

## Elfte Sitzung – Onzième séance

Dienstag, 19. Dezember 2006

Mardi, 19 décembre 2006

15.00 h

---

04.463

**Parlamentarische Initiative  
Burkhalter Didier.  
Rolle des Bundesrates  
bei Volksabstimmungen**  
**Initiative parlementaire  
Burkhalter Didier.  
Engagement du Conseil fédéral  
lors des votations fédérales**

*Erstrat – Premier Conseil*

Einreichungsdatum 07.10.04

Date de dépôt 07.10.04

Bericht SPK-NR 15.09.06 (BBI 2006 9259)

Rapport CIP-CN 15.09.06 (FF 2006 8779)

Stellungnahme des Bundesrates 08.11.06 (BBI 2006 9279)

Avis du Conseil fédéral 08.11.06 (FF 2006 8797)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

---

**Antrag der Mehrheit**  
Eintreten

**Antrag der Minderheit I**

(Amstutz, Fehr Hans, Hutter Jasmin, Joder, Pfister Gerhard, Schibli, Weyeneth)  
Nichteintreten

**Antrag der Minderheit II**

(Weyeneth, Amstutz, Hutter Jasmin, Müri, Perrin, Schibli)  
Rückweisung der Vorlage an die Kommission  
mit dem Auftrag, Artikel 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte so zu formulieren, dass die Informationspflicht des Bundesrates genau umschrieben und gegenüber der heutigen Handhabe klar eingegrenzt wird.

**Antrag des Bundesrates**  
Nichteintreten

**Proposition de la majorité**  
Entrer en matière

**Proposition de la minorité I**

(Amstutz, Fehr Hans, Hutter Jasmin, Joder, Pfister Gerhard, Schibli, Weyeneth)  
Ne pas entrer en matière

**Proposition de la minorité II**

(Weyeneth, Amstutz, Hutter Jasmin, Müri, Perrin, Schibli)  
Renvoyer le projet à la commission

L'article 10a de la loi fédérale sur les droits politiques sera reformulé afin de décrire exactement l'obligation d'information du Conseil fédéral et de déterminer avec précision ses limites par rapport à la pratique actuelle.

**Proposition du Conseil fédéral**  
Ne pas entrer en matière

**Lustenberger Ruedi** (C, LU), für die Kommission: In der Herbstsession 2004 reichte Kollega Didier Burkhalter die parlamentarische Initiative 04.463, «Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen», ein. Der Initiant fordert gesetzliche Bestimmungen, welche den Bundesrat verpflichten, bei eidgenössischen Abstimmungen aktiv zu informieren und dabei die Haltung der Bundesbehörden klar und objektiv zu vertreten.

In der Vorprüfung hat die SPK Ihres Rates am 27. Januar 2005 der Initiative mit 17 zu 6 Stimmen Folge gegeben. Die SPK des Ständerates gab am 28. April 2005 grünes Licht zur Ausarbeitung der Vorlage; sie fällte diesen Entscheid mit 6 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung. Als sich die SPK Ihres Rates an die Umsetzung der parlamentarischen Initiative machte, lag gleichzeitig die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» auf ihrem Tisch. Diese wurde am 11. August 2004 mit 106 344 gültigen Unterschriften eingereicht. Als Erstrat hat sich der Ständerat am 29. September 2005 mit dieser Initiative befasst. Er empfiehlt auf Antrag seiner Kommission mit 34 zu 3 Stimmen die Ablehnung der Initiative, und er verzichtet vorläufig auf einen Gegenvorschlag, auch im Hinblick darauf, dass ein solcher voraussichtlich von der SPK Ihres Rates im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter erarbeitet werde.

Die Volksinitiative befasst sich mit dem gleichen Thema wie die parlamentarische Initiative Burkhalter, will jedoch einen sehr radikalen Weg beschreiten, indem sie dem Bundesrat und dem obersten Kader der Verwaltung die Informations-tätigkeit vor Volksabstimmungen weitgehend untersagen will. Die Staatspolitische Kommission beschloss daher, die Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative zu konzipieren, damit der Souverän dereinst in Kenntnis der ge-setzgeberischen Aktivitäten der Bundesversammlung in diesem Bereich entscheiden kann. Artikel 105 des Parlaments-gesetzes erlaubt in einem solchen Fall die Fristverlängerung für die Behandlung der Volksinitiative in den Räten, damit zum Zeitpunkt der Volksabstimmung eben der indirekte Ge-genvorschlag vorliegt.

Der Vorentwurf der SPK zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter wurde in die Vernehmlassung gegeben – so sieht es das Gesetz vor. Er wurde in der Vernehmlassung auch gut aufgenommen. Ablehnende Stellungnahmen kamen von sechs Kantonen und den Parteien SVP und EDU. Sie gingen in ihren Argumentationen in ver-schiedene Richtungen. Während die einen eine zu starke Einschränkung der Regierung befürchten, wollen andere dem Bundesrat sehr strenge Richtlinien vorgeben. Zu Letz-teren gehörten erwartungsgemäss auch die Vertreter der Volksinitiative. Summa summarum war aber das Ergebnis der Vernehmlassung sehr positiv. Unsere Kommission ver-abschiedete dann die Vorlage am 15. September 2006 zu-handen Ihres Rates.

Worum geht es? Mit der Vorlage soll in einem neuen Artikel 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte eine Informationspflicht der Bundesbehörden stipuliert werden. Diese Aufgabe kommt primär dem Bundesrat als dem für den Vollzug der Beschlüsse der gesetzgebenden Behörde zuständigen Organ zu. Der Bundesrat hat sich bei der Wahrnehmung dieser Informationspflicht an gewisse Leit- und Grundsätze zu halten, die heute bereits in einem Leitbild verankert sind.

Gemäss Absatz 1 der Vorlage hat der Bundesrat umfassend über eidgenössische Abstimmungsvorlagen zu informieren. Dabei hat er die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten. In Absatz 2 werden die heute angewandten Kriterien, welche sich auf den eben zitierten Erlass des Bundesrates beziehen – er stützt sich auf den Bericht der Konferenz der Informationsdienste der Bundesverwaltung (KID) –, auf die richtige Erlassstufe, das heisst auf Gesetzesstufe angehoben. Damit werden die genannten Kriterien der kontinuierlichen Information, der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und des Gebotes der Transparenz eben auf Gesetzesstufe verankert. Im Gegensatz zur Volksinitiative geht die Vorlage



also von einer Informationspflicht des Bundesrates aus. Die Vorlage kommt den Initianten aber ein Stück entgegen, indem sie der bundesrätlichen Informationstätigkeit neu einen gesetzlichen Rahmen vorgibt.

Der Bundesrat selber spricht sich in seiner Stellungnahme gegen diesen gesetzlichen Rahmen aus. Seiner Ansicht nach reicht das Leitbild vollauf. Demgegenüber vertritt die Kommissionsmehrheit die Meinung, es bedürfe einer gesetzlichen Regelung, und sie stützt sich dabei auf Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung. Dieser sieht vor, dass wichtige Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. Allein schon die anhaltende und kontroverse Diskussion zum Thema lässt diese Haltung der Kommission aus der Sicht des Gesetzgebers in Bezug auf die Verankerung auf Gesetzesebene als korrekt und formal als richtig erscheinen.

Etwas irritierend an der Stellungnahme des Bundesrates ist die Aussage, dass sich der Bundesrat vorbehalte, eine von der Parlamentsmehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung abgeben zu können. Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates bezweifelt, dass die vom Bundesrat in der Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative Burkhalter gemachte Ankündigung, inskünftig auch vom Parlament abweichende Abstimmungsempfehlungen abgeben zu können, verfassungsmässig sei, und holte deshalb ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz ein. In den Schlussfolgerungen dieses Gutachtens vom 4. Dezember 2006 ist unter anderem Folgendes festgehalten: «In den Abstimmungserläuterungen kann er» – der Bundesrat – «auch darlegen, welche Haltung er ursprünglich vertreten hat und welche Argumente dafür sprechen. Die Information über den gesamten Entscheidungsprozess bildet die Grundlage für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten .... Der Bundesrat kann jedoch keine Abstimmungsempfehlung abgeben, die von derjenigen des Parlaments abweicht.» Damit entspricht das Gutachten voll und ganz den Absichten, welche hinter der Vorlage Burkhalter stehen:

1. Der Bundesrat muss vor Volksabstimmungen informieren.
2. Er hat dabei die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten.
3. Die in Absatz 2 enthaltenen Informationsgrundsätze, insbesondere derjenige der Transparenz, ermöglichen es dem Bundesrat durchaus beziehungsweise verpflichten ihn allenfalls dazu, zuhanden der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den gesamten Entscheidungsprozess, also auch seine ursprüngliche Haltung, darzulegen.

Gerade die Stellungnahme des Bundesrates zu den Abstimmungsempfehlungen zeigt, wie wichtig es ist, die Pflicht und die Grundsätze zur Information vor Volksabstimmungen klar gesetzlich festzuhalten. Nur damit kann vermieden werden, dass je nach Zusammensetzung des Bundesrates abrupte Praxisänderungen vorgenommen werden, welche verfassungsmässig erst noch angezweifelt werden könnten.

Ihre Kommission beantragt mit 15 zu 8 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten. Damit wird auch die Voraussetzung für die Fristverlängerung zur Behandlung der Volksinitiative geschaffen. Der Rat hat dazu einen schriftlichen Bericht erhalten. Tritt der Rat auf die Vorlage 04.463 heute nicht ein, kann die Frist zur Behandlung der Volksinitiative nicht verlängert werden, und sie müsste noch in dieser Session behandelt werden, da die Frist im Februar 2007 abläuft. Die SPK hat deshalb provisorisch zur Volksinitiative Beschluss gefasst und wird Antrag stellen, falls der Rat auf die Vorlage nicht eintritt. Dieses Vorgehen wurde aufgrund der unglücklichen Traktandierung des indirekten Gegenvorschlags am Sessionsende notwendig. Die SPK bittet Sie jedoch, auf die Vorlage 04.463 einzutreten, sodass die Kommission, unser Rat und auch der Ständerat in Kenntnis des Schicksals dieses Gegenentwurfes definitiv zur Volksinitiative Stellung nehmen können.

Die Kommission empfiehlt mit 17 zu 5 Stimmen auch, die Rückweisung an die Kommission abzulehnen. Die Informationspflicht des Bundesrates ist mit dieser Vorlage nämlich präzise genug umschrieben, haben doch einige Vernehmlassungsteilnehmer sogar das Gegenteil befürchtet, nämlich

dass der Spielraum der Regierung zu sehr eingeschränkt würde.

Ich bitte Sie also, auf die Vorlage einzutreten und anschliessend die Detailberatung aufzunehmen.

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE), pour la commission: Une muselière ou une laisse pour le Conseil fédéral? Ou rien du tout? C'est en ces termes que le journal «Domaine public» (no 1711) a présenté la problématique relative au thème dont nous débattons aujourd'hui. En effet, on doit se positionner pour savoir s'il faut inscrire dans une loi fédérale les règles régissant l'information fournie à la population par le Conseil fédéral lors de votations populaires, ou carrément interdire toute campagne lors de votations.

La majorité de la commission est d'avis que la muselière n'est pas vraiment indiquée ici. Mais pourquoi pas une laisse, notamment pour donner des indications claires au gouvernement quant au contenu que doit avoir l'information qu'il donne à la population avant une votation?

L'initiative parlementaire Burkhalter et le projet de loi qui résulte de nos travaux sont conformes à la jurisprudence du Tribunal fédéral et à la doctrine actuelle qui, se fondant sur l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale, postule un droit à l'information, voire une obligation d'informer de la part du Conseil fédéral. Bref, le projet issu de l'initiative parlementaire Burkhalter veut codifier la pratique appliquée jusqu'ici par le Conseil fédéral. Dans ce but, il propose de modifier la loi fédérale sur les droits politiques, afin de codifier l'obligation d'information des autorités fédérales. Les autorités ne doivent cependant pas mener de campagne à proprement parler, et doivent notamment s'abstenir de toute activité susceptible d'être assimilée à de la propagande. Je reviendrai plus tard sur ce point.

Pour rappel, à l'heure actuelle, les principes qui régissent l'information officielle lors des votations fédérales sont définis dans le rapport du groupe de travail de la Conférence des services d'information élargie, «L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales». Cependant, ce rapport n'a aucune valeur normative. Selon la majorité de la commission, c'est bien là que se situe le problème. En effet, ces dernières années, les interventions des conseillers fédéraux et des conseillères fédérales lors des scrutins populaires ont été l'objet de critiques non seulement répétées, mais aussi de plus en plus vigoureuses.

Fort de ce constat, notre collègue, Monsieur Burkhalter, a jugé utile d'établir une base légale formelle régissant l'information donnée au public par le Conseil fédéral. La commission l'a suivi sur cette voie, car si les critiques sont répétées, elles poursuivent également des fins totalement opposées: les uns demandent que le Conseil fédéral se taise, les autres préconisent qu'il prenne une part plus active aux votations populaires.

La LOGA est muette sur la question du rôle du Conseil fédéral durant les campagnes de votation. Dans ce contexte, la Commission des institutions politiques a procédé à l'examen préalable de cette initiative parlementaire le 27 janvier 2005 et a décidé d'y donner suite, par 17 voix contre 6. Elle a fondé sa décision sur la nécessité, plus particulièrement dans un système de démocratie directe, d'informer le corps électoral de la position des autorités et d'ancrer ce principe dans une base légale formelle. En effet, l'objectif premier des campagnes précédant les votations est la formation de l'opinion. La majorité des membres de la commission a estimé qu'une personne ne peut former son opinion librement que si elle connaît l'avis des principaux acteurs de la campagne, dont le Conseil fédéral fait partie.

D'accord sur ce principe, nous avons toutefois également considéré que les autorités devaient respecter certaines règles. Le rôle du Conseil fédéral n'est pas de faire de la propagande qui, selon le message concernant l'initiative populaire 05.054, «vise à influencer l'opinion des citoyens dans un sens bien précis en vue de modifier le comportement de ceux-ci au moment du vote» (FF 2005 4162). La commission veut notamment éviter que les conseillers fédéraux et



les conseillères fédérales fassent de la propagande ou répandent des mensonges.

En effet, cela serait grave, car les conseillers fédéraux et les conseillères fédérales jouissent d'une image particulière auprès de la population. En effet, si cette dernière sait que les partis donnent des informations modelées par leur idéologie, elle attend des conseillers fédéraux et des conseillères fédérales qu'ils se situent au-dessus de la mêlée. Ils ne doivent pas utiliser le prestige de leur fonction pour orienter la population en utilisant par exemple de fausses données.

Dans la mesure du possible, l'information doit être objective: il s'agit de fournir des chiffres exacts, de présenter tous les arguments, de ne pas cacher des faits. Bref, et là je cite encore le Conseil fédéral, «de donner une image complète du projet en présentant ses avantages et ses inconvénients, permettant ainsi aux citoyens de se faire leur propre jugement sur les objets en votation» (FF 2005 4150).

La majorité des membres de la commission n'a pas la naïveté de penser que l'objectivité totale est possible, puisque les conseillers fédéraux sont également membres de partis politiques et ont leur propre opinion. Cependant, il est de leur devoir de tendre à l'objectivité en respectant certaines règles. Pour garantir aux citoyennes et citoyens une information qui contribue à la libre formation de l'opinion, le Conseil fédéral doit en plus respecter les principes de la transparence, de la continuité et de la proportionnalité.

Une minorité a estimé, au contraire, que le Conseil fédéral devait s'exprimer avec la plus grande retenue avant les votations. D'après elle, un engagement trop soutenu du Conseil fédéral avant les votations se retournerait contre lui en cas de vote contraire du peuple et nuirait à sa crédibilité. L'action du gouvernement est ressentie comme partisane. De plus, toujours selon la minorité, le Conseil fédéral peut déjà s'appuyer sur les dispositions de la LOGA, dispositions largement suffisantes pour informer l'électoralat.

Ces arguments n'ont pas été retenus par la majorité qui pense que le devoir d'informer est plus important. De tout temps, le Conseil fédéral a perdu des scrutins devant le peuple, sans que sa crédibilité en soit réellement entamée. De plus, la majorité entend mettre dans une base légale formelle les directives qui existent déjà dans un acte sans valeur normative. On n'invente donc rien de nouveau.

Une question importante a fait l'objet de débats en commission: le projet issu de l'initiative parlementaire devait-il constituer un contre-projet indirect à l'initiative populaire 05.054, «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale», déposée le 11 août 2004, qui veut interdire au Conseil fédéral de faire campagne?

Dans son message du 29 juin 2005, le Conseil fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale de soumettre cette initiative au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter au motif que seules des connaissances de bases relatives à l'objet soumis à la votation pourraient être diffusées, et ce dans un cadre très restrictif. Le Conseil fédéral ne pourrait plus réagir à des affirmations visiblement fausses ou trompeuses que propageraient des particuliers. Considérant que les règles quant aux principes régissant ses interventions étaient déjà contenues dans les lignes directrices élaborées en 2001, le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de donner de base légale formelle à celles-ci et a donc renoncé à présenter un contre-projet à l'initiative populaire.

Contrairement au Conseil fédéral, les Commissions des institutions politiques des deux conseils ont estimé qu'il était nécessaire de légitérer et donc de présenter un contre-projet indirect sur la base d'une initiative parlementaire. La majorité de notre commission estime que le projet issu de l'initiative parlementaire Burkhalter est un bon contre-projet indirect.

Alors que l'initiative populaire cherche à réduire les autorités au silence lors des votations populaires fédérales, les commissions précitées, en décidant de mettre en oeuvre l'initiative parlementaire Burkhalter, souhaitent définir clairement la pratique actuelle et lui donner un cadre légal.

La commission a par ailleurs estimé qu'il était nécessaire de débattre de manière large du sujet de l'information faite par

le Conseil fédéral à la population et a soumis à consultation un avant-projet de loi. Les résultats de cette consultation nous ont confortés dans l'idée que les décisions prises étaient justes puisque la majorité des cantons et trois des quatre partis gouvernementaux ont exprimé leur soutien à la modification proposée. Les entités consultées ont jugé que les dispositions prévues étaient tant nécessaires qu'opportunes et que leur insertion dans la loi fédérale sur les droits politiques était judicieuse. Elles se sont par ailleurs déclarées convaincues de l'importance des informations fournies par le Conseil fédéral avant une votation et ont reconnu la contribution essentielle qu'elles apportaient à une formation complète de l'opinion des citoyens et des citoyennes.

La commission s'est également penchée sur une question de forme et de fond, soit de savoir si le Conseil fédéral devait présenter l'avis des autorités fédérales ou celui de l'Assemblée fédérale. La commission est d'avis que le Conseil fédéral doit présenter la position de l'Assemblée fédérale. Nous reviendrons plus en détail sur ce point lors de la discussion par article.

Nous avons également abordé la question de la transparence du financement et de l'application de ce principe aux entreprises dont la majorité des actions est aux mains de la Confédération. Nous avons décidé de ne pas légitérer en la matière.

Cette nouvelle disposition est un progrès dans la réforme des institutions politiques puisqu'elle permettra d'ancrer dans une loi une activité importante et hautement politique du gouvernement: son rôle d'informateur et d'aide à la formation de l'opinion publique.

La majorité de la commission vous invite dès lors à entrer en matière sur le projet issu de l'initiative parlementaire Burkhalter et à accepter qu'il constitue un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Souveraineté populaire sans propagande gouvernementale». De même, la commission vous demande de proroger le délai imparti pour le traitement de l'initiative populaire.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Ich habe den Berichterstattern etwas mehr Redezeit gegeben, weil sie gerade auch das nächste Geschäft mit einbezogen haben.

**Amstutz** Adrian (V, BE): Die Minderheit I stellt Ihnen den Antrag, auf das Geschäft nicht einzutreten. Die vorliegende Gesetzesänderung ist unseres Erachtens ein untauglicher Versuch, in diesem Bereich messbar Ordnung zu schaffen. Eine Verbesserung gegenüber der heutigen, unbefriedigenden Praxis wird so sicher nicht erreicht werden können – im Gegenteil: Mit den schwammigen Begriffen «Transparenz» und «Verhältnismässigkeit» wird nichts, aber auch gar nichts geregelt, sondern es wird höchstens nach dem Motto «Tun als ob» ein untauglicher Versuch unternommen, den bekannten Auswüchsen Einhalt zu gebieten.

Ziel muss es bei diesem Geschäft jedoch sein, den Führungsanspruch und die damit verbundene Informationspflicht des Bundesrates wieder auf das Mass zu beschränken, das ihm gemäss Verfassung zusteht. Das heisst: Es braucht, wenn schon, eine genau umschriebene, eingeschränkte Informationspflicht, die dem heutigen Unwesen in diesem Bereich den Riegel vorschiebt.

Entgegen der Mehrheit der Kommission sind wir klar der Meinung, dass die Vorlage nicht für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» taugt. Da ist uns in der Güterabwägung die Volksinitiative klar näher, um die Ziele zu erreichen.

Die Minderheit I lehnt deshalb die Vorlage ab und beantragt Ihnen, auf das Geschäft nicht einzutreten.

**Weyeneth** Hermann (V, BE): Sie haben anhand der Ausführungen des Kommissionssprechers sicher auch entdeckt, dass sich dieser Rückweisungsantrag geradezu aufdrängt. Einmal war Herr Burkhalter der Auffassung, es seien mit einer parlamentarischen Initiative dem Bundesrat mehr Rechte einzuräumen, als es die Verfassung vorsieht; das ist das



eine. Das andere ist dann, wie der Bundesrat darauf reagierte. Herr Lustenberger hat Ihnen die merkwürdigen Vorgänge erklärt. Ich ergänze sie einzig und allein noch mit einer Zutat aus dem Jahre 2000, als der Bundesrat in einem Beschwerdeentscheid seine Rolle wie folgt umschrieb: «Der Bundesrat hat nicht seine eigenen Wünsche, sondern als oberste exekutive Behörde die Beschlüsse der unter Vorbehalt von Volk und Ständen obersten Gewalt des Bundes, des Parlamentes, zu vollziehen.» Da war keine Rede davon, dass er sich von den Parlamentsbeschlüssen nach Belieben entfernen und bei Volksabstimmungen eine andere Haltung einnehmen dürfe.

Nun wissen Sie, wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf diese Vorlage reagiert hat und welches Urteil das Bundesamt für Justiz über diese Stellungnahme gefällt hat. Ich warne Sie davor, einfach zu glauben, hier Verfassungsrecht beugen zu können, um quasi einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative zu haben. Wenn Sie die Sache in dieser Gesetzesvorlage schon exakter umschreiben wollen, dann sollten Sie es in Artikel 10a so tun, dass es auch «verhält» und der Bundesrat nicht solchen Irrtümern erliegt wie in seiner Stellungnahme zu dieser Vorlage.

Ich erlaube mir noch eine Zwischenbemerkung: Das Volk fühlt sich nicht nur mündig, es ist es auch; es braucht deshalb keine Propagandaministerien, die ihm mit Hochglanzprospekt auf den richtigen Weg verhelfen. Ich gebe deshalb dieser Volksinitiative durchaus gewisse Chancen – mit oder ohne Gegenvorschlag.

Gerade aufgrund der geschilderten Situation beantragt Ihnen die Minderheit II, diese Vorlage mit dem Auftrag an die Kommission zurückzuweisen, Artikel 10a so zu formulieren, dass die Informationspflicht des Bundesrates genau umschrieben und gegenüber der heutigen Handhabe klar eingegrenzt wird, so, wie es die Verfassungsmacher vorgesehen haben.

**Schelbert Louis (G, LU):** Die grüne Fraktion unterstützt die parlamentarische Initiative Burkhalter 04.463, «Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen», und beantragt, dem Entwurf der SPK zuzustimmen. Die grüne Fraktion unterstützt die Initiative auch, wenn in der Eventualabstimmung der Antrag Müller Philipp angenommen werden sollte.

Insgesamt verstehen wir die Vorlage als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda». Generell teilen wir die Haltung, dass der Bundesrat die Öffentlichkeit kontinuierlich, rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informieren muss. Dass er dabei die Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet, erachten wir Grünen als unabdingbar. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur behördlichen Information vor kantonalen Volksabstimmungen.

Im Übrigen freut es uns, dass mit der gesetzlichen Regelung dieser Materie ein altes «grünes» Anliegen umgesetzt werden kann. Zur Informationstätigkeit der Behörden gehört auch die Information der Bevölkerung vor Volksabstimmungen. Ohne diese Informationen könnten die Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungsprozessen nicht wirklich teilnehmen. Das erste Mittel dafür sind auf jeden Fall die Abstimmungserläuterungen: Sie müssen eine kurze und sachliche Darstellung des Gegenstandes enthalten. Dazu können aber auch weitere Auftritte dienen, wenn sie zur freien Willensbildung der Stimmberechtigten beitragen.

Zu den Stärken der Vorlage gehört, dass sie den Bundesrat zur Information verpflichtet, was ganz klar von Behördenpropaganda zu unterscheiden ist. Es kann und darf nicht darum gehen, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten manipuliert und in einem bestimmten Sinn und im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten lenkt. Die Stimmberechtigten müssen aber die Sicht der Behörden kennen, und sie müssen namentlich auch die Sicht der Bundesversammlung kennen. Propaganda dagegen macht den Meinungsbildungsprozess nicht nachvollziehbar, sondern verschleiert ihn letztlich. Deshalb ist sie schon im geltenden Recht gar nicht zulässig.

Mit Befremden nahm die Fraktion vom Vorbehalt des Bundesrates im Rahmen der Kommissionsberatungen Kenntnis: «Der Bundesrat behält sich jedoch vor, eine von der Parlamentsmehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung abzugeben.» Auch wenn er das nicht inflationär tätte, widerspricht dies unserem Demokratieverständnis. Natürlich soll der Bundesrat auch seine ursprünglichen Überlegungen darlegen können, denn der Prozess hin zu einer Vorlage ist einer ihrer Bestandteile und ermöglicht erst, sie zu verstehen. In erster Linie ist der Bundesrat aber verpflichtet, die Haltung der Bundesversammlung zu erläutern. In der Bundesverfassung ist die Hierarchie klar umrissen: Die Bundesversammlung übt die oberste Gewalt im Bund aus, sie ist das Wahlorgan des Bundesrates. Der Bundesrat ist als Exekutive die oberste leitende und vollziehende Behörde. Wer das gerne anders hätte, muss zuerst die Bundesverfassung ändern. Wir Grünen wollen das in diesem Punkt sicher nicht. Zu den Begrifflichkeiten und damit auch zum Antrag der Minderheit II (Weyeneth): Die Begrifflichkeiten in Artikel 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte lauten im Einzelnen:

1. Kontinuität: Damit ist gewährleistet, dass allfällige Gegner frühzeitig reagieren können.
2. Sachlichkeit: Mit diesem Begriff wird der Bundesrat verpflichtet, die Vorteile und die Nachteile einer Vorlage darzulegen und bestehende Unsicherheiten zu benennen.
3. Transparenz: Mit diesem Begriff wird verhindert, dass der Bundesrat verdeckt Einfluss nimmt. Alle interessierten Kreise müssen Zugang zu offiziell aufbereiteten Unterlagen haben. In diesem Zusammenhang erwarten wir auch mit der Kommission, dass der Bundesrat die Kosten für die Informationsarbeit vor Abstimmungen jährlich beziffert und offenlegt.
4. Die Verhältnismässigkeit schliesslich ist ein Verfassungsgrundsatz, der in allen Teilen des Verwaltungshandelns zu beachten ist.

Ziel der Informationstätigkeit muss immer die freie Willensbildung der Stimmberechtigten sein.

Die grüne Fraktion beantragt, den Antrag der Minderheit I (Amstutz) abzulehnen und auf die Vorlage einzutreten. Wir bitten Sie, auch den Antrag der Minderheit II (Weyeneth) abzulehnen.

Noch kurz zu den Einzelanträgen: Der Antrag Müller Philipp will dem Bundesrat weitere Türen öffnen. Das finden wir nicht nötig. Indem der Bundesrat Transparenz schaffen muss, kann er sich thematisch genügend einbringen.

Zum Antrag Stamm: Soweit in diesem Antrag Propaganda angesprochen ist, ist er in unseren Augen unnötig. Was den Teil der Kampagnen angeht, denken wir, dass die geltenden Vorschriften und insbesondere die neuen Bestimmungen ausreichen.

Wir bitten Sie, die Frist für die Behandlung der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» zu verlängern. Wird die Fristverlängerung abgelehnt, melden wir uns noch einmal zu Wort.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich stelle im Namen der SVP-Fraktion fest, dass die gesetzliche Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter nicht weniger, sondern mehr bundesrätliche Propaganda mit sich bringen wird, und dies zulasten der Steuerzahler. Da sind wir nun an eine Grenze gekommen, die nicht mehr überschritten werden darf, wo Korrekturen notwendig sind. Aber leider bringt diese gesetzliche Umsetzung keine Korrekturen in der richtigen Richtung. Schon Professor Hansjörg Seiler hat gewarnt und in einem «NZZ»-Artikel geschrieben, wenn das so weitergehe, liefern wir in eine gelockte Demokratie hinein. Das ist nicht das, was die SVP will.

Ich will Sie nicht mit langen Katalogen langweilen, erlaube mir aber einen kurzen Rückblick: Früher hat sich der Bundesrat vor Abstimmungen grösste Zurückhaltung auferlegt. 1978 kam dann das berühmte Bundesbüchlein. Das war tolerierbar. Ab 1986 gab es bereits Rügen. Bei der ersten Uno-Abstimmung hat sich der Bundesrat erlaubt, 78 000 Franken für eine Tonbildschau propagandistischer Art – pro Uno – auszugeben. 78 000 Franken! Das ist fast niedlich, würden

wir heute sagen. Jetzt sind wir bei anderen Beträgen angelangt, etwa bei der jüngsten Uno-Abstimmung. Am 3. März 2002 hat sogar die Bundesverwaltung verwaltungsintern Unterschriften gesammelt. Es wurden 2,5 Millionen Steuerfranken für Propagandabroschüren und dergleichen ausgegeben. Bei der Schengen/Dublin-Abstimmung wurde sogar im «Propagandaministerium» eines gewissen Bundesrates, des heutigen Ex-Bundesrates Deiss, eine eigentliche Kampagne konzipiert, ein sogenanntes Schengen/Dublin-Informationskonzept, und es wurde auch durchgezogen, mit Steuergeldern von uns allen.

Zur aktuellen Gesetzesvorlage: Wenn Sie sie genau unter die Lupe nehmen, können Sie sie in zwei Punkten zusammenfassen:

1. Die parlamentarische Initiative Burkhalter verlangt eine «umfassende Information» durch den Bundesrat. Da können Sie sich alles darunter vorstellen. Da ist nicht nur die Tür, sondern das Scheunentor für propagandistische Aktionen offen.
2. Diese Gesetzesvorlage schreibt eine «kontinuierliche» Information vor; der Bundesrat soll also immer wieder informieren. Dazu können wir nicht Ja sagen.

Ich bitte Sie, diese Stossrichtung insgesamt abzulehnen, indem Sie Ja sagen zum Antrag der Minderheit I (Amstutz), indem Sie eventualiter Ja sagen zum Antrag der Minderheit II (Weyeneth) und eventualiter, wenn das auch nichts hilft, am Schluss die Vorlage bachab schicken.

Mein Kollege Stamm wird es jetzt dann antönen: Die beiden Vorlagen, die Volksinitiative und die gesetzliche Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter, könnten gegensätzlicher nicht sein. Darum eignet sich das eine nicht als Gegenvorschlag für das andere. Der eine Zug fährt nach Wien, der andere fährt nach Paris. Das ist politisch nicht vereinbar.

Ich bitte Sie: Sagen Sie Nein zu dieser falschen Umsetzung.

**Studer** Heiner (E, AG): Herr Fehr, was sagen Sie dazu, dass das Bundesratsmitglied, das Sie am meisten verehren, vor der Abstimmung über das unselige Steuerpaket landauf, landab Propagandareden für das Steuerpaket des Parlamentes gehalten hat?

**Fehr** Hans (V, ZH): Ich habe keine Ahnung, welches Bundesratsmitglied ich verehre. Sagen Sie einen Namen.

**Stamm** Luzi (V, AG): Ich möchte Sie auf ein formelles Problem aufmerksam machen, nämlich darauf, dass die parlamentarische Initiative Burkhalter eigentlich eine komplizierte staatsrechtliche Situation geschaffen hat, und zwar nicht nur, weil der Bundesrat plötzlich sagt, er wolle sich vorbehalten, auch von der Parlamentsmeinung abweichende Empfehlungen abgeben zu können, was die Sache noch mehr verkompliziert. Aber schon die parlamentarische Initiative Burkhalter allein kompliziert die Angelegenheit. Weshalb? Wir haben eine Volksinitiative, bei der die Frist ablaufen würde. Deshalb brauchen wir einen Gegenvorschlag, damit wir die Frist verlängern können. Nun muss man aber ernstlich infrage stellen, ob es sich wirklich um einen Gegenvorschlag handelt.

Die Initianten der Volksinitiative haben sich Sorgen gemacht, dass der Bundesrat eine zu aktive Rolle spielt. Ihre Bedenken sind klar. Sie sagen sich, wenn sich der Bundesrat wie eine politische Partei verhält mit den immensen Mitteln, die er zur Verfügung hat, dann ist jeweils gegen diesen Bundesrat kein Kraut gewachsen, auch wenn da irgendwelche 100 000 Bürger Unterschriften gesammelt haben.

Es stellen sich u. a. zwei Probleme:

1. Der Bürger, der anderer Meinung ist als der Bundesrat, ist gezwungen, praktisch gegen den Bundesrat persönlich zu kämpfen. Das ist ein Riesenproblem, das langfristig die Glaubwürdigkeit des Bundesrates zerstört.
2. Der Bundesrat, wie er in der Schweiz zusammengesetzt ist – mit sieben Mitgliedern –, sollte eigentlich für die ganze Bevölkerung da sein. Es sollte nicht so sein, dass jeweils am Sonntagabend nach Volksabstimmungen die Hälfte der Be-

völkerung auf den Bundesrat «hässig» ist, weil sie gegen den Bundesrat verloren hat. Das sollte nicht vorkommen.

Also haben die Initianten sich gesagt: Wir wollen eine Volksinitiative kreieren, die den Bundesrat vor Abstimmungen zurückbindet. Wenn Sie jetzt die parlamentarische Initiative Burkhalter inklusive des Zusatzantrages Müller Philipp anschauen, stellen Sie fest, dass diese genau in die andere Richtung geht. Denn damit wird eine aktive Rolle des Bundesrates statuiert. Ein Gegenvorschlag wäre aber definitiv gemäss ein Vorschlag, der in die gleiche Richtung geht wie eine Volksinitiative. Der Gedanke eines Gegenvorschlags muss sein: Die Initiative will etwas Bestimmtes, und mit dem Gegenvorschlag geht man in die ähnliche Richtung, damit das Volk eine echte Wahlmöglichkeit hat. Hier aber geschieht das Gegenteil.

Damit wird eine unmögliche Situation geschaffen: Was sollen jetzt die Initianten tun? Ich gehöre übrigens nicht zu ihnen, ich habe nie unterschrieben. Ich habe Kontakt mit ihnen, aber ich bin mit den Initianten nicht «identisch». Was sollen diese jetzt tun? Wenn der aufgrund der parlamentarischen Initiative Burkhalter erarbeitete Entwurf zum Gesetz wird, müssen sie wieder Unterschriften sammeln gehen und das Referendum ergreifen. Sie müssen dann schauen, dass ihre Volksinitiative und das, was wir jetzt als Gesetzesentwurf formulieren, möglichst gleichzeitig zur Abstimmung kommen. Es ist eine ganz seltsame Problematik geschaffen worden, die eigentlich viel zu wenig Aufmerksamkeit erhalten hat.

Zusammengefasst schliesse ich mich völlig den Worten meines Vorredners an: Stimmen Sie für Nichteintreten, denn die Vorlage ist zu wenig konkret, sie ist zu wenig durchdacht, zu schwammig; sie ist ein untauglicher Versuch. Stimmen Sie eventualiter dem Rückweisungsantrag zu. Wenn wir bis zur Behandlung der Initiative kommen, bitte ich Sie – aber dazu rede ich später –, meinen Antrag gutzuheissen, damit sich der Bundesrat wenigstens nicht wie eine politische Partei mit Propaganda und Abstimmungskämpfen beschäftigen darf.

**Fluri** Kurt (RL, SO): Die Reaktionen der Öffentlichkeit auf die Informationsaktivität des Bundesrates im Hinblick auf Volksabstimmungen fallen immer wieder mehr oder weniger zwiespältig aus. Während die einen ein zu distanziertes Verhalten beklagen, monieren die anderen eine zu aktive Rolle. Die hängige Volksinitiative vom August 2004, genannt «Maulkorb-Initiative», will den Bundesbehörden das Engagement vor Abstimmungen sogar untersagen.

Die SPK Ihres Rates will im Gegenzug, dass der Bundesrat vor Volksabstimmungen zu informieren hat, und zwar umfassend, kontinuierlich und unter Beachtung der Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Es ist so gesehen ein Gegenvorschlag. Herr Kollege Stamm, die Qualität eines Gegenentwurfes ist weder in der Bundesverfassung noch im Bundesgesetz über die politischen Rechte umschrieben. Herr Kollege Fehr Hans, Sie können noch lange den Kopf schütteln, Sie finden keinen Gegenbeleg. Es gibt ein Beispiel aus dem seinerzeitigen Abstimmungskampf über die Mitbestimmungs-Initiative. Da hat man einen Gegenvorschlag vorgelegt, der genau in die Gegenrichtung der Initiative gezielt hat. Es kann in die gleiche Richtung wie die Initiative gehen, es muss aber nicht. Hier haben wir einen ganz klaren Kontrapunkt, nämlich in die andere Richtung. Einen anderen Beleg können Sie mir, Herr Stamm, nicht vorlegen. Das war Ihre Auffassung, die ist aber nicht richtig.

Die Kommission will mit einem zweiten Satz in Absatz 1 den Bundesrat sogar zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, nämlich mit der Mehrheit der Bundesversammlung in den Abstimmungskampf zu ziehen. Diese Ergänzung ist einerseits ein Kontrapunkt zur Initiative, aber auch ein Mittel zur Bildung von Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden. Damit wird vom Bundesrat ein klares und unmissverständliches Engagement bei allen eidgenössischen Abstimmungen verlangt.

Wir bitten Sie, beide Minderheiten abzulehnen: Wir bitten Sie, den Nichteintretensantrag der Minderheit I (Amstutz)



abzulehnen, weil wir die Informationspflicht als Gegenentwurf zur Initiative bejahen, weil wir die Informationspflicht besser umschreiben wollen, als sie bisher in der Verfassung und im RVOG umschrieben ist. Und ich bitte Sie namens meiner Fraktion, den Rückweisungsantrag der Minderheit II (Weyeneth) abzulehnen, weil wir die Informationspflicht nicht enger umschreiben wollen, aber auch, weil wir der Auffassung sind, dass sie sich nicht präziser umschreiben lässt. Man kann nicht in einem Gesetz festschreiben, in welchen Aktenstücken, in welchen Dokumenten sich der Bundesrat äussern soll oder nicht. Wir sind ganz klar der Meinung, dass es sich dabei nicht um Propaganda handelt, Kollege Fehr; unter Information verstehen wir vielmehr eine Darlegung der Argumente pro und kontra eine Vorlage.

Der zweite Streitpunkt betrifft dann die Frage, welche Haltung der Bundesrat zu vertreten habe. Unsere Delegation wollte in der Kommission ursprünglich keine Bestimmung im Gesetz, mit anderen Worten, wir waren der Meinung, der Bundesrat solle seine eigene Meinung äussern. Die Mehrheit der Kommission hingegen will, dass er die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten habe, gestützt auf Artikel 182 Absatz 2 der Bundesverfassung und auf eine frühere Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Mai 2000, welche Sie vorhin zitiert erhielten.

Ohne «Maulkorb-Initiative» wäre die Vorlage für einen Teil unserer Fraktion eher von untergeordneter Bedeutung. Als indirekter Gegenvorschlag hingegen – da sind wir uns einig – ist sie unseres Erachtens wichtig. Sicher wird aber jeweils am Abend des Abstimmungssonntags wie bisher primär der Bundesrat als Abstimmungssieger oder -verlierer dastehen. Es wird weiterhin heißen: Der Bundesrat hat eine Abfuhr erlitten, eine Ohrfeige bezogen oder die Abstimmung gewonnen, obwohl es Vorlagen der Bundesversammlung sind. Ebenso sicher ist, dass auch inskünftig das konkrete Verhalten des Bundesrates im Abstimmungskampf wieder umstritten sein wird. Aber wir sind der Meinung, dass mit der Initiative Burkhalter und der Fassung Ihrer Kommission doch eine präzisere Umschreibung der Informationspflicht vorgenommen werden kann und soll.

Für den Fall, dass Sie diese Initiative ablehnen, können wir bereits jetzt mitteilen, dass wir die «Maulkorb-Initiative» mit der Mehrheit der SPK und dem Bundesrat ablehnen werden. Vorerhand bitten wir Sie, auf das Geschäft einzutreten und den Rückweisungsantrag abzulehnen.

**Hess** Bernhard (-, BE): Ja, Herr Fluri, ich habe in den letzten Jahren anlässlich verschiedener Referenden teilweise an vorderster Front gekämpft und festgestellt, dass da der Bundesrat fast immer der sogenannte Gegner war. Ich frage Sie: Finden Sie es richtig, dass der Bundesrat im Prinzip heute ganze Kampagnen führt? Finden Sie es richtig, dass man das Gefühl hat, dass das Bundeshaus die grösste PR-Agentur der Schweiz ist und dass sich die Kampagnentätigkeit nicht mehr nur auf Information beschränkt, sondern dass der Bundesrat in den letzten Jahren immer auch Partei war? Finden Sie das richtig?

**Fluri** Kurt (RL, SO): Als hauptsächlicher Gegner von Bundesvorlagen können Sie diese Meinung durchaus einnehmen. Es kann natürlich immer wieder die Frage nach der Grenze zwischen Propaganda und Information, zwischen Kampagne und Informationsführung gestellt werden. Aber wir sind der Auffassung, dass gerade deshalb in Absatz 2 die Formulierung «der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit» nötig ist. Unter diesem Aspekt sollten Sie dieser Vorlage eigentlich zustimmen.

**Donzé** Walter (E, BE): Namens der EVP/EDU-Fraktion halte ich vorweg fest: Dieser Rat hat die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» im Prinzip hoch abgelehnt, und er hat gleichzeitig einer Kommissionsmotion der SPK, die feststellte, dass es Handlungsbedarf gibt, einstimmig zugestimmt. Die parlamentarische Initiative Burkhalter ist nichts anderes als die Ausführung dieses Motionsentscheides unseres Rates. Unser Rat stellte fest: Es gibt

Handlungsbedarf; der Bundesrat soll keine Kampagnen führen, wie er das in der Vergangenheit getan hat. Ich muss aber fairerweise auch sagen, dass er das nicht mehr tut. Er hat sich und der Verwaltung ein Leitbild gegeben, und wir haben gesagt, dass dieses Leitbild richtige Grundsätze enthalte. Diese Grundsätze wollen wir verstärken; wir wollen aber mehr als ein Leitbild, wir wollen eine gesetzliche Lösung, in der diese Grundsätze verankert sind.

Eigentlich sollten wir als Rat jetzt auch einstimmig hinter der parlamentarischen Initiative Burkhalter stehen. Wir können uns selbstverständlich über die Details noch streiten. Der Bundesrat enttäuscht seinerseits durch Passivität, denn er hätte die Motion längst umsetzen können, und damit wäre die parlamentarische Initiative überflüssig geworden. Das Leitbild genügt uns nicht, die Volksinitiative andererseits schiesst über das Ziel des Anliegens hinaus: Sie will dem Bundesrat die Informationstätigkeit praktisch verbieten, und das geht natürlich auch nicht. Es darf auch die Frage gestellt werden, wo die Grenze der Propaganda ist. Ist es zum Beispiel Propaganda, wenn ein Bundesratsmitglied sich gegenüber den offiziellen Medien verweigert, dann aber von Abstimmungsveranstaltung zu Abstimmungsveranstaltung der eigenen Partei reist und dort der Star in der Arena ist? Ist damit nicht auch die Grenze zur Propaganda geritzt?

Die SVP-Fraktion spielt jetzt taktisch für die Volksinitiative, aber sie sagt: Es ist nicht unsere Initiative. Mag sein, aber die Absicht haben wir erkannt.

Es wurde auch im letzten Moment ein Gutachten eingeholt, welches denn gemäss unserer Verfassung die Rolle des Bundesrates sei. Dieses Gutachten hält fest, dass der Bundesrat eine Informationspflicht hat. Diese Pflicht soll er auch wahrnehmen. Aufgrund dieses Gutachtens ist dann auch der Grundsatz entstanden, der jetzt im Antrag Müller Philipp steht. Deshalb kommen wir als Fraktion zum Schluss, dass wir auf das Geschäft eintreten, die Rückweisung ablehnen, die Anträge Amstutz und Stamm ablehnen und dem Antrag Müller Philipp als Konsequenz des Gutachtens Folge geben. Wir bitten Sie, auch in diesem Sinne zu entscheiden.

**Stamm** Luzi (V, AG): Lieber Herr Kollege, weshalb haben Sie jetzt einerseits gesagt, wir hätten das Problem nicht mehr, der Bundesrat verhalte sich nicht mehr so aktiv, und dann spielen Sie andererseits auf das Verhalten von Bundesrat Blocher bei der letzten Volksabstimmung an? Das ist doch ein offensichtlicher Widerspruch.

**Donzé** Walter (E, BE): Das ist kein Widerspruch. Ich habe gesagt, der Bundesrat führe keine Kampagnen mehr, ererteile keine Aufträge mehr an Public-Relations-Firmen usw. Aber ich habe mit Blick auf das Verhalten von Herrn Bundesrat Blocher die Frage gestellt, ob es denn nicht auch ohne diese Kampagnen die Möglichkeit gebe, Propaganda zu machen.

**Meyer** Thérèse (C, FR): Le groupe démocrate-chrétien soutient ici la majorité de la commission qui demande par la suite une prolongation du délai de traitement de l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale». Elle propose d'entrer en matière et de voter la modification de la loi fédérale sur les droits politiques issue de l'initiative parlementaire Burkhalter en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire précitée. Le groupe vous demande aussi de rejeter la proposition de renvoi de la minorité II (Weyeneth) à la commission, qui ne permettrait pas, à son avis, d'aboutir à une version meilleure que celle qui est proposée ici.

En effet, le groupe démocrate-chrétien ne conçoit pas de museler le Conseil fédéral, autorité exécutive de ce pays, lors de votes populaires. Il serait irresponsable de ne pas laisser s'exprimer cette autorité.

Je vous informe que la commission s'est penchée très récemment sur la question de l'instance à mandater pour libeller l'information officielle lors de votations populaires, et elle a conclu que le Parlement ne pouvait pas être chargé de cette tâche. Imaginez-vous ce que cela donnerait! La com-



mission ad hoc de notre conseil devrait élaborer un projet d'information, devrait le faire accepter par la chambre. La commission homologue du Conseil des Etats devrait faire de même; il faudrait éliminer les divergences. Donc, nous n'en sortirions pas pour présenter cette information lors de votations populaires.

Il a donc été décidé de confier cette tâche au gouvernement. L'initiative parlementaire Burkhalter a pour but de préciser la tâche confiée au Conseil fédéral en demandant une information complète au fur et à mesure, en respectant les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Donc, pas de propagande tapageuse!

Le contre-projet indirect demande aussi que le Conseil fédéral défende la position de l'Assemblée fédérale. Un avis de droit de l'Office fédéral de la justice confirme qu'il ne serait pas possible de voir le Conseil fédéral combattre la position de l'Assemblée fédérale. Mais la version de la commission ménage la possibilité au Conseil fédéral de donner son avis propre en développant le processus de prise de décision. Il ne pourrait pas, par contre, militer ou faire campagne contre l'avis de l'Assemblée fédérale. Cela nous paraît être la solution la plus judicieuse.

La proposition Müller Philipp mériterait un examen un peu plus approfondi des conséquences auxquelles elle conduirait. Mais, à notre avis, elle n'apporte pas forcément une meilleure solution pour fixer un cadre entre la volonté du Conseil fédéral d'établir le processus de prise de décision et la motivation de défendre quand même la position de l'Assemblée fédérale, qui est la dernière instance législative et qui propose la loi en votation populaire.

La proposition Stamm insiste encore sur la volonté de ne pas faire de propagande et de ne pas mener de campagne lors des votations. Nous demandons de la rejeter car la version de la commission met exactement la mesure que nous voulons voir dans la prise de position du Conseil fédéral.

En l'état, le groupe démocrate-chrétien soutiendra donc la commission ou sa majorité tout au long de l'examen. Il entrera en matière et repoussera les propositions de non-entrée en matière de la minorité I (Amstutz) et de renvoi à la commission de la minorité II (Weyeneth). A l'article 10a, il soutiendra la commission.

**Heim Bea** (S, SO): Die SP-Fraktion beantragt Ihnen Eintreten und Zustimmung zur parlamentarischen Initiative Burkhalter, d. h. Ablehnung des Antrages der Minderheit Amstutz und des Antrages auf Rückweisung.

Ob zu reserviert oder zu aktiv – die Rolle des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen. Es besteht darum Klärungsbedarf, es besteht Handlungsbedarf; damit bin ich einverstanden, Herr Amstutz. Nicht einverstanden sind wir aber, wenn heute das Schlagwort «Propagandaministerien» geprägt wird.

Die «Maulkorpartei» spielt hier ein eigenartiges Spiel, denn insbesondere seit 2003 spürt man die Schwierigkeiten des Bundesrates, als der Konkordanz verpflichtetes Gesamtgerüttel zu wirken. Man spürt die mediale Versuchung, eine Einzelrolle zu spielen, im Interesse der Partei oder aus welchen taktischen Überlegungen auch immer. Dies hat zu radikalen politischen Vorstößen geführt, z. B. zur «Maulkorb-Initiative», welche die Informationstätigkeit der Landesregierung unterbinden will, ja – und hier zitiere ich gerne die «Mittelland-Zeitung» – «die Bundesrättinnen und Bundesräte im entscheidenden Moment zu abschaltbaren Sprechpuppen degradieren möchte».

Für die SP-Fraktion ist klar:

- Dem Schutz der freien demokratischen Willensbildung kommt erste Priorität zu. Aus dem Informationsrecht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ergibt sich die Pflicht der Behörden, kontinuierlich, sachlich, transparent und verhältnismässig zu informieren. Die parlamentarische Initiative folgt genau diesen Grundsätzen, auch den Grundsätzen, wie sie sich der Bundesrat in einem Leitbild selber gegeben hat. Der Verbindlichkeit halber ist es wichtig, diese Grundsätze nun auf die Gesetzesebene anzuheben.

2. Die behördliche Information ist Sache des Bundesrates. Er hat den Entscheidungsprozess transparent darzustellen und hat die Haltung der Bundesversammlung als oberster Landesbehörde zu vertreten.

Für die SP-Fraktion ist darum die Stellungnahme des Bundesrates, in der er sich als eigenständige Gewalt definiert und sich deshalb die Freiheit herausnehmen will, eine von der Parlamentsmehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung zu vertreten, inakzeptabel, schon aus verfassungrechtlichen Gründen. Gemäss Artikel 148 Absatz 1 der Bundesverfassung übt die Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bunde aus. Diese Vorrangstellung des Parlamentes erklärt sich aus der direktdemokratischen Legitimation seiner Mitglieder. Die behördliche Information hat also transparent darzulegen, was Sache ist. Das heisst, es kann in keiner Weise um behördliche Propaganda-Aktionen gehen, auch nicht um parteipolitisch motivierte sogenannte Informationskampagnen einzelner Mitglieder des Bundesrates und schon gar nicht darum, den Prozess der Meinungsbildung allein dem Parlament und den Parteien zu überlassen. Diese haben die Aufgabe, zu überzeugen, politische Standpunkte darzulegen. Der Bundesrat als Gesamtbehörde hat die Pflicht, nicht nur zu informieren, sondern eben auch allfälligen demagogischen Behauptungen, irreführenden Kampagnen finanzkräftiger Gruppierungen oder gar Falschinformationen korrigierend entgegenzutreten.

Die SP-Fraktion unterstützt also die Initiative Burkhalter, weil sie die demokratiepolitisch grundsätzlichen Kriterien – Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verständlichkeit der behördlichen Information bei Abstimmungen – auf Gesetzesebene verankert. Uns ist klar, dass damit nicht alle Probleme gelöst sind, insbesondere bleibt die zentrale Frage des Mitteleinsatzes bei Abstimmungskämpfen ausser Acht. Dabei dürfte es bei einem Abstimmungskampf eigentlich nicht um ein finanzielles Kräftemessen gehen, sondern vielmehr um den Wettbewerb der besten Argumente. Dennoch ist diese Initiative aus Sicht der SP sinnvoll. Sie ist richtig, weil sie mehr Klarheit – und zwar mehr verbindliche Klarheit – schafft in der Rollenverteilung zwischen dem Parlament als Legislative und dem Bundesrat als Exekutive.

Zum Antrag Müller Philipp: Er schafft zwar nicht zusätzliche Klarheit; wir werden ihm aber, wenn auch in zweiter Priorität, dennoch zustimmen.

Wie gesagt, die SP-Fraktion ist für Eintreten und für Zustimmung zur parlamentarischen Initiative und damit zur Verlängerung der Frist für die Behandlung der Volksinitiative.

**Gross Andreas** (S, ZH): Vor Volksabstimmungen ist es oft eine Taktik jener, die ein Nein wollen, dass sie bei den Stimmbürgerinnen grosse Verwirrung stiften. Je weniger die Bürgerinnen und Bürger wissen, worum es geht, umso mehr sind sie verunsichert und sagen Nein. Heute habe ich den Eindruck, dass Einzelne von der SVP-Fraktion diese Taktik hier auch anwenden. Deshalb denke ich, es sei wichtig, vor lauter Bäumen den Wald noch zu sehen. Dank Herrn Hans Fehr hat sich die SPK seit vier Jahren mit der Sache intensiv auseinandergesetzt. Er war derjenige – wahrscheinlich aufgrund der Uno-Initiative, wenn ich ihm heute richtig zugehört habe –, der über die Bedeutung der Äusserungen des Bundesrates vor Volksabstimmungen böse war. Er hat schon damals gesagt, der Bundesrat solle schweigen. Er hat eigentlich die Volksinitiative, über die wir heute diskutieren, indirekt vorweggenommen.

Dazu ist, glaube ich, erstens einmal zu sagen – und das vergessen wir oft –: Der Bundesrat sollte – da hat Herr Hess Recht – eigentlich als Regierung bei Abstimmungen nicht eine solche Bedeutung haben. Solange die Parteien aber normalerweise bei Abstimmungen nicht die Bedeutung haben, nicht die Rolle spielen können, die sie an sich haben, macht er das. Die Parteien sind heute zu schwach, um zum Beispiel die Mehrheit des Parlamentes bei Volksabstimmungen zu vertreten. Der Bundesrat ist in den letzten zehn, zwölf, fünfzehn Jahren in eine Ersatzrolle hineingekommen, die staatsrechtlich Probleme verursacht. Das heisst also: Wenn



wir das Problem wirklich bei den Wurzeln packen wollen, müssen wir erreichen, dass die Parteien ihre Arbeit wirklich machen können.

Zweitens: Als wir dann mit der Diskussion über die Rolle des Bundesrates begonnen haben, hat sich gezeigt, dass sich der Bundesrat ein Leitbild gegeben hat, mit schwammigen Formulierungen, und er hat gesagt, das reiche ihm. Auf der anderen Seite sind diejenigen, die sagen, er dürfe gar nichts tun. Dann haben wir einen Mittelweg gesucht und haben mehr als nichts gemacht, haben aber den Bundesrat natürlich nicht gezwungen, nichts zu tun. Daraus resultierte die Motion Donzé, die in der SPK aufgrund eines durchaus entwickelten Problembewusstseins einstimmig angenommen wurde; der Bundesrat ist nicht darauf eingegangen. Wenn wir nichts tun, dann reagiert das Volk, so, wie Herr Fehr das angemahnt hat. Herr Burkhalter hat dann versucht, den Kompromiss weiterzuentwickeln.

Deshalb sind wir heute der Meinung, wir sollten auf die Vorlage eintreten und versuchen, einen Mittelweg zu gehen. Der Bundesrat darf nicht alles, aber solange wir es nicht besser machen können, muss er aufgrund der Verfassung ein Minimum leisten.

Und jetzt, Herr Stamm, haben Sie durchaus Recht, und das müssen wir auch sehen: Es ist viel komplizierter, es geht um viel mehr als nur um die Unterscheidung zwischen Information und Propaganda. Das haben wir von den PR-Verantwortlichen gelernt: Heute geht es um Meinungsaufbau, um Meinungsverstärkung und – je nachdem, wie die Dinge liegen, wenn die Kampagne anfängt – um die Organisation des Meinungswandels. An sich sollte der Bundesrat sowieso kein solches Kampagnenmanagement betreiben. Das hat er, da hat Herr Fehr Recht, ab und zu aber eben doch getan. Das wollen wir sicher nicht.

Aber um zu merken, wie genau wir jetzt legiferieren müssen, damit er nicht das tut, was er nicht tun sollte, aber das tut, was er tun muss, weil wir es anders nicht besser machen können, haben wir hier jetzt einen ersten Mittelweg eröffnet. Wir schlagen Ihnen vor, diesen Mittelweg einmal zu betreten und zu schauen, ob er uns zum Ziel führt; wenn nicht, müssen wir nochmals über die Bücher, das ist völlig logisch. Aber wir können jetzt nicht sagen, die parlamentarische Initiative sei zurückzuweisen, die Kommission solle jetzt schon über die Bücher gehen. Das beweisen die letzten vier Jahre, in denen wir uns bemüht haben. Einfach so tun, als ob der Bundesrat schweigen sollte, geht auch nicht, denn sonst kommt es so weit, dass sich vor Volksabstimmungen nur noch diejenigen Gehör verschaffen können, die viel Geld haben. Das wollen wir auch nicht.

Deshalb ist es wirklich Ausdruck der heutigen vernünftigen Position – aus diesem Grund wird sie auch von einer grossen Mehrheit der SPK unterstützt –, dass wir den Mittelweg der parlamentarischen Initiative Burkhalter gehen. Sie ist ein indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative. Das, Herr Stamm, ist völlig statthaft und entspricht völlig der Praxis der letzten dreissig Jahre.

**Pfister** Gerhard (C, ZG): Ja, Herr Gross, ich kann Ihren Ausführungen zu drei Vierteln zustimmen, komme aber im Ergebnis zu einer anderen Folgerung. Sehen Sie nicht das Problem, wenn Sie die parlamentarische Initiative Burkhalter unterstützen, dass Sie damit den Bundesrat wieder stärken und das uns gemeinsame Ziel – die Stärkung der Parteien – eben gerade nicht erreichen, sondern wieder in die falsche Richtung gehen?

**Gross** Andreas (S, ZH): Ich danke Ihnen für die Frage. Ich denke aber, Ihre Sorge ist nicht begründet. Die Initiative Burkhalter setzt weniger ins Recht, als der Bundesrat ab und zu heute macht. Das heisst, die Vorlage bremst den Bundesrat, wenn er so weit geht, dass er glaubt, Kampagnen führen zu können; wenn er nicht nur informiert, sondern ganze Kampagnen organisiert. Das versuchen wir abzubremsen. Wenn uns das gelingt, dann ist Ihre Sorge nicht begründet. Wenn uns das nicht gelingen würde, müssten wir in ein, zwei

oder drei Jahren wieder darauf zurückkommen und den Bundesrat dann noch mehr einschränken.

**Amstutz** Adrian (V, BE): Herr Gross, aus welcher Bestimmung dieses Gesetzes leiten Sie ab, dass solche Propaganda-Übungen nicht mehr statthaft sind?

**Gross** Andreas (S, ZH): Bei Absatz 2 von Artikel 10a lautet das letzte Wort «Verhältnismässigkeit». Es wäre unverhältnismässig, wenn die Regierung zum Kampagnenmanager würde. Es ist statthaft, das als unverhältnismässig zu sehen. Deshalb ist der Kern hier im Gesetz drin, vor allem wenn Sie die Protokolle der Kommissionssitzungen lesen. Bei diesen Sitzungen sind Sie dabei gewesen – beziehungsweise sie fanden statt, bevor Sie dazugekommen sind, wenn ich mich recht erinnere. Denn die erste Runde mit der Motion Donzé haben wir schon in den Jahren 2002 und 2003 gemacht.

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Der Bundesrat hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit seiner Rolle im Vorfeld von Abstimmungen befasst und seine Haltung dazu in verschiedenen Dokumenten und Stellungnahmen ausführlich festgehalten; zuletzt in der Botschaft zur Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda», aber auch in seiner Stellungnahme zur Vorlage Ihrer Kommission, die auf eine parlamentarische Initiative Burkhalter zurückgeht. Über die Bedeutung, den Umfang und die Ausrichtung des Informationsauftrages des Bundesrates besteht Einigkeit zwischen der Mehrheit der SPK und dem Bundesrat. Ich danke den Kommissionssprechern und den Damen Meyer und Heim sowie auch den Herren Fluri, Schelbert, Donzé und Gross, dass sie dies ausführlich dargelegt haben. Ich möchte nur festhalten, dass die bundesrätliche Information, die in dem heutigen medialen Umfeld besonders wichtig ist, auf der einen Seite umfassend und kontinuierlich sein muss, aber auf der anderen Seite auch transparent, sachlich und verhältnismässig. Gerade darin unterscheidet sie sich, Herr Stamm, von Propaganda. Deshalb scheint mir Ihr Antrag zu Artikel 10a auch nicht nötig zu sein.

Keine Einigkeit besteht jedoch zwischen der SPK und dem Bundesrat in der Frage der Notwendigkeit einer weiteren gesetzlichen Grundlage. Der bundesrätliche Informationsauftrag ist in Artikel 180 Absatz 2 der Bundesverfassung und in Artikel 10 RVOG präzise und ausreichend geregelt. Der Bundesrat ist der Meinung, dass auch mit einer weiteren gesetzlichen Regelung der Abstimmungsinformation nicht verhindert werden kann, dass je nach Optik in Abstimmungskämpfen immer wieder die Frage aufgeworfen wird, ob sich der Bundesrat nun im Einzelfall entsprechend den Grundsätzen über Abstimmungsinformationen verhalten hat oder nicht. Entsprechende Kontroversen können mit einer Gesetzesbestimmung nicht verhindert werden. Eine Verankerung der Grundsätze des Bundesrates auf Gesetzesstufe vermag zudem die bestehende differenzierte Praxis nicht zu normieren und bringt daher aus der Sicht des Bundesrates auch keine Verbesserung. Der Bundesrat kommt daher mit Montesquieu zum Schluss: «Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires.» Ich bitte deshalb, auf eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu verzichten. Die zweite Differenz zwischen der SPK und dem Bundesrat besteht in der Frage der Abstimmungsempfehlung des Bundesrates. Die SPK will den Bundesrat verpflichten, bei Abstimmungen die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten. Der Bundesrat teilt diese Haltung im Grundsatz, möchte sich aber das Recht vorbehalten, ausnahmsweise, sozusagen im Notfall, eine von jener der Parlamentsmehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung abzugeben. In der bisherigen Praxis, das heisst in den letzten dreissig Jahren, ist allerdings ein solcher Notfall noch nie eingetreten.

Bis anhin hat es keine einzige Abstimmungsvorlage gegeben, bei welcher der Bundesrat eine anderslautende, eine andere Empfehlung als das Parlament abgegeben hat. In zwei Fällen, beim Stimmrechtsalter 18 im Jahre 1979 und beim Arbeitsgesetz im Jahre 1996, hat sich der Bundesrat einer Empfehlung enthalten und in den Abstimmungserläu-



terungen die Empfehlungen des Parlamentes wiedergegeben. Beim Steuerpaket im Jahre 2004 stellte der Bundesrat in den Abstimmungserläuterungen für den Fall eines Ja im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung «konstruktive Vorschläge zur Korrektur» in Aussicht, er unterstützte aber die Empfehlung des Parlamentes.

Ich kann Ihnen versichern, dass der Bundesrat auch in Zukunft im Interesse eines einheitlichen Auftretens von Bundesversammlung und Bundesrat von dieser Möglichkeit einer abweichenden Abstimmungsempfehlung wohl kaum Gebrauch machen wird. Wichtig ist es ihm aber, dass er darlegen kann, welche Haltung er im Parlament und im Verlaufe des Entscheidungsprozesses vertreten hat und welche Gründe zu seiner Haltung führten. Vor diesem Hintergrund und als Kompromiss könnte ich, falls Sie wider Erwarten auf die Vorlage eintreten, in Artikel 10a Absatz 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Fassung des Antrages Müller Philipp zustimmen.

Vorerst aber bitte ich Sie im Namen des Bundesrates, auf die Vorlage nicht einzutreten und die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» zu behandeln, diese aber ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

**Schmied** Walter (V, BE): Madame la chancelière de la Confédération, je vous suis reconnaissant d'avoir évoqué le précédent de 1996 au sujet de la loi sur le travail. Ne voyez-vous pas dans votre exposé et dans votre lecture du problème une contradiction? Si le Conseil fédéral est tenu d'informer objectivement, ne pensez-vous pas qu'il doit aussi faire part à la population des recommandations de la majorité des membres du Parlement et faire abstraction de sa propre opinion là où il y a des divergences de vues entre le Conseil fédéral et le Parlement?

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Diese Frage wird, auch vor dem Hintergrund der Verfassung, im Gutachten des Bundesamtes für Justiz, das auch mehrfach erwähnt worden ist, ausführlich beantwortet. Dort ist klar festgehalten, dass der Bundesrat nicht verpflichtet ist, die Abstimmungsempfehlungen des Parlamentes zu unterstützen. Auch ich bin der Meinung, dass der Bundesrat schweigen darf. Er soll aber nicht laut schweigen!

**Stöckli** Hans (S, BE): Frau Bundeskanzlerin, Sie haben vorhin Montesquieu zitiert. Sind Sie wirklich der Meinung, dass wir ein unnötiges Gesetz verabschieden werden, wenn wir auf die Vorlage eintreten?

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich habe bereits erwähnt, dass die Informationspflicht des Bundesrates in der Bundesverfassung und im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ausführlich geregelt ist, in ungefähr den gleichen Worten, die Sie jetzt im Bundesgesetz über die politischen Rechte wiederholen möchten. Deshalb erachte ich diesen Zusatz im Bundesgesetz über die politischen Rechte als überflüssig.

**Amstutz** Adrian (V, BE): Frau Bundeskanzlerin, habe ich Sie richtig verstanden, dass sich der Bundesrat die Option, bei Volksabstimmungen eine von jener des Parlamentes abweichende Empfehlung abzugeben, nach wie vor offenhalten will – entgegen der klaren Aussage des Bundesamtes für Justiz?

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Dem Bundesrat ist es sehr wichtig, dass er in den Abstimmungserläuterungen und auch im Vorfeld von Abstimmungen seine Haltung darlegen kann, wenn sie in wesentlichen Teilen von der Haltung der Parlamentsmehrheit oder des Parlamentes abweicht. Der Bundesrat hat im ganzen politischen Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle zu spielen, deshalb gehört es zur transparenten Information, dass auch die Gründe für seine Haltung bekanntgegeben werden.

**Lustenberger** Ruedi (C, LU), für die Kommission: Ich gestatte mir am Schluss dieser kontroversen Debatte, auf zwei Voten einzugehen. Zuerst zu Herrn Weyeneth, der hier am Rednerpult eine zweifache Aufregung gezeigt hat: Ich begreife einfach diese doppelte Aufregung von Herrn Weyeneth nicht ganz. Die erste ist für mich einleuchtend, nämlich die Aufregung, die Herr Weyeneth vis-à-vis der Haltung und vis-à-vis der Empfehlung zeigt, die der Bundesrat der Kommission abgegeben hat und die jetzt auch von Frau Bundeskanzlerin Huber hier dargelegt worden ist.

Die zweite Aufregung von Herrn Weyeneth vis-à-vis der Haltung der Kommission begreife ich nicht. Wenn sich Herr Weyeneth schon über die Haltung des Bundesrates aufregt, die dieser vis-à-vis dieser Vorlage vertreten hat, dann verweise ich auf den Mehrheitsentscheid der Kommission bei Artikel 10a Absatz 1, wo es im zweiten Satz heißt: «Er – der Bundesrat – vertritt dabei die Haltung der Bundesversammlung.» Gemäß dem Prinzip der Gewaltenteilung in unserem Land ist es doch so, dass die Exekutive das vollzieht, was die Legislative beschlossen hat; dies auch als Antwort auf das Votum der Frau Bundeskanzlerin. Ich möchte es abschliessend, um bei Montesquieu zu landen, auch mit Montesquieu halten, habe aber die Auffassung, dass wir hier in einem sehr wichtigen Bereich legiferieren, was nötig ist. Ich werde den Bundesrat bei einer anderen Gelegenheit durchaus an Montesquieu erinnern.

**Weyeneth** Hermann (V, BE): Herr Kommissionssprecher, diese Vorlage führt zu keiner Aufregung meinerseits. Herr Gross hat es gesagt: Wir kommen in zwei, drei Jahren wieder auf diese Gesetzesänderung zurück. Die Frage ist die: Würden Sie im Lichte dieser Vorlage, wie sie die Kommissionsmehrheit verabschiedet hat, die Botschaft des Bundesrates, die dem als Nächstes kommenden Geschäft vorausgegangen ist, nämlich zur allgemeinen Volksinitiative, als diesen Gegebenheiten Rechnung tragend beurteilen?

**Lustenberger** Ruedi (C, LU), für die Kommission: Herr Weyeneth, es wurde hier an diesem Pult bereits mehrfach ausgeführt, dass die Mehrheit der Kommission der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag entgegenstellt. Das ist nicht nur das Recht des Parlamentes, sondern das schreiben das Parlamentsgesetz und die einschlägigen Bestimmungen unserer Gesetze vor: Wenn die Bundesversammlung innert einer bestimmten Frist in einem Bereich legiert, der einen Zusammenhang mit einer hängigen Volksinitiative hat, dann sei dies als Gegenvorschlag zu präsentieren. Ich erinnere an Artikel 105 unseres Parlamentsgesetzes.

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE), pour la commission: Il y a deux options qui se confrontent lors de ce débat. D'une part, les membres du groupe UDC, notamment, aimeraient museler le Conseil fédéral et lui interdire de faire campagne; d'autre part, le Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale n'aimeraient absolument pas être restreints dans leur droit d'informer.

J'aimerais juste apporter une réponse face à ces deux options. Je dirai notamment à Monsieur Fehr, qui déclare qu'on est dans une démocratie dirigée, qu'il serait plutôt dangereux, selon la majorité de la commission, de laisser le champ libre à toute une série de comités, constitués à l'occasion d'une votation, et qui ne sont, eux, contrairement au Conseil fédéral, soumis à aucune obligation de transparence. Et là, n'importe qui pourrait dire n'importe quoi, sans que les autorités puissent répondre. Ce serait dangereux pour nos institutions, pour la démocratie directe, parce que cela donnerait un large pouvoir à la démagogie, à l'absence de responsabilité et à la manipulation de la vérité.

Contrairement à ce que souhaitent le Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale, nous aimerions quand même mettre une laisse au Conseil fédéral, parce que nous souhaiterions, comme vous, éviter la propagande lors de votations populaires. Il me semble important que l'on inscrive dans la loi l'obligation pour le Conseil fédéral d'informer de manière objec-



tive, continue et proportionnelle. Nous avons dit clairement en commission que cela permettra au Conseil fédéral d'informer sur l'histoire d'une loi, d'exposer son attitude et de donner son avis. Mais il est évident que, si une loi est votée par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral devra, en tant qu'exécutif, présenter l'avis des Chambres fédérales. Cela nous semble important.

Nous n'avons pas pu discuter la proposition Müller Philipp, mais il est vrai qu'il faudrait notamment que la recommandation de vote soit celle des Chambres fédérales, puisque, dans notre système de milice et de non-financement des partis politiques, le Parlement n'a justement pas les possibilités financières mêmes pour informer.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir stimmen zuerst über den Nichteintretensantrag der Minderheit I (Amstutz) ab.

*Abstimmung – Vote*  
Für Eintreten .... 114 Stimmen  
Dagegen .... 59 Stimmen

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag der Minderheit II (Weyeneth) ab.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit II .... 57 Stimmen  
Dagegen .... 116 Stimmen

### Bundesgesetz über die politischen Rechte Loi fédérale sur les droits politiques

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**  
*Antrag der Kommission: BBI*

**Titre et préambule, ch. I introduction**  
*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 10a**  
*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag Müller Philipp*  
*Abs. 1*

.... Abstimmungsvorlagen. Er vertritt dabei keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

*Antrag Stamm*  
*Abs. 3*  
Der Bundesrat macht keine Propaganda und führt keine Abstimmungskampagnen.

**Art. 10a**  
*Proposition de la commission: FF*

*Proposition Müller Philipp*  
*Al. 1*

.... votation fédérale. Il ne défend pas de recommandation de vote différente de celle formulée par l'Assemblée fédérale.

*Proposition Stamm*  
*Al. 3*

Le Conseil fédéral ne fait pas de propagande et ne mène pas de campagne avant les votations.

**Müller Philipp** (RL, AG): In einem Gutachten vom 4. Dezember 2006 kommt das Bundesamt für Justiz zu folgenden Ergebnissen: «Der Bundesrat hat die verfassungsrechtliche Pflicht, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Ab-

stimmungsvorlagen hinreichend zu informieren und den Standpunkt der Bundesversammlung darzulegen. In den Abstimmungserläuterungen kann er auch darlegen, welche Argumente dafür sprechen. Die Information über den gesamten Entscheidungsprozess bildet die Grundlage für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Aus Sicht der Verfassung spricht nichts dagegen, dass der Bundesrat zusammen mit der Bundesversammlung eine einheitliche Abstimmungsempfehlung abgibt. Der Bundesrat kann jedoch keine Abstimmungsempfehlung abgeben, die von derjenigen des Parlamentes abweicht.» So weit das Gutachten des Bundesamtes für Justiz. Damit ist die rechtliche Grundlage für die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte festgestellt.

Mein Antrag auf Änderung des letzten Satzes von Artikel 10a Absatz 1 bezweckt nun einen Wechsel von einer aktiven – man könnte auch sagen: von einer imperativen – Formulierung zu einer passiven Formulierung. Es ist ja wohl kaum möglich, dass wir den Bundesrat verpflichten, gegen seine eigenen Überzeugungen eine Parlamentsvorlage zu vertreten. Im Sinne und in Berücksichtigung des erwähnten Gutachtens, das eben gewisse Vorgaben darstellt und beschreibt, ist es daher sinnvoll, dem Bundesrat die Option offen zu lassen, sozusagen Dienst nach Vorschrift zu leisten. Die Informationspflicht gemäss dem ersten Satz von Absatz 1 besteht natürlich weiterhin. Der Bundesrat soll sich, wenn er sich denn äussert, einfach nicht in Opposition zur Bundesversammlung begeben. In diesem Sinne bitte ich Sie, meinen Antrag zu unterstützen.

**Stamm** Luzi (V, AG): Die Informationspflicht des Bundesrates ist völlig unbestritten. Es ist völlig klar, dass der Bundesrat auch in Zukunft informieren wird und informieren darf. Darum geht es nicht. Es geht vielmehr darum, dass wir Bundesräte haben – Sie kennen das berühmteste Beispiel von Bundesrat Ogi –, die an die Front gehen mit der Haltung «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen». Und jetzt erzählen Sie mir einmal, was die Haltung «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen» mit Information zu tun hat. Hier haben wir das Problem.

Wenn Sie sich aufregen über den angeblich inakzeptablen Ausdruck «Propagandaministerium», dann verstehen Sie das. Aber «Maulkorb» ist natürlich genauso inakzeptabel. Dass der Bundesrat ohne Maulkorb informieren darf, ist sonnenklar.

Wir haben ein anderes Problem, und ich sage das vor allem auch den Zuschauern auf der Tribüne. Angenommen, Sie sammeln 100 000 Unterschriften, und ein Bundesrat tritt das Gegenteil und kämpft mit dem Motto «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen». Der Bundesrat geht z. B. zu den höchsten Wirtschaftsverbänden und sagt ihnen: Ihr müsst ein bisschen Geld lockermachen. Und die Bundesräte bieten die Medien auf mit der Haltung: Kommt bitte zu mir ins Büro, ich sage euch, was ihr schreiben sollt. Dann haben Sie keine Chance gegen einen solchen Bundesrat, wenn er so Einfluss nimmt. Wir reden von diesem Problem.

Wir müssen Sorge tragen zu unserer direkten Demokratie. Sie hat ein ausgewogenes Gleichgewicht, und sie verträgt es nicht, dass der Bundesrat wie eine politische Partei die Haltung vertritt «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen». Das ist wirklich kein Problem von rechts und links. Auch die linke Seite wird entsprechende Erfahrungen machen oder hat sie teilweise schon gemacht – beim Strommarktgesezt, beim Asylgesetz oder wo immer Sie sich auf der linken Seite beklagen –: Das Problem liegt immer darin, dass Sie gegen einen übermächtigen Bundesrat, der sich wie eine politische Partei aufführt, keine Chance haben.

Herrn Fluri möchte ich sagen: Es geht nicht nur um die SVP. Ich habe die Ehre, mich jeweils monatlich mit einem Kreis von Leuten zu treffen, die altgediente Politiker sind. Da hat es ehemalige Ständeräte dabei, alle im Pensionsalter, aus der Innerschweiz, aus dem Aargau, aus der CVP, aus der FDP. Aus dem Kreis dieser altgedienten Herren Politiker kam jüngst vor einer Volksabstimmung der Satz: «Wir müssen

die Glaubwürdigkeit des Bundesrates kaputt machen, sonst haben wir keine Chance, diese Abstimmung zu gewinnen.» Das stimmt, hier liegt das Problem: Je aktiver die Rolle ist, die der Bundesrat spielt, desto mehr rennen wir in ein staatspolitisches Problem hinein, welches sich mit der direkten Demokratie nicht verträgt.

Es geht auch um ein Problem der politischen Moral. Wenn Sie sich darüber beklagen, dass die politische Moral in jüngster Zeit gelitten habe und die Abstimmungskämpfe immer hektischer, aggressiver, böswilliger würden, dann müssen Sie auch bedenken, dass die Abstimmungskämpfe vor allem dann aggressiv werden, wenn man merkt, dass man einem übermächtigen Gegner wie dem Bundesrat gegenübersteht; dann wird man entsprechend lauter und aggressiver.

Lesen Sie doch bitte den Text meines Antrages. Ich sage nur zwei Dinge: Erstens: «Der Bundesrat macht keine Propaganda ....» Wollen Sie denn, dass der Bundesrat Propaganda macht? Dann kommt die zweite Hälfte meines Satzes: «.... und führt keine Abstimmungskampagnen.» Wollen Sie denn, dass er Abstimmungskampagnen führt? Dieser Satz ist doch harmlos! Da können Sie doch dafür sein! Ich bitte diejenigen Leute, die sich vorher vorschnell gegen meinen Antrag ausgesprochen haben, es sich noch einmal zu überlegen. Es geht nicht nur um eine Idee von Luzi Stamm, sondern um ein staatspolitisches Problem, das sowohl die linke wie die rechte Seite angeht. Ihnen, Frau Bundeskanzlerin, möchte ich Folgendes sagen. Sie haben vorhin gesagt, es sei nicht nötig, diesen Satz hineinzuschreiben; da frage ich Sie: Was würde es schaden, wenn er drinstehet? Alle Leute im Saal, mit denen ich gesprochen habe, sagen: «Selbstverständlich will auch ich nicht, dass der Bundesrat Propaganda macht und Abstimmungskämpfe führt.»

Herr Kollege Gross, ich habe vorher sehr gut zugehört, als Sie gesagt haben, was Sie sicher nicht wollen. Aber mein Satz ist doch so harmlos. Weshalb können Sie dem nicht zustimmen?

**Pfister** Gerhard (C, ZG): Herr Stamm, ich teile zum grossen Teil Ihre Auffassung. Ich möchte von Ihnen nur noch hören, wie Sie das Abstimmungsgagement von Bundesrat Blocher bei der Abstimmung über das Ausländer- und das Asylgesetz beurteilen. Gemäss Ihrem Antrag wäre ein solches Engagement nicht mehr möglich. Ist das richtig oder falsch?

**Stamm** Luzi (V, AG): Kollege Pfister, da bin ich ehrlich genug, um Ihnen zu sagen: Sie haben Recht. Wir haben eine generelle Entwicklung, die spätestens im Jahr 2000 begann mit der Haltung, man müsse diese Abstimmung gewinnen. Ob das von rechts kommt oder von links, spielt überhaupt keine Rolle. Ich gebe auch zu, dass der Übergang von der Information zur Propaganda und zum Abstimmungskampf flüssig ist. Es ist wie bei weiss und schwarz, wo Sie irgendwann mal sagen müssen, jetzt ist es für mich schwarz. Aber das, was in den letzten vier, fünf, sechs Jahren eingrissen hat, ist bedenklich und sollte nicht mehr möglich sein.

**Rechsteiner** Rudolf (S, BS): Herr Kollege Stamm, Sie ziehen jetzt über den Bundesrat her. Wir haben ja die Economesuisse, wir haben Krankenversicherungen, wir haben die Elektrizitätswirtschaft, die permanent Abstimmungskämpfe betreiben, zum Teil mit öffentlichen Mitteln. Finden Sie es nicht ein bisschen zwiespältig, nur gerade die Aktivitäten des Bundesrates zu regeln und die mächtigen, geldmächtigen Organisationen auszulassen?

**Stamm** Luzi (V, AG): Wissen Sie, Herr Rechsteiner, wir haben die politischen Parteien. Es ist genau deren Aufgabe, von Ihnen und von uns, die Abstimmungskämpfe zu führen, auch gegen solche Interessengruppen, die Sie jetzt meinen. Aber der Bundesrat sollte für die ganze Bevölkerung da sein und nicht nur für einen Teil der Bevölkerung Stellung beziehen. Dann muss sich nämlich der andere Teil jeden Sonntagabend nach einer Abstimmung sagen, er habe nun gegen den Bundesrat verloren. Das ist nicht in Ordnung.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die SP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag Müller Philipp unterstützen und den Antrag Stamm ablehnen wird. Die CVP-Fraktion teilt mit, dass sie die Anträge der Kommission unterstützen wird.

**Fluri Kurt** (RL, SO): Die Stellungnahme des Bundesrates vom 8. November 2006 hat Brisanz in die ganze Geschichte gebracht, indem er sich ausdrücklich vorbehalten hat, eine von der Mehrheit unseres Parlamentes abweichende Abstimmungsempfehlung abzugeben.

Wir sind folgender Auffassung: Das Gutachten des Bundesamtes für Justiz ist für uns schlüssig. Es hält in seinen Schlussfolgerungen fest, dass der Bundesrat die verfassungsrechtliche Pflicht hat, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hinreichend über die Abstimmungsvorlagen zu informieren und den Standpunkt der Bundesversammlung darzulegen. Er kann auch darlegen, welche Haltung er ursprünglich vertreten hat und welche Argumente für diese Haltung sprechen. Das sei Teil des gesamten Entscheidungsprozesses, der Meinungsbildung der Stimmberechtigten.

Weiter spricht laut Bundesamt für Justiz nichts dagegen, dass der Bundesrat zusammen mit der Bundesversammlung eine einheitliche Abstimmungsempfehlung abgibt, indem er im Abstimmungsbüchlein sagt: Bundesrat und Bundesversammlung empfehlen Ihnen die Annahme oder die Ablehnung des Gesetzes oder der Initiative. Aber das Gutachten sagt ganz klar, dass der Bundesrat keine Abstimmungsempfehlung abgeben kann, die von derjenigen des Parlamentes abweicht. Das ist auch hinreichend belegt. Darauf bauen wir auf, wenn wir hier jetzt den Antrag Müller Philipp zur Annahme empfehlen.

Unserer Auffassung nach unternimmt die Mehrheit der SPK mit ihrem zweiten Satz den untauglichen Versuch, den Bundesrat zu einer anderen Meinung zu zwingen. Dieser Versuch ist untauglich, weil es eine unechte, rein formelle und rein äusserliche Loyalität zur Mehrheit der Bundesversammlung wäre. Gemäss der Formulierung des Antrages Müller Philipp wäre der Bundesrat lediglich verpflichtet, die Meinung der Bundesversammlung im Sinne der Absätze 1 und 2 desselben Artikels objektiv darzulegen und nicht aktiv zu bekämpfen. Er dürfte also nicht aktiv eine andere Meinung als die der Bundesversammlung vertreten, er soll aber nicht gezwungen werden, aktiv eine andere Meinung als die seinige zu vertreten. Im Bundesbüchlein würde es im Zweifelsfall also heißen: Das Parlament empfiehlt Ihnen die Annahme der Vorlage XY. Der Bundesrat darf darlegen, wieso er ursprünglich eine andere Auffassung hatte, aber er darf gemäss dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz keine andere Empfehlung abgeben.

Es ist dies die liberalere Haltung, aber auch die realistischere Haltung. Wenn ich zum Beispiel, entgegen meiner Überzeugung, an einer Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung vor dem Volk die Mehrheit des Gemeinderates vertreten muss, werde ich das nie mit demselben Engagement machen können, wie wenn das meine eigene Überzeugung wäre. Das ist auch beim Bundesrat der Fall. Ich habe den Eindruck, dass wir uns Illusionen machen, wenn wir an der Formulierung der SPK festhalten. Es wird immer bemerkbar sein, welche Meinung der Bundesrat effektiv vertreibt. Deshalb sollte er nicht dazu gezwungen werden, entgegen dieser Auffassung zu argumentieren.

Bei der CVP sehe ich gewisse Widersprüche. Erstens handelt es sich hier um den Antrag der SPK und nicht um denjenigen des Bundesrates. Und dann verstehe ich nicht, wie die CVP einerseits freiere Äusserungsmöglichkeiten seitens des Bundesrates will und anderseits den Antrag Müller Philipp ablehnt. Unser Antrag gibt ihm ja mehr Möglichkeiten. Er muss nicht entgegen seiner Auffassung die Mehrheit vertreten, er darf aber keine ablehnende Haltung vertreten. Das ist liberaler, das ist aber auch realistischer. Stellen Sie sich Abstimmungskämpfe vor, wo der Bundesrat entgegen seiner Überzeugung eine andere Auffassung vertreten muss. Dass



er informieren soll, ergibt sich aus den übrigen Bestimmungen dieses Artikels.

Den Einzelantrag Stamm lehnen wir ebenfalls ab. Es ist eine Selbstverständlichkeit, die sich aus dem ersten Satz von Absatz 1 und aus Absatz 2 ergibt. Der Umkehrschluss von Herrn Stamm ist natürlich nicht zutreffend. Wenn wir diesen Antrag ablehnen, heisst das nicht, dass wir eine Abstimmungskampagne und Propaganda des Bundesrates wollen, sondern wir wollen ihn anweisen, ganz klar und umfassend zu informieren, sachlich, transparent und verhältnismässig. Ich bitte Sie also, den Antrag Müller Philipp im Sinne einer realistischen, liberalen Abstimmungskampfführung zu unterstützen und den Einzelantrag Stamm abzulehnen.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Présidentin): Auch die grüne Fraktion unterstützt die Anträge der Kommission.

**Studer** Heiner (E, AG): Ich bin seit vielen Jahren Mitglied einer kommunalen Exekutive. Von daher war es mir immer klar: Wenn das Gemeindepallement eine Vorlage verabschiedete, die nicht in allem identisch war mit dem, was wir als Exekutive vorschlugen, stellten wir uns entweder dahinter oder schwiegen. Ich bin auch der Meinung, ein Exekutivmitglied müsste sich nicht engagiert für etwas einsetzen, was das Parlament beschlossen hat, aber es dürfe keinesfalls gegen das auftreten, was das Parlament entschieden hat. Aber jedes Exekutivmitglied muss in der Lage und fähig sein, das, was das Parlament beschlossen hat, auch positiv zu erklären. Das ist ein Unterschied.

Es gibt dann immer noch eine Abwägung: Merkt man aus dem Emotionalen heraus, ob man dafür ist oder nicht? Ich habe einfach den Eindruck, dass wir auf allen Stufen überbewerten, wie stark die Haltung einzelner Exekutivmitglieder überhaupt die Wählenden, die Stimmenden, beeinflusst. Ich meine, wir überschätzen das ein Stück weit. Wir erleben es doch auf allen Stufen, dass die Leute anders entscheiden und uns dann wieder wählen. Warum nicht? Die Leute wollen doch in einer Sachfrage entscheiden, und das ist nicht gerade eine Vertrauensfrage in Bezug auf die Exekutive. Diese Freiheit wollen wir, und es ist wichtig; das ist doch das Entscheidende, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das Meinungsspektrum kennen und eben nicht propagandistisch beeinflusst werden.

Da kommen wir zur Problematik des Antrages Stamm. Dass man von der Exekutive aus keine Kampagnen machen darf, ist klar, sonst dürfte man vermutlich aufgrund dieser Verfassungsbestimmung auch Steuergelder einsetzen; da sind wir uns einig. Aber was heisst das «keine Propaganda»? Herr Stamm hat bestätigt, dass aus seiner Sicht jetzt diese sogenannten Informationsveranstaltungen von Bundesrat Blocher auch schon unter das fallen, was er nicht will. Wir sind aber der Meinung, ein Bundesratsmitglied dürfe doch die Vorlagen vertreten und sagen, ob es dafür oder dagegen ist, wenn es Parlamentsvorlagen sind.

Jetzt komme ich, Herr Fehr Hans, zum berühmten Steuerpaket zurück. Da gab es eben Podien, wo Bundesrat Blocher mit Gegnern der Vorlage – bei einem Podium war ich sein Gegner – über diese Vorlage debattierte. Es ist doch angenehmer, wenn Ratsmitglieder gegen oder mit Bundesratsmitgliedern durchaus vor der Bevölkerung auf dem Podium diskutieren und debattieren.

Von daher gesehen müssen wir aufpassen, dass wir nicht Dinge in die Verfassung schreiben, die zu interpretieren heikel ist. Und wenn der Antrag Stamm durchginge, hätten wir grosse Interpretationsprobleme. Wo ist der Übergang von der reinen Information zur Propaganda? Propaganda darf man eben nicht machen; wir lehnen also diesen Antrag ab. Wir stimmen aber dem Antrag Müller Philipp zu, wonach die Exekutive, wenn sie sich äussert, das nicht gegen den Parlamentsbeschluss machen darf. Wenn die Exekutive Vorlagen vorbereitet – in vielen Fällen geht es aber auch über andere Wege, über parlamentarische Initiativen –, dann hat das Parlament zu entscheiden, und dann werden wir kontradiktionsweise debattieren. Von daher gesehen: ja zum Antrag Müller Philipp, nein zum Antrag Stamm. Das hat für uns nicht mit

links und rechts zu tun, nicht mit pro und kontra Bundesräte; wir haben ja in unserer Fraktionsreihe keinen und haben vielleicht auch gelegentlich einfache Diskussionen an unseren Fraktionssitzungen.

**Schmied** Walter (V, BE): Je vous ai écouté avec grande attention. Est-ce que vous ne trouvez pas que, dans cette enceinte, on parle trop de Monsieur le conseiller fédéral Christoph Blocher, qui n'a fait que faire valoir sa propre position, mais sans recourir à une stratégie élaborée et financée par le contribuable, alors que d'autres conseillères et conseillers fédéraux ont des stratégies qui sont financées par le contribuable? Où est l'égalité de traitement dans le débat politique?

**Studer** Heiner (E, AG): Mir geht es hier überhaupt nicht um Bundesrat Blocher. Ich habe gerade vorhin gesagt: Ich möchte, wenn es ihn oder andere betrifft, mit ihnen auf dem Podium debattieren können. Aber was ich nicht möchte, ist, dass sie einfach Propaganda machen oder wie immer Referate halten, über die man nicht diskutieren kann. Ich habe bei Äusserungen anderer Bundesräte, Kollege Walter Schmied, im Übrigen häufig wesentlich mehr Mühe gehabt, das bestätige ich hier; ich habe es jetzt einfach an einem aktuellen Beispiel gezeigt. Aber das trifft auch auf alle anderen zu, woher sie auch kommen.

**Lustenberger** Ruedi (C, LU), für die Kommission: Die Kommission hat sich, nicht zuletzt auf Anraten der verwaltungsinternen Redaktionskommission, schlussendlich entschieden, in Absatz 1 im zweiten Satz festzuhalten, dass der Bundesrat «die Haltung der Bundesversammlung» zu vertreten hat und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, «die Haltung der Bundesbehörden». Es geht darum, einen präzisen Begriff zu verwenden, welcher auch die verfassungsmässige Kompetenzordnung konkret wiedergibt. Die Stellungnahme des Bundesrates hat die Kommission in ihrer Haltung bestärkt, Klartext zu sprechen.

Nun zum Antrag Müller Philipp: Dieser Antrag will ebenfalls klarstellen, dass der Bundesrat keine von der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung abgeben darf. Seine Formulierung ist letztendlich noch konkreter und in der letzten Konsequenz vermutlich noch restriktiver als jene der Kommission. Sie bezieht sich nur auf die Abstimmungsempfehlungen, was letztlich nur Zustimmung oder Ablehnung bedeuten kann. Der Bundesrat könnte nicht auf die Abgabe einer Abstimmungsempfehlung verzichten, da dies ein Abweichen von der Abstimmungsempfehlung des Parlamentes bedeuten würde. Oder positiv formuliert bedeutet der Antrag Müller Philipp: Der Bundesrat vertritt die Abstimmungsempfehlung der Bundesversammlung.

Herr Müller hat seinen Antrag negativ formuliert. Demgegenüber umfasst die Formulierung der Kommission «die Haltung der Bundesversammlung» den Beschluss des Parlamentes in seiner Gesamtheit. Der Bundesrat hat das Volk über diesen Beschluss zu informieren, kann aber auch die Entstehung des Beschlusses und damit auch seinen eigenen ursprünglichen Vorschlag und Gedankengang erläutern.

Nun zum Antrag Stamm: Dieser Antrag lag der Kommission ebenfalls nicht vor. Ich bin Herrn Stamm aber dankbar für seine Aussage hier vor dem Mikrofon, dass das Problem nicht eines von links oder rechts sei. Man hatte in der Vergangenheit tatsächlich häufig das Gefühl – und es gab in dieser Debatte Redner, die dieses Gefühl verstärkt haben –, dass es nicht das Gleiche ist, wenn zwei Bundesräte zeitversetzt das Gleiche tun. So gesehen kann ich der Argumentation von Herrn Stamm durchaus folgen. Ich bitte Sie aber gleichwohl, den Antrag Stamm abzulehnen. Weshalb? Er ist nicht nötig, weil in Absatz 2 die Schranken gesetzt sind, die Herr Stamm in einem zusätzlichen Absatz 3 einbauen will. Absatz 1 schreibt ganz klar vor, dass der Bundesrat die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten habe, und das ist immerhin die Mehrheit des Ständerates und die Mehrheit des Nationalrates.

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE), pour la commission: L'article 10a a fait l'objet d'une discussion nourrie en commission. Le débat s'est focalisé sur le terme à utiliser et sur ses conséquences: est-ce que le Conseil fédéral doit défendre la position des autorités fédérales ou celle de l'Assemblée fédérale lorsqu'il informe avant une votation fédérale? Il est assez intéressant de constater que finalement cette discussion a eu lieu après une relecture faite par la Commission de rédaction qui a trouvé que «les autorités fédérales»/«die Behörden» n'étaient pas un terme très clair.

Or, la commission a jugé plus utile de contraindre le Conseil fédéral à défendre la position du Parlement tout en lui laissant une certaine marge de manœuvre. En effet, la formulation de la deuxième phrase de l'alinéa 1 ne lui interdit pas de rendre compte en toute transparence du processus législatif ayant conduit à la décision du Parlement. Il peut donc faire état d'une éventuelle position différente qu'il aurait adoptée avant la décision finale des chambres.

Pour en avoir le cœur net et après l'avis du Conseil fédéral qui s'oppose vigoureusement à cette disposition, la commission a demandé un avis de droit à l'Office fédéral de la justice. Celui-ci est arrivé aux conclusions suivantes.

Le Conseil fédéral a le devoir constitutionnel d'informer de manière suffisante les citoyens et les citoyennes sur les objets soumis à votation et de présenter le point de vue de l'Assemblée fédérale. Il peut aussi exposer dans sa brochure d'explication quelle était sa position initiale et sur quels arguments elle se fonde. La formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes repose sur une information sur l'ensemble du processus de décision. En effet, d'après les experts, s'il est tenu de représenter l'Assemblée fédérale avant les votations, le Conseil fédéral ne doit pas pour autant nécessairement s'engager pour un projet allant à l'encontre de ses convictions. Il a pour tâche d'ordonner la tenue des votations et de présenter aux citoyens et aux citoyennes les informations pertinentes à cet effet. En tant qu'organe directorial, il doit cependant aussi présenter brièvement et objectivement sa position et ses motifs dans sa brochure d'explications et exposer sur quels points l'Assemblée fédérale a modifié le projet et pourquoi. Cette présentation nuancée du processus de décision répond à son devoir d'information durant la campagne précédant les votations.

La commission est arrivée à la même conclusion.

Du point de vue de la Constitution, rien ne s'oppose à ce que le Conseil fédéral fasse une recommandation de vote unique avec l'Assemblée fédérale. Il ne peut cependant pas émettre des recommandations de vote différentes de celles du Parlement. En effet, le Conseil fédéral est certes associé à toute procédure législative et il peut amener ses idées. Mais la décision finale appartient toujours au Parlement, sous réserve des droits du peuple et des cantons. C'est le Parlement qui arrête le contenu des objets qui seront ensuite soumis en votation populaire. Formellement, c'est donc de sa décision que doivent se soucier les citoyens et les citoyennes avant les votations.

Selon les régimes constitutionnels des pouvoirs exécutif et législatif, le Conseil fédéral ne peut donc pas appeler le peuple, ou le peuple et les cantons, à arbitrer ses différences de vues avec le Parlement. Une telle chose serait contraire au système et incompatible avec les règles inscrites aux articles 148 alinéa 1 et 174 de la Constitution. La pratique constitutionnelle de la Confédération n'offre d'ailleurs pas un seul exemple de recommandation de vote du Conseil fédéral contraire à celle de l'Assemblée fédérale.

La commission a donc demandé qu'on accepte l'article tel que libellé dans le projet de loi. Quant aux propositions Müller Philipp et Stamm, elles n'ont pas été soumises à la commission.

La proposition Müller Philipp n'est pas très différente de celle de la commission. Je ne pense pas que le sens du projet de loi serait fondamentalement changé si elle devait être adoptée. Donc, je vous laisse la liberté de l'adopter ou pas. Par contre, la proposition Stamm revient finalement à accepter l'initiative populaire muselière (05.054). Donc, elle introduirait à nouveau cette initiative dans le contre-projet. Je

crois que c'est vraiment contraire à ce que la commission a décidé. De ce point de vue, je peux vous dire que, probablement, la majorité des membres de la commission vous dirait qu'il faut repousser la proposition Stamm.

**Miesch** Christian (V, BL): Es ist eigentlich seltsam: Beide Kommissionssprecher haben jetzt zu zwei Anträgen – Stamm und Müller Philipp – Stellung bezogen, die der Kommission nicht vorlagen. Aus welcher Motivation heraus nehmen Sie Stellung? Ist das eine persönliche Stellungnahme, oder was soll das?

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE): Monsieur Miesch, j'ai clairement dit, par rapport à la proposition Müller Philipp, l'ayant étudiée et y ayant un peu réfléchi, qu'elle n'était pas très différente de celle du projet de la commission. Par contre, la proposition Stamm, si on en analyse vraiment le sens, est clairement contraire à ce que la commission a décidé lors de ses délibérations.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Der Antrag Müller Philipp wird auch von der Bundeskanzlerin beziehungsweise vom Bundesrat unterstützt.

#### Abs. 1 – Al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Müller Philipp .... 87 Stimmen  
Für den Antrag der Kommission .... 73 Stimmen

#### Abs. 3 – Al. 3

##### Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 04.463/3736)  
Für den Antrag Stamm .... 54 Stimmen  
Dagegen .... 113

##### Übrige Bestimmungen angenommen Les autres dispositions sont adoptées

#### Ziff. II

Antrag der Kommission: BBI

#### Ch. II

Proposition de la commission: FF

##### Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble  
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 04.463/3737)  
Für Annahme des Entwurfes .... 116 Stimmen  
Dagegen .... 55 Stimmen

#### Abschreibung – Classement

##### Antrag der Kommission

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition de la commission

Classer les interventions parlementaires  
selon lettre aux Chambres fédérales

##### Angenommen – Adopté

