

## 04.463

### **Parlementarische 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)

Ständerat/Conseil des Etats 17.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 20.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 05.10.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 05.10.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

**Heberlein** Trix (RL, ZH), für die Kommission: Wir diskutieren heute in der Differenzbereinigung eine Vorlage, die vom Nationalrat zweimal ganz klar unterstützt wurde. Letztmals wurde sie am 4. Juni dieses Jahres mit 113 zu 50 Stimmen gutgeheissen. Unser Rat dagegen trat am 19. März dieses Jahres aufgrund des einstimmigen Antrages der SPK nicht auf die Vorlage ein. Die Erwägungen möchte ich nicht in der ganzen Breite wiederaufnehmen. Sie können im Amtlichen Bulletin nachgelesen werden.

Im Wesentlichen war unsere Kommission, wie im Übrigen auch der Bundesrat, damals der Meinung, dass die bestehenden Regelungen in der Bundesverfassung (Art. 180), im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 10 und 11) und im Bundesgesetz über die politischen Rechte (Art. 11 Abs. 1) genügen müssten. Das komplexe Problem des Informationsauftrages des Bundes in ein Gesetz zu kleiden ist beinahe unmöglich, und Sanktionen sind sowieso keine möglich. Ziel muss also eine aktive Information durch den Bundesrat als leitendes Organ sein. Wir reden hier über Abstimmungsvorlagen und nicht über Wahlen.

Ihre SPK hat aufgrund der zweimaligen klaren Abstimmungsergebnisse im Nationalrat sowie aufgrund der positiven Aufnahme der Vorlage im Vernehmlassungsverfahren nochmals nach einer besseren Lösung gesucht, dies im Bestreben, dem Nationalrat einen Schritt entgegenzukommen. Die Nachteile der Nationalratslösung, wonach der Bundesrat keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Haltung vertreten dürfe, werden mit dem Ihnen jetzt von der Kommission unseres Rates vorgeschlagenen Text weitgehend beseitigt. Der Bundesrat bekraftigte in seinem Brief vom 4. Juli 2007 an unsere Kommission seine Empfehlung, nicht auf die parlamentarische Initiative einzutreten. Er möchte die bisherige Praxis weiterführen. Da auch er die im parlamentarischen Verfahren vertretenen Positionen, darunter seine eigene, in seine Abstimmungserläuterungen aufnehmen will, sind die Differenzen eigentlich nicht sehr gross. Der Bundesrat hat sich jedoch auf den Standpunkt gestellt, dass er bereits gesetzliche Grundlagen habe und diese auch im Vorfeld von Abstimmungen gelten würden. Er wehrt sich gegen die zusätzliche Regelung. Im Plenum vertrat Frau Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz bereits die im erwähnten Brief eingenommene Haltung, dies im Gegensatz zur ersten Stellungnahme des Bundesrates, der damals noch eine andere Position einnahm.

Ihre Kommission entschied aufgrund dieser Erwägungen mit 6 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, auf die Vorlage einzutreten. Ich ersuche Sie, auch im Interesse einer politischen respektive parlamentarischen Konsenssuche, ebenfalls auf die Vorlage einzutreten – ohne Begeisterung, aber rational und im Bewusstsein, dass sich auch mit diesem Text in der Praxis kaum sehr viel ändern wird. Kritik an der bundesrätlichen Stellungnahme wird es immer geben, von Befürwortern und Gegnern einer Vorlage, auch wenn alle Positionen aufgenommen würden.

**Bonhôte** Pierre (S, NE): Souvent, des voix s'élèvent pour déplorer l'inflation législative dont serait victime notre pays. En général, je suis assez peu sensible à ce genre de lamentations, dans la mesure où j'ai l'impression que lorsque nous légiférons cela répond à une nécessité, qu'elle soit de nature sociale, technique ou politique. Par ailleurs, fréquemment les lois que nous adoptons en remplacent d'autres. Ainsi, les 1000 articles du Code de procédure civile et du Code de procédure pénale réunis effaceront quelques dizaines de milliers d'articles de la législation cantonale. Ainsi, à mon sens, on peut le dire, le sentiment d'inflation législative est bien souvent erroné.

Ici toutefois, le reproche que l'on peut nous faire de légiférer à l'excès me paraît justifié. Si notre commission est entrée en matière après que notre conseil a refusé de le faire en mars dernier, c'est certainement moins par conviction que par diplomatie, pour ne pas contrarier la détermination dont avait fait preuve le Conseil national sur cet objet. C'est dommage, parce que je partage avec Montesquieu l'avis que Madame Huber-Hotz, chancelière de la Confédération, citait en vain devant le Conseil national lors du précédent débat et selon lequel les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. Et c'est dommage parce que je considère aussi que nous allons prêter ici la main à l'actuel exercice de confusion des pouvoirs auquel nous assistons.

Cette loi est inutile, aurait certainement dit Montesquieu, parce qu'entre l'article 34 de la Constitution fédérale qui garantit la libre formation de l'opinion de la population, l'article 10 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration qui garantit une information cohérente rapide et continue de la part du Conseil fédéral, l'article 11 de la loi sur les droits politiques, qui stipule que dans sa politique d'information dans le cadre de votations, le Conseil fédéral doit faire preuve d'objectivité, selon la jurisprudence et les lignes directrices que le Conseil fédéral s'est données, on a véritablement l'impression que le terrain semble suffisamment balisé pour que l'on puisse éviter d'en rajouter.

Le Conseil fédéral évidemment n'a pas toujours été irréprochable dans l'application de ces principes. Le dernier exemple en date est celui de l'intervention du directeur de l'Office fédéral des assurances sociales dans le cadre d'une campagne de publicité à la veille du référendum sur la 5e révision de l'AI. Il s'agissait là clairement d'un dérapage. Mais je suis loin d'être convaincu qu'une couche législative supplémentaire aurait été de nature à l'empêcher. Je ne suis pas davantage convaincu que cette couche législative supplémentaire permettrait de faire taire les membres du Conseil fédéral qui sont plus enclins à faire valoir leur position que celle du collège ou du Parlement.

Sans verser dans la nostalgie du bon vieux temps, je souhaite toutefois relever qu'il n'y a pas si longtemps que cela, la communication du Conseil fédéral faisait assez peu de vagues; elle entrait tout naturellement dans le cadre de la bonne foi, de l'objectivité et du respect des institutions. Si, aujourd'hui, la situation semble si grave au point qu'il faut intervenir pour encadrer le discours gouvernemental, il est légitime de se poser la question: à qui la faute? A la médication, je préfère toujours la prévention. La prévention, c'est à nous de l'exercer, en choisissant des membres du gouvernement qui sachent se comporter en choristes et non en solistes, qui fassent prévaloir le sens de la collégialité sur le culte de la personnalité et qui soient empreints d'un respect naturel des institutions, de la séparation des pouvoirs et des principes constitutionnels. Faute de cela, nous pourrons toujours



légiférer, mais cela ne résoudra rien! Mais puisque aujourd'hui, par gain de paix, nous nous résignons à légiférer, veillons au moins à le faire le moins mal possible.

Dans ce sens, le texte qu'a adopté notre commission apporte quelques améliorations à la version du Conseil national. Ainsi, au catalogue des principes qui seront dorénavant répétés à l'article 10a de la loi fédérale sur les droits politiques, on ajoute le principe d'exhaustivité. Nous voici ainsi prémunis contre le péché par omission. L'alinéa 3 que nous proposer la commission, qui prescrit que soient exposées les positions exprimées lors de la procédure parlementaire, abolit définitivement cette monstruosité au regard de la séparation des pouvoirs qu'aurait été l'interdiction pour le Conseil fédéral de faire connaître un avis divergent de celui du Parlement.

Ainsi, à défaut d'être utile, cette loi ne sera au moins pas néfaste, et tout en exprimant des regrets à l'égard de Montesquieu, j'entrerai en matière et j'appuierai les amendements proposés par la commission.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Ich erlaube mir, doch auch noch ein paar kritische Bemerkungen zu diesem Kompromissvorschlag unserer Kommission anzubringen.

Meines Erachtens hätte man besser daran getan, am zweimaligen Nichteintreten unseres Plenums festzuhalten. Aber die Kommission war unter dem Slogan «Nützt's nüt, so schadet's nüt!», also «Nützt es nichts, so schadet es nichts!», expressis verbis davon beseelt, einen Kompromiss mit dem Nationalrat zu finden – natürlich in der Hoffnung, sich damit bessere Waffen im Kampf gegen die etwas böswillig als «Maulkorb-Initiative» gebrandmarkte Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» zu verschaffen. Ich konnte mich schon in der Kommission mit den neuen Anträgen nicht anfreunden, verzichtete aber auf einen Nichteintrentsantrag.

Der wichtigste Teil des Kompromisses unserer Kommission liegt in Artikel 10a Absatz 3, der nämlich besagt, dass man den Bundesrat verpflichtet, auch parlamentarische Minderheitsmeinungen im Abstimmungsbüchlein darzulegen. Aber das ist ja bereits heute schon so vorgesehen, allerdings in noch besserer Form, denn der Hauptminderheit steht ja das Recht zu, ihre abweichende Meinung selber auszuformulieren und im Bundesbüchlein unterzubringen.

Auch mit der anderen Novität, nämlich dass dem Bundesrat gesetzlich untersagt wird, eine andere Abstimmungsempfehlung als diejenige der Bundesversammlung abzugeben, legiferieren wir nicht eben glücklich. Damit ritzen wir doch die Gewaltenteilung. Es kann doch in guten Treuen Fälle geben, in denen der Bundesrat vom Parlament überstimmt wird. Warum soll er dann zum Schweigen verpflichtet werden? Ich jedenfalls empfinde es als nichts anderes als eine Bevormundung des Bundesrates, was wir uns hier in Gesetzesform zu verankern anschicken. Aber wollen wir das wirklich? Was ist, wenn ein Mitglied des Bundesrates an irgendeinem Parteianlass oder in einem Interview trotzdem eine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Meinung abgibt?

Sie sehen, diese Überlegungen sind noch nicht zu Ende gedacht. Deshalb schloss ich mich dem Kompromissvorschlag der Kommission nicht an, und ich werde es auch heute in der Gesamtabstimmung im Plenum nicht tun, wenn es eine solche geben sollte.

**Stadler** Hansruedi (C, UR): Diese parlamentarische Initiative befasst sich mit der Informationstätigkeit des Bundesrates im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen. Der Hintergrund ist hier die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda». Ich stimme der Kommission zu: Die Begeisterung hält sich in Grenzen.

Diese parlamentarische Initiative gibt mir aber die Gelegenheit zu einer kurzen Bemerkung darüber, wie der Bundesrat auch sonst noch auftritt. Was meine ich? Ein Bundesratsmitglied veröffentlicht Ausschnitte seines Erstlingswerkes in der Boulevardpresse. Ein anderes Mitglied singt in einer Fernsehsendung. Wieder ein anderes gibt sein Schauspielerde-

büt in einer Fernsehserie, und jetzt wird uns anscheinend noch wöchentlich ein bundesrätliches Wort zum Sonntag berieseln. Die Steigerung wäre dann nur noch eine Lebensberatung à la Mike Shiva. Für mich stellt sich somit nicht die Frage, ob etwas rechtlich zulässig ist oder nicht. Nicht alles, was rechtlich zulässig ist, ist schon intelligent. Nein, für mich stehen vielmehr folgende Fragen im Raum: Welches Verständnis haben die Bundesratsmitglieder von ihrem Amt? Setzt ein gewisser Respekt vor und gegenüber diesem Amt nicht gewisse Grenzen für öffentliche Auftritte? Wo beginnt und endet denn hier die Behördenpropaganda? Ich wünsche mir eigentlich Bundesratsmitglieder, die nicht bei jeder «Sau-glatitis» mitmachen; darüber sollte sich der Bundesrat auch einmal unterhalten. Damit habe ich meinen Kropf geleert. Frau Bundeskanzlerin, Sie können ja hier nichts kommentieren, auch wenn Sie möchten. Aber Sie können die Botschaft mindestens mitnehmen.

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Wir sind bei der Behandlung dieser Vorlage wohl an einem Punkt angelangt, wo alle zu einem Kompromiss Hand bieten sollten. Ich möchte dies im Namen des Bundesrates tun, auch wenn der Bundesrat von der Notwendigkeit dieser Vorlage nach wie vor nicht überzeugt ist. Aber der neue Vorschlag der SPK scheint uns ausgewogen zu sein, und er entspricht in der Sache auch der neuen Haltung des Bundesrates. In Ergänzung zu seiner Stellungnahme vom 8. November 2006 hat er in einem Schreiben vom 4. Juli 2007 an die Staatspolitischen Kommissionen seine neue Haltung bekräftigt. Ich lese sie vor, damit die Haltung zuhanden der Materialien präzisiert ist. Der Bundesrat schreibt: «Betreffend die Empfehlungen des Bundesrates zu Abstimmungsvorlagen verweisen wir auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die Praxis. Der Bundesrat hat noch nie eine von der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung abgegeben. Daran wird sich der Bundesrat auch in Zukunft halten. Er behält sich jedoch vor, in den Abstimmungserläuterungen auf eine eigene Abstimmungsempfehlung zu verzichten und nur jene der Bundesversammlung aufzuführen. Es muss dem Bundesrat auch weiterhin möglich sein, in den Erläuterungen darzulegen, welche Haltung er ursprünglich in den Reden vertreten hat, und auf Bedenken, die im Parlament von einer Minderheit oder von ihm selbst geäußert wurden, hinzuweisen.»

Genau das wird in Absatz 3 des neuen Artikels 10a entsprechend vorgeschlagen. Ich glaube, insofern entspricht der neue Text auch der Haltung des Bundesrates. Ich möchte darauf hinweisen, dass dies nur die Information im Vorfeld von Abstimmungen betrifft.

Insofern kann ich dem neuen Antrag der SPK zustimmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

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

*Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

#### **Titre et préambule, ch. I introduction**

*Proposition de la commission*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 10a**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Der Bundesrat informiert die Stimmberuhigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.



**Abs. 2**

Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.

**Abs. 3**

Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

**Abs. 4**

Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

**Art. 10a***Proposition de la commission***Al. 1**

Le Conseil fédéral informe au fur et à mesure les électeurs sur les objets soumis à votation fédérale.

**Al. 2**

Il respecte les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

**Al. 3**

Il expose les principales positions exprimées lors de la procédure parlementaire.

**Al. 4**

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

**Heberlein** Trix (RL, ZH), für die Kommission: Ich möchte die einzelnen Absätze – die Absätze 1, 2, 3 und 4 – gemeinsam in einem Votum behandeln. Ich stelle auch fest, dass der Antrag der Kommission, wie er hier vorliegt, im Wesentlichen aus der Feder unseres Vizepräsidenten, Hansheiri Inderkum, stammt. Ich wünsche mir, dass der Nationalrat dieser Vorlage ebenfalls so zustimmen wird.

Der differenzierte Text verlangt eine kontinuierliche Information. Was heisst «kontinuierlich»? Laufend soll während der Abstimmungskampagne über die Vorlage informiert werden. In diesem Sinne war «kontinuierlich» bereits im vorhergehenden Text enthalten. Absatz 2 verpflichtet den Bundesrat, die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten. Das sind alles Pflichten, die zwar bis heute gesetzlich so nicht festgehalten sind, aber eigentlich selbstverständlich sein müssten. Absatz 3 verpflichtet den Bundesrat – das wurde von Herrn Reimann bereits erwähnt, das ist auch heute so –, die wichtigsten Standpunkte, Meinungen, Positionen im parlamentarischen Entscheidungsprozess darzulegen. Dieser Absatz ist also etwas detaillierter als die heute im Abstimmungsbüchlein aufgenommenen Positionen – pro und kontra. Der Absatz sorgt für eine bessere Transparenz. Die Kommission entschied sich mit 8 zu 0 Stimmen für diese verbesserte Version, die, wie gesagt, aus der Feder des Vizepräsidenten der Kommission stammt. Wir hatten eine Enthaltung in der Kommission.

*Angenommen – Adopté***Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 32 Stimmen

Dagegen .... 1 Stimme

(5 Enthaltungen)

**06.413****Parlamentarische Initiative****Lustenberger Ruedi.****Verbindliche Wirkung der Motion****Initiative parlementaire****Lustenberger Ruedi.****Caractère contraignant de la motion****Zweitrat – Deuxième Conseil**

Einreichungsdatum 24.03.06

Date de dépôt 24.03.06

Bericht SPK-NR 12.01.07 (BBI 2007 1457)

Rapport CIP-CN 12.01.07 (FF 2007 1379)

Stellungnahme des Bundesrates 28.02.07 (BBI 2007 2149)

Avis du Conseil fédéral 28.02.07 (FF 2007 2025)

Nationalrat/Conseil national 04.06.07 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 17.09.07 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 05.10.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 05.10.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

**Heberlein** Trix (RL, ZH), für die Kommission: Der Nationalrat hat diese parlamentarische Initiative am 4. Juni mit 105 zu 53 Stimmen angenommen. Ihre SPK hat die Vorlage ebenfalls unterstützt. Motiven, verbindliche Aufträge des Parlamentes an den Bundesrat, wurden in den letzten Jahren kaum mehr fristgerecht umgesetzt. Die Folge war eine Inflation der parlamentarischen Initiativen: In dieser Legislatur entstanden rund 20 Prozent der Gesetze aufgrund von parlamentarischen Initiativen. Bei Ablauf der Motionsfristen und bei Schubladisierung von Motiven durch den Bundesrat werden diese in der Folge einfach neu eingereicht.

Unsere Kommission unterstützt die Zielsetzung des Nationalrats grundsätzlich, sie betont aber auch, dass die Gültigkeitsanforderungen an die Motiven streng eingehalten werden müssen und die Einhaltung in einer nächsten Legislatur auch besser kontrolliert werden müsste. Oftmals handelt es sich bei Motiven inhaltlich lediglich um Postulate.

Eine von beiden Räten angenommene Motion sollte ein verbindlicher Auftrag an den Bundesrat sein, die Forderung der Motion zu erfüllen. Die Erfüllung ist in letzter Zeit nicht mehr so selbstverständlich, wie es eigentlich sein sollte. Ich erinnere dabei an die Motion unserer eigenen Kommission betreffend die indirekte Presseförderung durch Posttaxenverbilligung. Der Bericht der Kommission des Nationalrates listet einige weitere konkrete Fälle auf, in welchen sich der Bundesrat geweigert hat, von beiden Räten angenommene Motiven zu erfüllen. Natürlich ist der Bundesrat nicht Befehlsempfänger des Parlamentes. Beim Versuch aber, einen Auftrag zu erfüllen, kann es sich ja auch zeigen, dass der Auftrag nicht erfüllbar ist. In diesen seltenen Fällen wäre eine qualifizierte Begründung des Antrages auf Abschreibung erforderlich. In der heutigen Praxis aber erfolgt diese Begründung in der Regel nur sehr summarisch und mit zwei bis drei Sätzen im Rahmen des alljährlichen, umfangreichen und unübersichtlichen Berichtes über den Stand der Arbeiten zu den Motiven und Postulaten.

Ein echter Dialog zwischen Parlament und Bundesrat ist so nicht möglich. Zuhanden der Materialien und der künftigen Praxis möchte ich festhalten – wie es bereits Frau Moret, die französischsprachige Berichterstatterin im Nationalrat, getan hat –, dass die Inhalte von Absatz 1 und Absatz 2 von Artikel 122 des Parlamentsgesetzes klar zu trennen sind. Der Bundesrat hat dies in seiner Stellungnahme und durch seine Vertreterin in der Kommission nicht ganz klar dargestellt.

Worum es hier geht, kann wieder am Beispiel der Presseförderung gezeigt werden: Der Bundesrat hat bereits kurz nach Annahme der Motion durch den Zweitrat beschlossen, die Motion nicht zu erfüllen. Er stellte zu diesem Zeitpunkt aber keinen Abschreibungsantrag, sondern ging davon aus, dass er dies erst nach zwei Jahren tun müsse. In Absatz 1 von Artikel 122 ist zwar tatsächlich von einer Frist von zwei Jahren