

04.463

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

Differenzen – Divergences

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)
Ständerat/Conseil des Etats 19.03.07 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Nationalrat/Conseil national 04.06.07 (Differenzen – Divergences)

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

Antrag der Mehrheit
Festhalten

Antrag der Minderheit
(Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Muri, Perrin, Schibli)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(= Nichteintreten)

Proposition de la majorité
Maintenir

Proposition de la minorité
(Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Muri, Perrin, Schibli)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
(= Ne pas entrer en matière)

Lustenberger Ruedi (C, LU), für die Kommission: Am 19. Dezember 2006 hat unser Rat in Erfüllung der parlamentarischen Initiative 04.463 unseres Kollegen Burkhalter der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in Artikel 10 Absätze 1 und 2 zugestimmt. Die Vorlage ist als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» konzipiert.

Der Ständerat ist am 19. März 2007 dem einstimmig gefassten Antrag seiner vorberatenden Kommission gefolgt und hat Nichteintreten auf die Vorlage beschlossen. Im Ständerat hat die Kommissionssprecherin in der Begründung des Nichteintretensantrages darauf hingewiesen, dass es nach Ansicht der Kommission nicht möglich sei, das ausserordentlich komplexe Problem des Informationsauftrages des Bundes in einen Gesetzestext zu kleiden. Im Übrigen würden die bestehenden Regelungen auf Verfassungsebene in Artikel 180 der Bundesverfassung, im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) und im Bundesgesetz über die politischen Rechte sowie die umfassende staatsrechtliche Literatur zum Thema eigentlich genügen. Ziel müsse es zudem sein, auch ohne zusätzliche gesetzliche Regelung eine aktive Information durch den Bundesrat als oberstes staatsleitendes Organ zu haben. Dabei habe der Bundesrat im Sinne der Gewaltenteilung und in seiner Funktion als Mitgestalter auch seine abweichende Meinung und seine Ziele darzulegen. Zudem wären – wie dies im heutigen Recht bereits der Fall ist – Sanktionen durch einen neuen Gesetzesartikel nicht möglich.

Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates hat sich am 29. März 2007 mit dieser neuen Ausgangslage befasst. Sie

beantragt mit 14 zu 7 Stimmen, am gefassten Eintretensentscheid und an der beschlossenen Fassung festzuhalten.

Die Argumentation ist nach wie vor die gleiche wie in der Debatte am 19. Dezember 2006, und auch die Frontlinie in Bezug auf die Minderheitsmeinung ist unverändert geblieben. Nach wie vor ist die Mehrheit Ihrer Kommission überzeugt, dass bei der Information der Stimmberechtigten durch den Bundesrat bei eidgenössischen Abstimmungsvorlagen der Grundsatz einer nicht von der Haltung der Bundesversammlung abweichenden Meinung Geltung haben soll und dass dies auch auf Gesetzesstufe verankert werden soll.

Ich bitte Sie namens der vorberatenden Kommission, am Beschluss Ihres Rates vom 19. Dezember 2006 festzuhalten.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE), pour la commission: L'initiative parlementaire Burkhalter est un objet qui occupe la Commission des institutions politiques depuis quelque temps déjà. Pour rappel, cette initiative demande que soient inscrites dans une loi fédérale les règles régissant l'information fournie à la population par le Conseil fédéral lors des votations populaires, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral et à la doctrine actuelle.

De plus, le but avoué de la commission et de notre conseil était d'apporter, par le biais du projet issu de cette initiative parlementaire, un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» qui vise à museler purement et simplement le Conseil fédéral avant les votations populaires. La méfiance à l'égard de la politique d'information du Conseil fédéral dépassant largement le cercle des initiants, il nous est en effet apparu important de préciser dans une loi la politique d'information du Conseil fédéral avant une votation, soit l'obligation de transparence, d'objectivité et de justice. En effet, une loi aurait plus de poids que les directives internes à l'administration et protégerait ainsi de meilleure façon une pratique non écrite, mais déterminante pour le bon fonctionnement de la démocratie directe, pilier du système politique suisse. Or, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, puis le Conseil des Etats lui-même au mois de mars dernier, ont refusé, à l'unanimité, d'entrer en matière sur le projet issu de cette initiative parlementaire. Leurs motifs étaient les suivants:

1. La pratique actuelle n'aurait pas besoin d'être codifiée, la coutume suffisant largement. Si l'on cite Montesquieu, la phrase choc souvent utilisée est: «Comme les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, celles qu'on peut éluder affaiblissent la législation.» Selon le Conseil des Etats, cette réforme serait trop compliquée à mettre en oeuvre et n'apporterait rien de plus puisqu'elle est conforme à la pratique actuelle.

2. L'obligation pour le Conseil fédéral de recommander le mot d'ordre adopté par l'Assemblée fédérale. Le Conseil des Etats a relevé que la pratique cantonale en la matière n'était pas la même puisque les Conseils d'Etat ont le droit de se distancier de leurs organes législatifs. Il pense que la même latitude devrait être accordée au Conseil fédéral.

Après le refus d'entrer en matière du Conseil des Etats, la commission de notre conseil s'est à nouveau réunie le 19 avril 2007 afin de décider de ce qu'elle entendait faire. Elle s'est prononcée pour le maintien de la position de notre conseil que, je vous le rappelle, nous avons soutenu à la très large majorité de 116 voix contre 55 au vote sur l'ensemble, lors de la session d'hiver 2006.

Je vous rappelle également que la procédure de consultation avait montré l'accueil favorable réservé à cette disposition, qui est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral et à la doctrine actuelle. Elle codifie donc la pratique appliquée jusqu'ici.

Selon la majorité de la commission, cette disposition est un progrès dans la réforme des institutions politiques puisqu'elle permettra d'ancrer dans la loi une activité importante et hautement politique du gouvernement: son rôle d'informateur et d'aide à la formation de l'opinion publique. De plus, elle clarifie une situation qui pose problème à l'heure ac-

tuelle puisque la manière de faire du Conseil fédéral est critiquée par tous les bords politiques, mais ni dans le même sens, ni sur les mêmes enjeux. Elle permettra une meilleure cohérence, puisque nous avons toutes et tous tendance à critiquer quand nous sommes en désaccord, et à trouver frivole la défense des projets quand nous sommes d'accord. La majorité de la commission est consciente du fait que cette réforme ne résoudra pas tous les problèmes. Cependant, contrairement au Conseil des Etats, elle estime que cela permettra au gouvernement d'asseoir sa manière de faire en cas de vote populaire, et que cela le protégera contre certaines critiques.

Un mot encore sur la décision prévoyant que le Conseil fédéral ne défendra pas de recommandation de vote différente de celle de l'Assemblée fédérale. Le Conseil des Etats était très critique face à cette décision. Or, puisque l'Assemblée fédérale – donc les députés – a relativement peu de moyens pour faire connaître sa position, c'est à l'instance politique qui en a de recommander la position de l'Assemblée fédérale. Sinon, c'est la porte ouverte aux lobbys et aux associations privées pour mener campagne et répandre des mensonges sans que le Parlement ait les moyens de les contrer. Dès lors, nous estimons que c'est à l'autorité exécutive de faire état de ce que l'Assemblée fédérale décide. Cet avis se base sur l'article 182 alinéa 2 de la Constitution, en vertu duquel le Conseil fédéral veille à la mise en oeuvre de la législation adoptée par le Parlement.

Il faut bien distinguer entre recommandation de vote et information. Comme l'information doit être objective et transparente, le Conseil fédéral doit décrire le processus et le déroulement des débats afin que la population puisse véritablement se faire une opinion démocratique. Avec la disposition que nous proposons, le Conseil fédéral peut faire la même recommandation de vote ou ne pas faire de recommandation. Ce qui est important, c'est d'empêcher que le Conseil fédéral fasse une recommandation différente de celle de l'Assemblée fédérale, car nous estimons que ce n'est pas au peuple de jouer à l'arbitre entre ces différentes institutions.

Pour toutes ces raisons, la commission vous propose, par 14 voix contre 7, de maintenir la position de notre conseil, afin de permettre au Conseil des Etats de se pencher sur la question et – nous l'espérons – de se rallier à notre décision.

Amstutz Adrian (V, BE): Die Vorlage ist mitnichten ein brauchbarer Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda», wie das die Kommissionssprecher ausgeführt haben. Die Vorlage bewegt sich nämlich nicht in die Richtung der Initianten, sondern, bezugnehmend auf die heute vorliegende Lösung, noch von ihr weg. Das kann man also wohl kaum als Gegenvorschlag betrachten.

Die Kommissionsminderheit unterstützt den Beschluss des Ständerates, auf dieses Geschäft nicht einzutreten. Dieses Vorgehen schlägt Ihnen auch der Bundesrat vor. Wir beurteilen wie der Ständerat die vorliegenden Gesetzesänderungen als untauglichen Versuch, in diesem Bereich messbar und wirkungsvoll Ordnung zu schaffen. Eine Verbesserung gegenüber der heutigen, unbefriedigenden Praxis wird so sicher nicht erreicht. Mit den Gummibegriffen «sachlich, kontinuierlich, transparent und verhältnismässig» wird nichts, aber auch gar nichts geregelt. Der Ständerat hat diese Schattenboxerei erkannt und durchschaut. Er ist deshalb nicht auf dieses Geschäft eingetreten.

Ich bitte Sie namens der Kommissionsminderheit, dem Beschluss des Ständerates zu folgen und Nichteintreten zu beschliessen.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich bin mir sicher, dass sich die grosse Mehrheit in diesem Saal, wie übrigens auch im Ständerat, darüber einig ist, dass der Bundesrat das Volk nicht nur generell, sondern auch im Vorfeld von Volksabstimmungen informieren muss. Ebenfalls grosse Einigkeit besteht darüber, dass es für die Informationsaufgaben des Bundesrates bereits rechtliche Grundlagen gibt: für den all-

gemeinen Informationsauftrag in der Bundesverfassung sowie im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, für die Information im Vorfeld von Volksabstimmungen im Bundesgesetz über die politischen Rechte. Zudem blicken wir auf eine langjährige Praxis zurück, die bis ins 19. Jahrhundert zurückgeht und die nach Meinung des Bundesrates befriedigend ist. Beides, Gesetz und Praxis, hat der Bundesrat in einem Instrumentarium umgesetzt, insbesondere in Leitlinien und in Grundsätzen für seine Informationspolitik.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass dieses Instrumentarium, basierend auf den gesetzlichen Grundlagen und der Praxis, ausreicht, um seinem Informationsauftrag auch in Zukunft und selbst vor dem Hintergrund dieser neuen Entwicklungen in der Medienlandschaft gerecht zu werden. Dabei dürfen wir uns aber nichts vormachen: Mit oder ohne neue gesetzliche Grundlagen wird es stets eine Frage des politischen Gespürs, aber auch der politischen Kultur sein, wie die Behörden mit ihrem Informationsauftrag umgehen. Und darüber werden die Meinungen auch in Zukunft auseinandergehen.

Der Bundesrat hat sich in seiner schriftlichen Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative verpflichtet, die bisherige Praxis weiterzuführen. Auch in Zukunft wird er weder dem Parlament widersprechen noch eine andere Abstimmungsempfehlung als diejenige des Parlamentes abgeben. Der Bundesrat kann sich aber vorstellen, dass er in den Abstimmungserläuterungen auch auf Bedenken hinweist, die im Parlament von einer Minderheit geäussert worden sind oder die er selbst im Parlament geäussert hat. Zudem muss dem Bundesrat auch weiterhin die Möglichkeit offenstehen, im Zweifelsfall auf eine Abstimmungsempfehlung zu verzichten. Er muss also auch schweigen dürfen. Das ist sowohl mit der Verfassung als auch mit den gesetzlichen Grundlagen vereinbar.

Es entspricht den Grundsätzen einer guten Gesetzgebung, von unnötigen Gesetzen oder von Gesetzen, deren Wirkung nicht klar ersichtlich ist, abzusehen. Diese Grundsätze diskutieren wir zurzeit im Rahmen der vom Parlament verlangten Deregulierung bei Gesetzen. Ein solcher Fall liegt heute vor.

Im Namen des Bundesrates bitte ich Sie deshalb, dem Ständerat und damit der Minderheit der Kommission zuzustimmen und auf diese Vorlage auch im Differenzbereinigungsverfahren nicht einzutreten.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je prends note de la position du Conseil fédéral. Mais dans ce contexte, par rapport à la loi actuelle, j'aimerais savoir comment se positionne le Conseil fédéral vis-à-vis de Monsieur Rossier, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales, qui prête son nom et sa photo dans des annonces payantes en faveur du comité de soutien à la révision de la loi sur l'assurance-invalidité. N'y a-t-il pas une contradiction entre la position du Conseil fédéral et ce laisser-faire permettant à de hauts fonctionnaires de prendre position dans le cadre du débat démocratique?

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Den Vorfall, den Sie erwähnen, Herr Sommaruga, hat der Bundesrat nicht diskutiert. Persönlich bin ich aber der Meinung, dass dies der Position des Bundesrates beziehungsweise der bisherigen Praxis des Bundesrates und der Bundesverwaltung ganz klar entgegensteht.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die Berichterstatte verziehen auf das Wort.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 113 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 50 Stimmen

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Das Geschäft geht somit an den Ständerat zurück. Ich profitiere noch schnell von Ihrer Präsenz, um unserem Kollegen Ulrich Siegrist zum heutigen Geburtstag zu gratulieren. Alles Gute, Ueli! (*Beifall*)