

04.463

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

Zweitrat – Deuxième 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)

Ständerat/Conseil des Etats 19.03.07 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

*Antrag der Kommission
Nichteintreten*

*Proposition de la commission
Ne pas entrer en matière*

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Der Nationalrat hiess am 19. Dezember 2006 mit 116 zu 55 Stimmen, also ganz klar, eine von seiner SPK ausgearbeitete Vorlage gut, welche aufgrund der parlamentarischen Initiative Burkhalter eine gesetzliche Regelung der Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen zum Inhalt hat. Dieser Gesetzentwurf soll der Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda», der sogenannten «Maukorb-Initiative», als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden.

Unser Rat hat diese Initiative bereits am 29. September 2005 mit 3 zu 34 Stimmen klar zur Ablehnung empfohlen. Die nationalrätliche Kommission ging von der verfassungsmässig verankerten Informationspflicht des Bundesrates aus. In Artikel 34 Absatz 2, in Verbindung mit den Artikeln 174 und 180 der Bundesverfassung, wird für den Bundesrat auch die Pflicht festgelegt, seine Haltung zu seiner Vorlage zu erkennen zu geben.

In den letzten Jahren hat die Frage, welche Informationen die Bevölkerung vor einer Abstimmung wünsche oder brauche, wiederholt Anlass zu Diskussionen gegeben. Der Bundesrat wurde immer wieder kritisiert, sei es von den Gegnern oder den Befürwortern einer Vorlage, wenn er sich in Abstimmungskämpfen zu Wort meldete. Er konnte es eigentlich nie richtig machen. Die Pflicht des Bundesrates aber, im Vorfeld von Abstimmungen sachlich zu informieren, ergibt sich aus Artikel 180 Absatz 2 der heutigen Bundesverfassung sowie aus den Artikeln 10 und 11 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, ebenso aus Artikel 11 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, in dem die Regeln zu den Abstimmungserläuterungen für Volksabstimmungen festgelegt sind. Dabei hat sich der Bundesrat an gewisse Grundsätze zu halten. Diese sind heute in einem Leitbild festgelegt.

In einer ersten Diskussion hatte die SPK unseres Rates der Ausarbeitung einer Vorlage zur Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte mit 6 zu 1 Stimmen zugestimmt. Die von der nationalrätlichen Kommission und vom Nationalrat mit grossem Mehr angenommene Vorlage hält in Artikel 10a Absatz 1 fest: «Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten umfassend über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen. Er vertritt dabei keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.»

In Absatz 2 heisst es: «Er informiert kontinuierlich und beachtet die Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.» Diese vom Nationalrat so beschlossene Formulierung von Absatz 1 bedeutet konkret, dass der Bundesrat auch schweigen kann – dies entgegen der verankerten Informationspflicht.

Unsere Kommission beschloss nach Anhörung der Vertreter der SPK des Nationalrates und der Bundeskanzlerin mit 13 zu 0 Stimmen, auf die Vorlage des Nationalrates nicht einzutreten. Sie war der Meinung, es sei nicht möglich, das ausserordentlich komplexe Problem des Informationsauftrages des Bundes in einen Gesetzestext zu kleiden. Auf Verfassungsstufe besteht eine entsprechende Regelung, ich habe sie erwähnt: Artikel 180 der Bundesverfassung. Weitere Bestimmungen bestehen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und im Gesetz über die politischen Rechte. Die umfassende staatsrechtliche Literatur, unter anderem von unserem heute bereits mehrmals zitierten früheren Kollegen Rhinow, und die neueste Auflage von Häfelin/Haller sowie die klare bundesgerichtliche Praxis bezüglich Abgrenzung von Information und Propaganda müssen eigentlich genügen.

Der Bundesrat – als Kollegium, betone ich – ist das staatspolitische Führungsorgan. Er hat zusammen mit Parlament und Volk die strategischen Ziele anzustreben. Dieses komplexe Zusammenspiel kann nach Meinung der SPK auch nicht in einen Gesetzesartikel gekleidet werden. Für die Umschreibung der Informationspflicht braucht es nach Meinung der einstimmigen Kommission keine neuen gesetzlichen Erlasse, auch nicht als indirekten Gegenvorschlag zur «Maukorb-Initiative», die aufgrund dieses Gegenvorschlages nicht zurückgezogen würde.

Ziel muss sein, auch ohne Gesetz eine aktive Information durch den Bundesrat als oberstes leitendes Organ zu haben. Dabei hat er nicht als Büro des Parlamentes dessen Entscheide zu vertreten, sondern eben im Sinne der Gewaltenteilung und seiner Funktion als Mitgestalter auch seine abweichende Meinung und seine Ziele darzulegen. Wenn sich der Bundesrat nicht an seinen verfassungsmässigen und gesetzesmässigen Auftrag hält, wären Sanktionen bei einem Gesetzesartikel ebenso wenig möglich, wie dies heute der Fall ist.

Aus all diesen Gründen beantragt Ihnen die einstimmige SPK, auf die nationalrätliche Vorlage nicht einzutreten.

Marty Dick (RL, TI): Je n'aimerais pas perturber l'enterrement de cette initiative parlementaire ni retarder votre soirée, mais je dois quand même exprimer un peu mon étonnement pour tout ce que nous avons fait ce lundi soir.

Nous avons adopté une disposition fiscale dont personne encore ne sait très bien comment elle sera appliquée car nous avons décidé que ce sera une circulaire de l'Administration fédérale des contributions qui en fixera l'application. Tout à l'heure, nous avons, malgré une disposition constitutionnelle votée par le peuple et les cantons, refusé d'entrer en matière sur ce qui est l'application de cette norme constitutionnelle (projet 06.053). Et maintenant, face à un problème concret, qui s'est posé à plusieurs reprises et qui a même déclenché le dépôt d'une initiative populaire, voilà que l'on dit: «C'est trop compliqué pour être réglé dans une loi!»

Pour ma part, je m'étonne un peu. Je constate que le projet issu de cette initiative parlementaire n'est pas si mal fait, qu'il a été adopté par une très claire majorité des membres du Conseil national, et je suis quand même étonné que, comme ça, en fin de soirée, sans commentaires, on liquide ce projet. Je suis assez réaliste pour être conscient qu'il est inutile de tenter de le réanimer, mais il me semblait quand même qu'il méritait quelques mots de sympathie.

Les choses étant ce qu'elles sont et le Conseil fédéral étant ce qu'il est, permettez-moi d'être persuadé que nous serons de toute façon amenés, tôt ou tard, à revenir sur ce sujet.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich danke Ihrer Kommission, dass sie die Argumente des Bundesrates in ih-

ren Entscheid aufgenommen hat. Frau Heberlein hat die Gründe des Bundesrates bereits erwähnt, nämlich dass der Informationsauftrag des Bundesrates in Verfassung und Gesetz bereits ausführlich geregelt ist. Das ist ein Grund, weshalb der Bundesrat diese parlamentarische Initiative ablehnt. Er ist aber auch der Meinung, dass die bestehenden Grundsätze für die Information breit anerkannt sind und vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung auch eingehalten werden. Und schliesslich ist er der Meinung, dass eine gesetzliche Verankerung der Abstimmungsinformationsgrundsätze keine Verbesserungen bringen und auch nicht verhindern würde, dass in Zukunft vor Abstimmungen im Einzelfall über die Art und Weise der Information gestritten wird bzw. diese Frage zur Diskussion gestellt wird. Der Bundesrat ist Ihnen also dankbar, wenn Sie auf diese Initiative nicht eintreten.

Was heisst das nun aus Sicht des Bundesrates für die Zukunft? Der Bundesrat wird die bisher geübte Praxis weiterführen. Bis jetzt hat er nämlich den Abstimmungsempfehlungen des Parlamentes noch nie widersprochen. Der Bundesrat denkt aber auch in Zukunft daran, dass er in den Abstimmungserläuterungen auf Bedenken hinweisen kann, die sowohl von einer Minderheit im Parlament wie von ihm selbst geäussert wurden. Ebenso wird sich der Bundesrat auch in Zukunft einer Abstimmungsempfehlung im Zweifelsfall enthalten können müssen und sich darauf beschränken, in den Abstimmungserläuterungen die Empfehlung der Bundesversammlung wiederzugeben. Auch darauf hat Frau Heberlein hingewiesen: Der Bundesrat muss auch schweigen können dürfen. Für den Bundesrat ist es klar, dass er in keiner Art und Weise den Abstimmungsempfehlungen des Parlamentes widersprechen oder gar eine andere Abstimmungsempfehlung ausgeben darf. Diese Praxis hat er bis jetzt eingehalten, und das soll auch in Zukunft so sein.

Ich bitte Sie deshalb, Ihrer Kommission zu folgen und auf diesen Entwurf nicht einzutreten.

Angenommen – Adopté

Präsident (Bieri Peter, Präsident): Sie haben Nichteintreten beschlossen. Damit geht dieses Geschäft an den Nationalrat zurück.

06.3625

Interpellation Berset Alain. Mangelnde Loyalität eines Bundesrates gegenüber der Schweiz und ihren Institutionen

Interpellation Berset Alain. Grave manque de loyauté d'un membre du Conseil fédéral envers la Suisse et ses institutions

Einreichungsdatum 06.10.06
Date de dépôt 06.10.06

Ständerat/Conseil des Etats 19.03.07

Präsident (Bieri Peter, Präsident): Der Interpellant ist von der schriftlichen Antwort des Bundesrates teilweise befriedigt. Er beantragt eine kurze Diskussion. – Sie sind damit einverstanden.

Berset Alain (S, FR): Je dois vous dire que je suis relativement satisfait de la réponse du Conseil fédéral parce qu'elle rappelle des éléments importants. Tout d'abord, il est légitime qu'un chef de département indique ses intentions par rapport à la législation, même si cela touche un domaine

sensible dans lequel le Parlement et le peuple ont donné clairement leur avis il y a à peine plus d'une dizaine d'années. Le Conseil fédéral dit aussi qu'il est absolument regrettable – c'est le terme choisi par le Conseil fédéral – que cette intervention ait eu lieu à l'étranger, dans la mesure où cela nuit à l'image et à la réputation de la Suisse.

Je crois que la réponse du Conseil fédéral montre bien qu'il existe un malaise important autour de cette affaire jusqu'au coeur même du Conseil fédéral. En effet, plusieurs éléments, que j'estime importants, sont passés sous silence et notamment le fait que l'épisode d'Ankara a représenté une première dans l'histoire institutionnelle de notre pays: c'est la première fois qu'un conseiller fédéral a rompu la collégialité à l'étranger. C'est mon analyse de la situation. Je crois que nous n'avons pas affaire ici à autre chose qu'à une rupture de la collégialité, tant il est clair que le chef du département connaissait la position constante du Conseil fédéral au sujet de l'article de loi qu'il a dénoncé.

Le Conseil fédéral a eu à plusieurs reprises l'occasion de rappeler – en 2004, en 2005 – qu'il était défavorable non seulement à l'abrogation de cet article mais également à sa modification. Il y a eu aussi la motion Germann 04.3812, «Compléter l'article sur le racisme», dans notre propre conseil, qui allait dans ce sens, et elle a été rejetée en 2005 après que le Conseil fédéral a proposé de la rejeter. Il est donc pour moi évident que le chef du département savait en octobre 2006 qu'il ne respectait pas la décision du collège. Au minimum, il aurait pu vérifier que le Conseil fédéral était devenu plus ouvert à une modification, ce qui n'a pas été le cas.

Maintenant, abstraction faite de la réponse du Conseil fédéral à mon interpellation, de nouveaux développements font suite à ce que je considère pour ma part comme un faux pas, le faux pas d'Ankara. Ces développements sont les suivants.

Premièrement, cet événement a nourri à l'étranger un fort sentiment défavorable à la Suisse, antisuisse, ce qui est évidemment très désagréable, ce qui est aussi absolument regrettable. Je reçois maintenant – tout comme vous, j' imagine – un courrier relativement fourni de l'étranger, qui appelle à la modification de la loi suisse, qui regrette que la liberté d'expression ne soit pas garantie correctement dans notre pays, etc., et qui reprend dans le fond exactement l'argumentation qui a été développée par le chef du Département fédéral de justice et police à Ankara en octobre 2006.

Or ces courriers ne sont que la pointe de l'iceberg. Il ne vous aura pas échappé que des médias relaient également cette position et cet avis à l'étranger. Je crois que cette manière de générer à l'étranger un sentiment défavorable à la Suisse, pour ensuite s'appuyer sur ces pressions extérieures pour faire modifier la loi de notre pays, est non seulement inacceptable politiquement, mais surtout peu conforme à l'activité d'un conseiller fédéral ou peu digne de celle-ci.

Le deuxième point aussi relativement délicat était la visite en Suisse d'un ministre turc en plein procès devant un tribunal de première instance d'un historien qui était accusé de négationnisme – il y a bien sûr des possibilités de recours. Je considère donc que l'affaire n'est pas close. Cette collision de dates a quelque chose de malheureux, parce qu'elle a à nouveau mis la Suisse sous les projecteurs à l'étranger dans cette affaire. Pour ma part, j'ai de la peine à considérer que cette collision de dates soit due au hasard, je vous le dis franchement. Si une telle collision de dates est due au hasard, on devrait alors en déduire directement que le Conseil fédéral ne maîtrise pas correctement ses dossiers, qu'il n'arrive pas à faire le lien entre des événements qui sont relativement importants; on devrait en déduire une certaine incompétence du Conseil fédéral dans ce domaine, ce que je ne peux pas me résoudre à croire.

L'ensemble de ces événements est de nature politique. A mon sens, ils revêtent une grande importance pour notre pays. Il serait faux, je crois, de sous-estimer la portée politique de ces événements d'octobre dernier et de sous-estimer aussi la portée politique des développements qui ont suivi. Ce que je vous dis là n'est pas a priori destiné à la