabene auch für Gemeinwesen selbst, die sich ebenfalls unter dieser Voraussetzung in Abstimmungskämpfen engagieren können. Es ist im Übrigen selbstverständlich, dass derartige Gesellschaften nicht aus der Zentralverwaltung ausgegliedert werden dürfen mit dem Zweck, politische Tätigkeiten zu entfalten, sondern allein aus Zweckmässigkeitsüberlegungen von ihrer Unternehmenszweckgebung her. Es ist für uns aber selbstverständlich, dass zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen durch derartige ausgegliederte Unternehmen unter den geschilderten Umständen und Voraussetzungen eben auch eine Intervention in Abstimmungskämpfen nötig werden kann.

Zur Höhe der unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit noch zulässigen Gelder öffentlicher Unternehmen hat sich übrigens das Bundesgericht im Jahre 1995 anhand einiger Beispiele geäussert. Käme aber das Parlament zum Schluss, die Frage bedürfe einer Regelung im restriktiven Sinne, so stellten sich sofort Umsetzungsfragen. Ich kann auf den Bericht Ihrer Kommission vom 26. März 2004 verweisen, Seite 3, dritter Absatz. Es wäre möglich, dass öffentliche Unternehmen finanzielle Mittel indirekt mittels Verbandsmitgliedschaft in Abstimmungskampagnen einfließen lassen. Die Regelungen zur Finanzierung von Kampagnen sind ja nie vor Umgehungsmöglichkeiten gefeit, sie bringen die Gefahr mit sich, dass sie die Transparenz der Geldflüsse eher vermindern als verstärken.

Man kann auf die Ausführungen im Bericht der SPK Ihres Rates vom 21. Februar 2003 zur parlamentarischen Initiative Gross Andreas betreffend die Offenlegung höherer Beiträge in Abstimmungskampagnen verweisen. Ihre Kommission und auch das Plenum kamen hier zum Schluss, dass sämtliche geprüften Vorschläge – Deklarationspflichten, steuerliche Anreize usw. – nicht praktikabel seien, und schrieben deshalb die Initiative ab.

Zum selben Ergebnis kommt die SPK, weshalb sie Ihnen mit 12 zu 8 Stimmen beantragt, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: L'initiative parlementaire Rechsteiner Rudolf vise à réglementer l'engagement de fonds publics ou semi-publics lors de campagnes de votation. Monsieur Rechsteiner constate qu'au cours des années écoulées, à plusieurs occasions, des fonds provenant d'institutions tirant leurs revenus de redevances, impôts ou taxes ont été engagés dans le processus de formation de l'opinion publique. Dans la mesure où cet argent revêt un caractère public ou semi-public, il est particulièrement dérangeant qu'il soit utilisé de manière unilatérale. Notre collègue déplore également la pratique de plus en plus courante utilisée pour masquer l'origine des fonds engagés, à savoir la création de comités qui se chargent de mener campagne grâce aux fonds mis à leur disposition. A l'appui de sa démonstration, notre collègue rappelle le cas de la votation du Laufental, invalidée en 1983 par le Tribunal fédéral, suite à l'engagement d'un montant de 150 000 francs provenant de fonds publics. Un nouveau scrutin avait été organisé suite à cette décision, votation qui avait abouti au résultat inverse. Plus proche de nous, un autre exemple illustre cette situation. Lors de la votation sur les centrales nucléaires, on admet qu'un montant de 15 millions de francs a été investi dans la campagne, montant provenant de la poche des consommateurs qui n'ont d'autre choix que de s'acquitter de leurs factures d'électricité.

Monsieur Rechsteiner précise que son initiative vise bien l'engagement de fonds publics ou semi-publics et non l'argent investi par des privés ou des entreprises qui défendent leurs intérêts, même si une certaine transparence serait également souhaitable dans ce cadre. D'une manière générale, notre collègue estime que l'Etat et les organismes qui en dépendent doivent être neutres dans le processus de formation de l'opinion. Cela pourrait être obtenu par l'engagement de fonds publics à parité égale en faveur des deux points de vue, montants qui pourraient être débattus au Parlement, ce qui assurerait une totale transparence, ou alors l'interdiction pure et simple de l'engagement de fonds publics, solution qui a la faveur de l'auteur de l'initiative parlementaire.

Les partisans de cette interdiction ont également cité l'exemple de l'engagement de fonds provenant des caisses-maladie dans le cadre de votations sur le sujet. Ces fonds proviennent naturellement des cotisations des assurés, quand bien même ceux-ci seraient d'un autre avis que leur caisse. Ces gens se retrouvent donc dans l'inconfortable situation de devoir sponsoriser leurs adversaires de campagne.

Les opposants au projet relèvent que la jurisprudence du Tribunal fédéral est suffisamment claire. Les entreprises évoquées ne peuvent prendre part à une campagne électorale que dans le cas où leurs intérêts sont directement touchés. Cette pratique vaut également pour les communes et les cantons. Les opposants estiment au surplus que l'influence des campagnes de votation coûteuses sur la formation de l'opinion publique est largement surestimée, chose que les partisans contestent au vu des sommes de plus en plus importantes qui sont investies.

Du point de vue sémantique, suite à plusieurs questions et aux réponses quelque peu évasives du représentant de l'administration, notre collègue a précisé de quoi il était question dans son initiative. Sont visées dans le projet les entreprises publiques ou qui bénéficient de redevances obligatoires, par exemple les distributeurs d'eau ou d'électricité, dans la mesure où le consommateur ne saurait se passer de leurs prestations.

Au terme du débat, la commission s'est prononcée, par 12 voix contre 8 sans abstention. Elle vous propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Rechsteiner Rudolf.

Rechsteiner Rudolf (S, BS): In jüngerer Zeit traten bei eidgenössischen Volksabstimmungen verschiedentlich private

Komitees auf, die ein- bis zweistellige Millionenbeträge zur Verfügung hatten, welche aus öffentlichen Geldquellen finanziert wurden. Diese Komitees «betonierten» die ganze Inseratenlandschaft in der Schweiz, ja, sie hatten zum Teil auch Fernsehwerbespots zur Verfügung; diese waren allerdings gut verpackt. Vielleicht kamen sie nicht direkt als Abstimmungspropaganda daher, aber sie hatten selbstverständlich damit zu tun. Die ideellen Gruppierungen, die gleichzeitig Volksinitiativen zur Abstimmung brachten, hatten keine reale Chance, gegen eine solche staatlich finanzierte Propagandamaschine zu gewinnen. Mit kleinen Spendenbeiträgen von engagierten Bürgerinnen und Bürgern ist es nicht möglich, einer öffentlich finanzierten Manipulation der öffentlichen Meinung entgegenzutreten.

Ich bin der Meinung, es bestehe in diesem Land das Gebot der innenpolitischen Neutralität des Staates und seiner Organe; auch seine Unternehmungen haben, soweit sie eben aus Zwangsabgaben finanziert werden, nicht das Recht, mit Mitteln, die von allen Bürgerinnen und Bürgern finanziert werden, unbegrenzt Werbung zu betreiben. Die Gleichheit in der demokratischen Auseinandersetzung der Beteiligten ist heute real nicht mehr gewahrt, und dies führt zu einer Zerrüttung der Demokratie und entlegitimiert auch die Entscheide, die vom Volk getroffen werden. Deshalb bin ich der Meinung, dass hier mit einer gesetzlichen Regelung den öffentlich finanzierten Abstimmungskampagnen Grenzen gesetzt werden sollten. Dies sollte für alle staatlichen, aber auch für die halbstaatlichen Geldquellen gelten, z. B. Krankenkassen oder Elektrizitätswerke, die ihre Einnahmen aus Zwangsabgaben generieren.

Wir sollten in unserem Lande keine Propagandabehörden haben. Es gibt in der Geschichte Beispiele dafür, dass es sehr schlecht kommt, wenn der Staat Propaganda macht, wenn er nur die eine Seite der öffentlichen Meinung unterstützt und die andere nicht. Wenn der Staat schon mit öffentlichen Mitteln Abstimmungskampagnen finanziert, müsste man beide Seiten berücksichtigen. Das ist aber nie der Fall. Mein Vorstoss sagt nicht, dass Vertreter staatlicher Organe in Abstimmungskämpfen nichts sagen dürfen. Ich bin nicht für einen Maulkorb, sei dies für Bundesräte oder für Direktoren öffentlicher Betriebe. Darum geht es nicht. Es geht nur darum, dass in der Regel nur die eine Seite Geld bekommt, und zwar heute in einer Höhe, die laut Bundesgericht schon längst beanstandet werden müssen. Denken Sie daran, dass im Laufental eine Zuwendung von bloss 150 000 Franken für die eine Seite, nämlich für die Berntreuen, zur Wiederholung der Abstimmung führte und dass damals dann die Gegenseite in der zweiten Abstimmung obsiegte. Wenn wir die Sache so ansehen, dann müssten sämtliche Abstimmungen z. B. über Atomkraftwerke in der Schweiz wiederholt werden, weil die Spiesse vollkommen ungleich lang waren und die eine Seite immer staatlich finanzierte Lügenpropaganda betrieb. Ein solcher Werbeaufwand verfälscht die Meinungsbildung und ist eines liberalen Staates unwürdig.

Deshalb bitte ich Sie, hier eine gesetzliche Regelung vorzusehen, damit eine solche staatliche Propaganda in Zukunft nicht mehr möglich ist, damit in einem Abstimmungskampf beide Seiten gleich lange Spiesse haben und damit unsere demokratischen Organe nicht zerrüttet werden.

Fattebert Jean (V, VD): Cher collègue, vous dites que l'Etat doit rester neutre. Si on donne suite à votre initiative parlementaire, est-ce que ça signifie que le Conseil fédéral ne se prononcera plus sur une votation populaire? A partir du moment où le temps, c'est de l'argent; où le temps des conseillers fédéraux, c'est des fonds publics; où l'Assemblée fédérale a pris des décisions, est-ce que le Conseil fédéral doit encore s'en mêler? Est-ce que vous estimez qu'on doit supprimer cette habitude?

Rechsteiner Rudolf (S, BS): Herr Fettebert, ich habe das bereits ausgeführt: Ich bin der Meinung, dass alle öffentlichen Organe – also auch ein Direktor eines Elektrizitäts-



werks, der Chef der SBB oder der Bundesrat – das Recht behalten, sich zu irgendwelchen Sachvorlagen auszusprechen. Ich bin aber der Meinung, dass für staatlich finanzierte einseitige Abstimmungspropaganda nicht eine Seite das Geld bekommen soll, während die andere Seite nichts erhält. Es ist auch in der Geschichte immer schlecht gekommen, wenn der Staat mit Geld Propaganda betreibt. Es geht ums Geld! Es geht nicht darum, dass ich die Meinungsfreiheit von irgendjemandem beschränken möchte.

Leuenberger Ueli (G, GE): Sur la question du financement des partis politiques, on a pu lire pas plus tard qu'hier que, pour notre Parlement, il n'y a qu'une somme de 10 francs par an et par habitant de notre pays qui est investie. C'est une somme très modeste. Quand on parle de l'utilisation de l'argent public pour des campagnes de votation et si on regarde l'argent qui peut être investi, je crois qu'il est important de trouver des solutions qui vont dans le sens de ce que demande l'auteur de l'initiative. Les oppositions qui se manifestent régulièrement ne parlent presque jamais de l'inégalité des moyens qui peuvent être utilisés dans les campagnes de votation.

Je vous prie donc de suivre la minorité.

Abstimmung – Vote

Für Folgegeben 65 Stimmen
Dagegen 109 Stimmen

Schluss der Sitzung um 18.50 Uhr
La séance est levée à 18 h 50