

mais qui peuvent être interprétées de manière très différente suivant l'angle de vue. Il aurait été essentiel, en envoyant le texte en consultation, de pouvoir définir et comprendre ce que signifient les différents alinéas de cet article. Voter un article constitutionnel sans avoir fait tout le travail de préparation qui permet de voir où il conduit revient à se prononcer sur une disposition qui n'est pas encore mûre et qui risque en cas d'échec de bloquer le développement du système.

Monsieur Bortoluzzi a dit qu'il manquait actuellement dans la Constitution un article qui permette de voir où conduit tout le voyage réformateur que nous avons entrepris depuis quelques années. Encore faut-il qu'on soit bien d'accord sur les termes et les concepts utilisés et que l'article constitutionnel n'introduise pas des inconnues supplémentaires dans un domaine où les choses sont déjà assez compliquées!

C'est la raison pour laquelle, même si j'approuve plusieurs voire la plupart de ce que je suppose être les objectifs du contre-projet, je vous demande de le rejeter, de laisser aller l'initiative seule devant le peuple, d'avoir un premier débat à l'occasion de la votation sur cette initiative et, le cas échéant, de préparer un contre-projet qui suivrait le cursus normal des articles constitutionnels et qui permettrait un jour de présenter au Parlement et au peuple un texte dont chacun pourrait comprendre la portée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Fehr Jacqueline (S, ZH), für die Kommission: Diese kurze Debatte hat es noch einmal gezeigt: Dieses Projekt Gegenvorschlag muss für Ziele hinhalten, die nichts mit der Gesundheitspolitik zu tun haben. Zuerst musste es hinhalten, um die Zeit zu verzögern, damit die SVP-Initiative nicht vor den Wahlen zur Abstimmung kam; jetzt muss es offenbar hinhalten, um die politische «Getreuenschaft» unter Beweis zu stellen, mit der Drohung, dass man das Projekt dann doch nicht unterstütze, wenn die Initiative nicht zurückgezogen werde.

Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass dieser Gegenvorschlag nicht als Instrument für irgendwelche anderen Ziele genutzt werden soll, sondern in der Sache beurteilt werden muss. Wenn man den Gegenvorschlag in der Sache beurteilt, kommt man zum Schluss, dass hier ein Totalumbau des schweizerischen Gesundheitswesens, für das die Hauptzuständigkeit bei den Kantonen liegt, vorgenommen werden soll, ohne dass die Kantone auch nur einmal in diese Arbeit ernsthaft mit einbezogen würden. Wir stellen fest, dass hier handstreichartig quasi alle gesundheitspolitischen Provokationen kumulativ umgesetzt werden sollen.

Wenn man den Gegenvorschlag also in der Sache und nicht als Instrument beurteilt, muss man, glaube ich, wie die Mehrheit zum Schluss kommen, dass jetzt der Zeitpunkt gekommen ist, die Übung abubrechen, wirklich Bilanz zu ziehen und den Gegenvorschlag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 05.055/145)

Für den Antrag der Minderheit ... 108 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 67 Stimmen

05.054

Volkssouveränität statt Behördenpropaganda. Volksinitiative

Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 29.06.05 (BBI 2005 4373)

Message du Conseil fédéral 29.06.05 (FF 2005 4139)

Ständerat/Conseil des Etats 29.09.05 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 29.09.05 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 29.09.05 (Fortsetzung – Suite)

Bericht SPK-NR 15.09.06

Rapport CIP-CN 15.09.06

Bericht SPK-SR 30.10.06

Rapport CIP-CE 30.10.06

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Frist – Délai)

Ständerat/Conseil des Etats 20.12.06 (Frist – Délai)

Nationalrat/Conseil national 17.12.07 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 21.12.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 21.12.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBI 2008 1)

Texte de l'acte législatif (FF 2008 1)

Lustenberger Ruedi (CEg, LU), für die Kommission: Am 11. August 2004 wurde die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» mit 106 344 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie fordert eine Ergänzung von Artikel 34 der Bundesverfassung mit den neuen Absätzen 3 und 4. Darin sind Massnahmen vorgesehen, welche nach der Meinung der Initianten die Gewährleistung der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe nach dem Abschluss der parlamentarischen Beratung zu unterstützen hätten. Insbesondere sind das Verbot der Informations- und Propagandatätigkeit für den Bundesrat und die obersten Kader der Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen und das Verbot der Finanzierung von Informations- und Abstimmungskampagnen vorgesehen. Vom Verbot ausgenommen bleibt eine sachliche Broschüre mit Erläuterungen des Bundesrates zuhanden der Stimmberechtigten.

Die Initianten berufen sich in ihrer Argumentation auf verschiedene in der jüngsten Vergangenheit erfolgte Volksabstimmungen, bei denen aus ihrer Sicht der Bundesrat und die Bundesverwaltung in unverhältnismässiger Art und Weise Einfluss genommen hätten. Als Beispiele werden aufgeführt: die Abstimmung über den EWR-Beitritt im Jahre 1992, die Abstimmung über die totalrevidierte Bundesverfassung von 1999, die Abstimmung über die Bilateralen I im Jahre 2000, die Abstimmung über den Uno-Beitritt im Jahre 2002 und schliesslich die Abstimmung über das Abkommen zu Schengen/Dublin von 2005.

Nun zur Chronologie der parlamentarischen Beratung: In seiner Botschaft 05.054 vom 29. Juni 2005 beantragt der Bundesrat die Ablehnung dieser Initiative, und er verzichtet darauf, dem Parlament einen Gegenentwurf vorzulegen. Am 29. September 2005 beriet der Ständerat die Initiative und empfahl mit 34 zu 3 Stimmen ebenfalls, die Initiative abzulehnen.

Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates nahm am 4. November 2005 die Beratungen zu diesem Geschäft auf. Parallel dazu behandelte sie die parlamentarische Initiative Burkhalter 04.463, «Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen». Herr Burkhalter ist jetzt Ständerat, damals war er noch Nationalrat. Das Ergebnis dieses Geschäftes kennen Sie: In der Herbstsession 2007 wurde eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in der Schlussabstimmung von beiden Kammern gutgeheissen. Die Änderung in Artikel 10a regelt die Informationstätigkeit des

Bundesrates vis-à-vis der Stimmberechtigten bei eidgenössischen Vorlagen. Explizit ist Folgendes festgehalten: In Absatz 1 heisst es: «Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.» In Absatz 2 steht: «Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.» Absatz 3 lautet: «Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.» Und in Absatz 4 heisst es: «Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.» Die Änderung im Bundesgesetz über die politischen Rechte, die ich eben zitiert habe, ist als indirekter Gegenvorschlag vis-à-vis dieser Volksinitiative konzipiert.

Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates hat schliesslich am 3. November 2007 die Initiative nochmals beraten und empfiehlt mit 14 zu 6 Stimmen ebenfalls, wie Bundesrat und Ständerat, die Initiative zur Ablehnung. Welche Erwägungen führten die Kommission zu diesem Entscheid?

In erster Linie stellt sich die Frage, ob aus Artikel 34 der Bundesverfassung überhaupt ein Informationsrecht der Stimmberechtigten und daraus eine Informationspflicht des Bundesrates abgeleitet werden kann. Um die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten zu ermöglichen, braucht es logischerweise Informationen, auch solche des Bundesrates, an die Adresse des Souveräns. Diese sollen gemäss dem indirekten Gegenvorschlag den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit genügen. Zudem soll der Bundesrat keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung abgeben können.

Die Staatspolitische Kommission stellte sich auch die Frage, ob die Initianten ihr Anliegen nicht besser in Artikel 180 der Bundesverfassung angemeldet und stipuliert hätten. Dort findet sich nämlich in Absatz 2 die Verfassungsgrundlage für die Informationstätigkeit des Bundesrates im Rahmen seiner Regierungstätigkeit. Verfassungssystematisch wäre das Begehren der Initianten dort wohl besser und sachgerechter aufgehoben. Demgegenüber regelt Artikel 34 die politischen Rechte, und diese gelten bekanntlich nicht nur auf eidgenössischer Ebene, sondern im gleichen Masse auch kantonale und kommunale. Obwohl in den vorgeschlagenen Absätzen 3 und 4 explizit vom Bund bzw. vom Bundesrat die Rede ist, könnten daraus durchaus auch grundsätzliche Regeln für das Informationsverhalten der kantonalen und kommunalen Exekutiven abgeleitet werden.

Summa summarum: Die Mehrheit der SPK empfiehlt die Ablehnung der Volksinitiative, im Wissen darum, dass aus Ihrer Kommission schliesslich der erwähnte Gegenvorschlag hervorgegangen ist. Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE), pour la commission: L'initiative populaire que nous traitons aujourd'hui veut interdire, à peu d'exceptions près, au Conseil fédéral et à l'administration fédérale toute activité d'information, notamment lors des votations populaires. Pour justifier leurs propositions, les initiants invoquent la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens telle que garantie à l'article 34 alinéa 2 de la Constitution.

A la suite du Conseil fédéral, comme elle l'a déjà affirmé le 14 décembre 2006, la majorité de la Commission des institutions politiques pense au contraire que l'initiative, en faisant fi du devoir d'information du Conseil fédéral prévu à l'article 180 alinéa 2 de la Constitution et à l'article 10 LOGA, menace la libre formation de l'opinion. En outre, dans l'interval, le Parlement a accepté une modification de la loi sur les droits politiques qui réaffirme le devoir d'information du Conseil fédéral, tout en le réglementant de manière claire et transparente. Ce texte élaboré suite à l'initiative parlementaire Burkhalter 04.463, «Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales», se veut un contre-projet indirect à l'initiative populaire dont nous discutons aujourd'hui et résout le conflit apparent entre libre formation de l'opinion et

devoir d'information; un conflit que les initiants caricaturent pour opposer de manière simpliste et populiste le «bon peuple souverain» aux autorités politiques «propagandistes». Or, le conflit n'est qu'apparent. Loin de nuire à la libre formation de l'opinion, les informations des autorités sont indispensables, car qui d'autre mieux que notre gouvernement, élu par un Parlement, lui-même choisi par le peuple, est légitimé à dispenser une information objective sur les sujets soumis à votation? Qui d'autre mieux que le Conseil fédéral a une vision globale de l'intérêt général? Qui d'autre que l'exécutif et son administration connaissent mieux les dossiers complexes dont ils ont la charge à longueur d'année?

Au contraire de ce qu'elle prétend, l'initiative populaire menace la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens. Face au silence forcé du Conseil fédéral, le peuple se retrouverait privé de nombre d'informations essentielles à la compréhension d'objets de votation de plus en plus complexes, comme tous ceux concernant des sujets découlant des avancées de la science, à l'exemple du génie génétique. La population risquerait aussi d'être flouée par de fausses affirmations que les autorités n'auraient pas le droit de corriger. Tout aussi préoccupant: les citoyens et les citoyennes seraient davantage exposés à la manipulation d'autres acteurs qui auraient soudain le champ libre à l'approche des votations; partis, associations et autres organisations aux contours plus flous s'accapareraient du débat politique, le détournant au nom d'intérêts particuliers et sur fond de financements peu transparents.

Cette privatisation de la politique serait extrêmement néfaste pour le droit des citoyennes et des citoyens à se former une opinion en toute objectivité et en toute connaissance de cause.

Certes, l'initiative propose en contrepartie l'obligation pour les autorités de mettre gratuitement à disposition de la population le texte soumis au vote et le texte législatif en vigueur. Mais, comme l'a relevé devant la commission Madame Huber-Hotz, chancelière de la Confédération, cette mesure entraînerait des coûts énormes pour la Confédération, les cantons et les communes. Et malgré tout le respect que j'ai pour mes concitoyennes et concitoyens, je vois mal un électoralat déjà souvent tenté par l'abstentionnisme s'atteler à la lecture de pavés législatifs.

Les autres dispositions de l'initiative ne sont pas non plus adéquates. La publication obligatoire des dates de votation au moins six mois à l'avance pourrait empêcher de promulguer des lois urgentes dans les délais impartis par la loi. Quant aux sanctions applicables en cas de violation des droits politiques, la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral règle déjà la question.

Avec les initiants, la commission reconnaît la nécessité de garantir la libre formation de l'opinion et de réglementer les activités d'information du Conseil fédéral dans un contexte médiatique nouveau. Mais au contraire des initiants, la majorité pense que la libre formation de l'opinion exige le devoir d'information de nos autorités et que celui-ci est déjà bien délimité. Il le sera d'autant mieux si le projet de loi élaboré suite à l'initiative parlementaire Burkhalter 04.463 entre en vigueur.

Parce que la démocratie n'existe pas sans débat, parce que les citoyennes et les citoyens ont le droit de participer à ce débat en connaissance de cause, parce que la population elle-même charge les membres du Conseil fédéral d'éclairer ce débat en y apportant leur vision politique, la majorité de la commission vous propose de recommander au peuple et aux cantons de rejeter cette initiative populaire.

Fehr Hans (V, ZH): Ich bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion, der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» zuzustimmen, und zwar aus Respekt vor der direkten Demokratie. Die schweizerische direkte Demokratie darf keine gelenkte Demokratie werden, wenn sie es denn nicht schon ist. Sie darf keine manipulierte Demokratie sein, die auch noch mit Steuergeldern bezahlt wird. Unsere Demokratie muss die freie Meinungsbildung und die unver-

fälschte Stimmabgabe garantieren, wie das die Bundesverfassung in Artikel 34 Absatz 2 fordert.

Es ist bereits angetönt worden, allerdings in etwas verklau-sulierter Form: Es ist unglaublich, was unter bundesrätlicher «Information» verkauft wird. Nur ein paar Höhepunkte: Es hat 1992 mit dem EWR angefangen; da hat das Integrations-büro die ganze Kampagne mit Bundesgeldern geführt. Es ist mit der Uno-Abstimmung 2002 weitergegangen. Da wurde das Departement von Herrn Bundesrat Deiss kurzfristig zu einem Propagandaministerium umfunktioniert. Man hat in der Verwaltung Unterschriften gesammelt und 2,5 Millionen Franken Steuergelder für die sogenannte Information aufgewendet. Für die «Armee XXI» im Jahr 2003 wurden 500 000 Propagandabroschüren verschickt, Hochglanzbroschüren für viel Geld. Ein neuer Höhepunkt wurde 2005 mit der Schengen-Abstimmung erreicht. Da hat die Verwaltung sage und schreibe ein Schengen/Dublin-Informationskonzept verabschiedet und weitgehend durchgezogen. Das geschah gegen unseren Willen, gegen das Volk, und mit Steuergeldern. Die Bundesratspropaganda ging dann weiter bei der Personenfreizügigkeit, bei der Ostmilliarde – angereichert mit Drohungen, es würden alle bilateralen Verträge dahinfallen, es sei eine Katastrophe für die Wirtschaft, es würde mehr Arbeitslose geben usw. Das ist eine unerträgliche bundesrätliche Propaganda.

Es hat dann gegen diese Propaganda mehr und mehr Kritik und Widerstand gegeben. Sogar von der linken Seite – ich erinnere mich an Andreas Gross – hat man gesagt, das sei nicht mehr demokratieverträglich, das müsse man bremsen. Man hat dann das Bundesgesetz über die politischen Rechte als indirekten Gegenvorschlag geschaffen. Wenn Sie diesen sogenannten indirekten Gegenvorschlag anschauen, sehen Sie, dass er sich meilenweit von der Absicht der Initiative entfernt. Das ist, wie wenn Sie mit der Initiative nach Paris fahren möchten, und stattdessen fahren Sie mit dem indirekten Gegenvorschlag in die Gegenrichtung nach Wien, und dann wird behauptet, das sei das Gleiche. Das ist wirklich absurd. Dieser sogenannte Gegenvorschlag sieht eine «kontinuierliche» Information durch den Bundesrat vor. Das ist noch schlimmer als der Zustand, den wir heute haben. «Kontinuierlich» heisst: Immer wieder, immer wieder, mit immer neuen Mitteln, mit immer neuen Informationsbeauftragten usw. wird Abstimmungspropaganda betrieben.

Ich bitte Sie: Sagen Sie Ja zur Volksinitiative! Sie ist kein Maulkorb, wie behauptet wird. Der Bundesrat kann nach wie vor informieren, im Sinne des Wortes. Er hat nach wie vor die Botschaft, die er an das Parlament richtet. Er kann die Parlamentsdebatte mitgestalten. Er kann das Bundesbüchlein veröffentlichen und herumschicken. Und er hat sogar noch eine zusätzliche Möglichkeit: eine direkte Information an die Bevölkerung durch den Departementsvorsteher am Fernsehen oder Radio. Das genügt weiss Gott. Wir wollen keine bundesrätlichen Abstimmungskampagnen. Das ist demokratiefeindlich. Die Meinungsbildung ist Sache der Parteien, der Verbände, der Interessengruppen. Wir Parlamentarier nehmen unsere Aufgabe wahr. Wir wollen uns doch nicht selbst quasi diese Macht, diese Möglichkeit wegnehmen.

Ich bitte Sie, seien Sie konsequent! Nachdem Sie letzte Woche das Oppositionssystem gewählt haben, haben die Volkssouveränität und die Volksrechte noch an Bedeutung gewonnen – ein Grund mehr, dieser Initiative zuzustimmen.

Schelbert Louis (G, LU): Die Fraktion der Grünen lehnt die eidgenössische Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» ab und beantragt dem Nationalrat, das auch zu tun. Die Initiative will den Bundesrat, die Angehörigen des obersten Kaders der Bundesverwaltung und die Bundesämter verpflichten, sich der Informationstätigkeit insbesondere vor Volksabstimmungen zu enthalten, soweit sie über die Erläuterung der Vorlagen im Rahmen des Abstimmungsbüchleins und über einen einmaligen kurzen Auftritt durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departementes hinausgeht.

Auch wenn wir weit davon entfernt sind, jeden Auftritt jedes Bundesratsmitglieds in der Öffentlichkeit rühmen zu wollen, finden wir Grünen es nicht angezeigt, mit einem faktischen Maulkorb darauf zu antworten. Ziel muss es ja sein, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu ermöglichen. Ein Verbot der Informationstätigkeit der genannten Behörden, das mit dem Abschluss der parlamentarischen Beratungen einsetzen würde, halten wir für unverhältnismässig. Wir erwarten schon, dass sich die Mitglieder der Regierung etwas zurückhalten, aber dass sie sich auch erkennbar als Politikerinnen und Politiker zeigen, das, meinen wir, muss möglich bleiben. Diese Auffassung teilt das Bundesgericht, und sie wird auch in einem Grossteil der Lehre vertreten. Die Abstimmungserläuterungen allein genügen nicht immer, und ein kurzer Auftritt kann das Problem nicht lösen, wenn über einen komplexen Sachverhalt vertiefter informiert werden muss, wenn eine schwierige Frage weiter ausgeführt und erklärt werden muss.

Wir weisen darauf hin, dass die Bestimmungen dieser Initiative in Konkurrenz zu Artikel 180 Absatz 2 der Bundesverfassung stünden. Dort steht, dass der Bundesrat die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informiert, soweit nicht überwiegende öffentliche und private Interessen entgegenstehen. Wie weit der geforderte Maulkorb in der Praxis gehen könnte, müsste sich also erst noch weisen. Der Bundesrat muss jedenfalls der Bevölkerung seine Politik erklären können. Entsprechend sieht das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz nicht nur die Information, sondern die Kommunikation mit der Öffentlichkeit vor – ich verweise auf Artikel 11 RVOG.

Mit dem gleichzeitig geforderten Propagandaverbot rennt die Initiative offene Türen ein. Behördenpropaganda ist schon mit dem geltenden Recht nicht vereinbar. Der Bundesrat ist verpflichtet, objektiv und sachlich zu informieren, er muss also die Vor- und Nachteile einer Vorlage darstellen, damit sich die Stimmberechtigten selbstständig ein Bild machen können. Sie sollen wissen, welches die Haltung der Bundesversammlung ist und welche Gründe sie dafür hat. Auch ist es oft wichtig, die Entstehungsgeschichte einer Vorlage, ihre Entwicklung, darzulegen. Das können Parteien und Verbände nicht leisten. Sicher gehören sie in der Zeit vor der Abstimmung zu den Akteuren. Sie können und wollen aber nicht Objektivität, Vollständigkeit, Transparenz usw. garantieren. Überdies würden ihnen die finanziellen Mittel und die personellen Ressourcen fehlen, um bei jeder Vorlage gross einzusteigen.

Im Unterschied zum Bundesrat sind wir Grünen aber trotzdem nicht der Meinung, dass die heute geltenden rechtlichen Bestimmungen genügen. Die bestehenden «Leitlinien» erachten wir als zu wenig verbindlich, und insbesondere der Bundesrat und seine Auftritte verdienen diesbezüglich für uns – sagen wir einmal – mehr Aufmerksamkeit als auch schon. Deshalb sind wir für die parlamentarische Initiative Burkhalter, die gleichzeitig ein indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative ist.

Eine der weiteren Forderungen der Initiative wirkt unverhältnismässig: Das Zurverfügungstellen der Abstimmungsunterlagen zusammen mit den geltenden Rechtsgrundlagen würde immer wieder zu Grossversänden und zuweilen zum Versand von Paketen für die Stimmberechtigten führen. Wir Grünen gehen nicht davon aus, dass damit die Volkssouveränität gestärkt würde, im Gegenteil. Wir ziehen es vor, dass die Mitglieder des Bundesrates und die obersten Verwaltungskader ihr Wissen an öffentlichen Veranstaltungen zur Verfügung stellen und dafür die Abstimmungsunterlagen verständlich daherkommen. Auch ist es unter Umständen richtig, dass die Bundesratsmitglieder in ihren eigenen Sprachregionen auftreten, dass also nicht nur die Vorstehenden des jeweiligen Departementes zur Information berechtigt sind.

Zum Abstimmungstermin: Eine frühere Publikation des Abstimmungstermins hätten wir uns auch schon oft gewünscht. Man kommt da zuweilen um den Eindruck nicht herum, mit einer späten Bekanntgabe werde auch noch Politik gemacht. Leider ist die Formulierung im Initiativtext starr und unflexi-

bel. Aber wir müssen auch sagen: Auch wenn sie elastischer wäre, könnte dieser Vorschlag uns Grüne nicht zu einer anderen Gesamtbeurteilung führen.

Wir sind überzeugt, dass sich mit der Initiative das formulierte Ziel nicht erreichen liesse. Die Volkssouveränität würde eher geschwächt. Mit dem indirekten Gegenvorschlag über die Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen sind die nötigen Regeln nun aufgestellt – das reicht.

Wir beantragen, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Heim Bea (S, SO): Mit der Distanzierung einer Fraktion von ihren beiden Regierungsmitgliedern im Bundesrat hat die vor mehr als vier Jahren von Gegnern einer aussenpolitischen Öffnung der Schweiz eingereichte Volksinitiative zusätzlich Brisanz gewonnen. Angesichts der in den letzten Tagen angekündigten Flut rechtslastiger Volksbegehren, mit welchen die Enttäuschten vom 12. Dezember ihre Opposition zu demonstrieren und unsere halbdirekte Demokratie zu strapazieren planen, wird es umso wichtiger, dass die Bürgerinnen und Bürger die Stimme ihres demokratisch gewählten Regierungskollegiums in ihre Meinungsbildung einbeziehen können. Es ist ja zu erwarten, dass noch mehr, als es bisher schon der Fall war, die Abstimmungskämpfe von millionenschweren Kampagnen geprägt sein werden, deren Urheber noch immer leider weder zu Transparenz noch zu ausgewogener Information verpflichtet sind.

Was im Titel der Volksinitiative, deren Text offenbar massgeblich von Exponenten der inzwischen aufgelösten Psychosekte VPM geprägt ist, als «Behördenpropaganda» angeprangert wird, entspricht in Tat und Wahrheit einer über hundertjährigen schweizerischen Tradition. Die Bundesverfassung weist dem Bundesrat eine staatsleitende Funktion zu. Die Staatsrechtslehre spricht denn auch von einem Informationsrecht der Bürgerinnen und Bürger und von einer Informationspflicht der Behörden. Die Stimmberechtigten müssen über genügend Grundlagenwissen verfügen, um ihre demokratischen Rechte sinnvoll, wirksam und verantwortlich ausüben zu können.

Nach den Direktiven der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Landesregierung dabei zur Zurückhaltung aufgefordert. Erwartet wird, dass sich die einzelnen Regierungsmitglieder dabei an die Meinung der Mehrheit ihres Kollegiums halten und auf persönliche Kommentare verzichten.

Mit dem Hinweis auf das Engagement von Mitgliedern des Bundesrates in wichtigen Abstimmungskämpfen in den letzten Jahren will man diese Bundesrätinnen und Bundesräte nun – hier zitiere ich sehr gerne die Worte der «Mittelland-Zeitung» – «im entscheidenden Moment zu abschaltbaren Sprechpuppen degradieren».

Die SP stellt sich vehement gegen eine solche Maulkorbpolitik. So kann Demokratie nicht funktionieren. Vielmehr läuft sie Gefahr, zur Spielwiese finanzkräftiger Interessengruppierungen zu verkommen. Vieles könnte behauptet, verschwiegen oder gezielt uminterpretiert werden. Hier, Hans Fehr – wenn Sie im Saal wären, könnten Sie es hören –, sehe ich die grosse Manipulationsgefahr. Die Uminterpretation würde ohne ein sachliches Korrektiv von Bundesseite unwidersprochen im Raum stehen. Die Meinungsfindung wäre damit belastet. Dabei gehört der Bundesrat heute oft – und hier zitiere ich gerne Andreas Gross – «zu den wenigen, welche den mit Geld gesegneten Kreisen widersprechen können». Die Demokratie lebt von der Verschiedenheit der Meinungen, vom Für und Wider. Darum braucht es nebst dem Widerstreit der Parteimeinungen auch eine kontinuierliche und sachliche Information, damit Falschinformationen oder irreführende Kampagnen von Bundesseite her korrigiert werden können. Wir haben die Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen mit der parlamentarischen Initiative Burkhalter als indirektem Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative nun auf Gesetzesebene geregelt. Sie verpflichtet den Bundesrat zur sachlichen Information, damit die Stimmberechtigten die Sicht der Behörden und der Bundesversammlung kennen. Ziel der Informationstätigkeit, wie sie der indirekte Gegen-

vorschlag festhält, ist und muss es sein, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu ermöglichen.

In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die SP-Fraktion: Sagen Sie Nein zu dieser für das Funktionieren unserer Demokratie gefährlichen Initiative, und empfehlen Sie diese mit uns Volk und Ständen zur Ablehnung.

Meyer-Kaelin Thérèse (CEg, FR): Notre groupe soutient ici la majorité de la commission, qui recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale».

L'initiative prévoit de modifier l'article 34 de la Constitution fédérale par une adjonction qui vise à interdire, à peu d'exceptions près, au Conseil fédéral et à l'administration fédérale, toute activité d'information et de propagande lors des votations populaires et notamment toute intervention dans les médias et dans les manifestations concernant les scrutins. Serait exceptée une brève et unique information à la population par le chef du département compétent. L'initiative empêcherait aussi le financement de campagnes d'information ou de propagande, excepté la brochure explicative envoyée à toute la population.

L'acceptation de l'initiative entraînerait une restriction drastique des activités d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant les votations. Le Conseil fédéral ne pourrait plus réagir à des affirmations visiblement fausses ou trompeuses que propageraient des particuliers. Il lui serait également interdit de fournir des informations sur les nouveaux faits annoncés, dont la connaissance serait nécessaire à tout prix pour que la population puisse prendre une décision objective. Les citoyens ont le droit de connaître l'avis du gouvernement, qui est l'autorité la mieux informée du pays, il faut quand même le dire. Ils ont le droit de connaître l'opinion de leur gouvernement avant de se prononcer. Si les citoyens ne devaient pratiquement disposer plus que de sources privées, leur information reposerait sur des bases incomplètes. Les nouvelles dispositions contribueraient donc plutôt à blesser la démocratie, et la libre formation de l'opinion publique serait en danger.

Je vous remets en mémoire que cette assemblée a accepté à une large majorité durant la session d'automne un contre-projet indirect issu de l'initiative parlementaire Burkhalter 04.463. Ce contre-projet définit clairement à l'article 10a de la loi sur les droits politiques le rôle d'information du Conseil fédéral. Il prévoit d'obliger à informer de manière complète les citoyens tout au long du processus de formation de l'opinion.

Le principe de l'objectivité implique une information impartiale et sobre, et ni propagande ni prosélytisme. Le principe de transparence interdit aux autorités d'exercer une influence en sous-main sur les décisions à prendre. Finalement, le gouvernement pourrait faire savoir qu'il ne partage pas la position du Parlement.

La révision de la loi fédérale sur les droits politiques clarifie le rôle d'information du Conseil fédéral et nous l'avons soutenue. L'initiative, par contre, vise à museler l'autorité la mieux informée du pays des conséquences qu'un vote populaire aurait. Elle serait donc de nature à entraver une décision démocratique qui devrait toujours être prise en toute connaissance de cause.

Notre groupe soutient ici la majorité de la commission, qui recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale».

Fluri Kurt (RL, SO): Auch die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen einstimmig, die Initiative abzulehnen. Wir verweisen auf die bisher vorgebrachten Argumentationen und möchten sie nicht wiederholen.

Das Meinungsäusserungsverbot dieser Initiative ist zutiefst unliberal. Nach unserer Auffassung sollen alle das Recht und auch die Pflicht haben, sich am politischen Meinungsbildungsprozess zu beteiligen. Es gäbe aber auch ganz praktische Probleme, diese Initiative umzusetzen. Es gibt Abgrenzungsprobleme, es gibt Durchführbarkeitsprobleme. Die

Meinung der betroffenen Bundesangestellten, auch der einzelnen Bundesräte würde so oder so immer durchschimmern, auch ohne ihre aktive Teilnahme am Abstimmungskampf.

Ich möchte noch auf einige Argumente des SVP-Fraktionsprechers Hans Fehr eingehen. Er spricht von einer gelenkten Demokratie, die angeblich drohe, wenn die Initiative abgelehnt werde. Selbstverständlich wollen wir das nicht. Es geht nicht um Manipulation, die wir unterstützen wollen, sondern es geht um Meinungsbildung. Deswegen haben wir ja, wie die Mehrheit in diesem Saal auch, die parlamentarische Initiative Burkhalter mit der mehrfach zitierten Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte unterstützt.

Dies sei kein indirekter Gegenvorschlag, hat Hans Fehr ausgeführt. Es ist aber nicht so, dass sich ein Gegenvorschlag immer in dieselbe Richtung bewegen muss wie die Initiative, nur etwas weniger weit. Vielmehr kann die Auffassung, wie im vorliegenden Fall, auch in die entgegengesetzte Richtung gehen, wie wir das ja seinerzeit mit der erwähnten Revision des Gesetzes beschlossen haben.

Er hat sich dann über konkrete Vorlagen ausgelassen. Hier gilt es zu unterscheiden zwischen dem Inhalt der bundesrätlichen Botschaften – zu den diversen aussenpolitischen Vorlagen selbstverständlich –, der ihm nicht gepasst hat, und der Propagierung der Botschaften. Inhalte sind aber auch inhaltlich zu bekämpfen, nämlich hier drin und dann vor dem Volk, und nicht mittels Maulkorb.

Er hat sich darüber aufgehalten, dass der Bund entsprechende Mittel beschlossen hat, um Stellen einzurichten, Broschüren zu verfassen und zu verschicken. Nun, mit der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte setzen wir dieser Information eben auch Grenzen. Sie hat sachlich zu sein und verhältnismässig. Und immerhin hat der Bundesrat auch keine von unserer Haltung abweichende Abstimmungsempfehlung zu vertreten.

Und dann haben wir es schliesslich in der Hand, eben mit dem Budget, das wir heute auch diskutiert haben, die Mittel zu begrenzen, die allenfalls in einem solchen Abstimmungskampf zur Verfügung stehen. Und wer soll denn anstelle des Bundes in den Abstimmungskampf eingreifen? Haben Sie es lieber, wenn es dann private Organisationen sind, die eben keiner Kontrolle, auch nicht derjenigen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, unterstehen? Wir können uns das nicht vorstellen.

Und schliesslich: Wir haben dem Bundesrat hier im Parlament ein Antragsrecht und ein Diskussionsrecht gegeben; dieses Antragsrecht und dieses Diskussionsrecht wollen wir auch in einem Abstimmungskampf weiterführen und aufrechterhalten.

Mit diesen Überlegungen beantragen auch wir Ihnen, die Initiative abzulehnen.

La présidente (Simoneschi-Cortesi Chiara, première vice-présidente): Les groupes n'ont pas utilisé le temps de parole de dix minutes dont ils disposaient. Par conséquent, le calcul que nous avons fait il y a une demi-heure est faux. Maintenant, il y a quatre à cinq minutes par intervention personnelle, ce qui fait vingt minutes. Je prie les députés présents de téléphoner à leurs collègues afin de les inviter à venir prendre part au débat. Nous voterons vers 20 heures 15. Merci de votre collaboration.

Markwalder Bär (Christa (RL, BE): Unsere direkte Demokratie kann nur funktionieren, wenn die Stimmbürgerinnen und -bürger gut darüber informiert sind, worüber sie zu entscheiden haben. Die vorliegende Initiative möchte die Informationsstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung massiv einschränken, ja sogar bis auf wenige Ausnahmen verbieten. Die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» geht davon aus, dass die Meinungsbildung in der Bevölkerung vor Abstimmungen ohne Erklärungen und Erläuterungen des Bundesrates und der Verwaltung auskommt. Dem widerspreche ich aus folgenden Überlegungen:

1. Nur ein aufgeklärtes Volk kann weise Entscheidungen treffen. Die Bevölkerung muss ausreichend über die Vor- und Nachteile einer Abstimmungsvorlage informiert sein, um sich vernünftig eine Meinung bilden zu können. Die Informations- und Aufklärungstätigkeit obliegt selbstverständlich nicht allein dem Bundesrat, sondern auch den Mitgliedern des Parlamentes sowie den politischen Parteien.

2. Die Geschäfte werden komplexer. Dies gilt nicht primär bei Verfassungsänderungen, bei denen ja normalerweise die Einheit der Materie gilt, sondern vor allem bei Gesetzesreferenden. Denken Sie beispielsweise an die KMU-Steuerreform, die von der SP und den Grünen wider besseres Wissen mit dem Argument bekämpft wird, es gäbe Steuergeschenke für Millionäre. Richtig ist, dass Unternehmen und Unternehmer, die ein eigenes Unternehmen aufgebaut haben, von der stossenden Doppelsteuerung entlastet werden. Wenn der Bundesrat über diese Vorlage nicht informieren dürfte, könnte er beispielsweise nicht aufzeigen, dass aufgrund der Reform keine Steuerausfälle erwartet werden, sondern dass – dank dem Wachstumsimpuls – sogar neue Einnahmen generiert werden können.

3. Die Volkssouveränität wird durch die Volksinitiative mehr tangiert als gestärkt. Wer einen Entscheid souverän fällen will, muss sich über dessen Folgen im Klaren sein. Wenn der Bundesrat dem Volk Verfassungsänderungen und Staatsverträge zur Abstimmung unterbreitet, muss er auch erklären können, warum diese im Interesse der Schweiz liegen. Er hat einen Informationsauftrag, soll aber keine Propaganda machen. Das heisst, er soll die Meinung der Stimmberechtigten nicht in einem ganz bestimmten Sinn und im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten eindeutig lenken.

Unsere Demokratie lebt von der Debatte, vom Argumentieren, vom Meinungsaustausch zwischen gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern und der Stimmbürgerbevölkerung. Wenn Sie diese Initiative annehmen, schalten Sie den Bundesrat als wesentlichen Meinungsträger aus. Gerade der Bundesrat, der Urheber vieler Abstimmungsvorlagen, muss aber weiterhin das Recht haben, die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes zu orientieren und zu informieren.

Aufgrund dieser Überlegungen empfehle ich Ihnen, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und die parlamentarische Initiative Burkhalter, die einen guten ausformulierten Gegenvorschlag darstellt, anzunehmen.

Pfister Gerhard (CEg, ZG): Es erstaunt Sie vielleicht – vielleicht auch nicht –, dass ich im Gegensatz zur offensichtlich desinteressierten Mehrheit im Parlament nicht der Meinung bin, dass das Anliegen der Initianten so jenseits von Gut und Böse sei, dass es sich nicht lohne, darüber ausführlicher zu diskutieren. Ich halte es auch für falsch, dieser Initiative einfach das Etikett «Maulkorb-Initiative» anzuhängen und das Anliegen damit zu diskreditieren und politisch und gesellschaftlich unmöglich zu machen.

Ich lasse offen, ob der Lösungsvorschlag der Initiative richtig und umsetzbar ist; ich lasse aber auch offen, ob der indirekte Gegenvorschlag, den wir verabschiedet haben, das Anliegen der Initiative wirklich aufgreift und ihm entgegenkommt. Aber ich halte dafür, dass wir als Parlament dazu verpflichtet sind, uns mit Volksinitiativen, die zustande gekommen sind, ernsthaft und gründlich auseinanderzusetzen, auch wenn sie chancenlos erscheinen – oder vielleicht gerade, wenn sie chancenlos erscheinen.

Kollege Andreas Gross, vermutlich noch unverdächtiger als ich, sprach davon, dass diese Initiative einen wahren Kern habe. Dem stimme ich zu. Worin besteht ihr wahrer Kern? Aus meiner Sicht gibt es drei Problemfelder, die die Initiative anspricht:

1. Die Personalisierung des Bundesratsamtes. Bundesräte werden immer mehr zu Ikonen ihrer Parteien, besonders in Abstimmungskämpfen. Das ist in Ländern mit Regierung und Opposition durchaus üblich: Dort kämpfen Regierungen für ihre Ideen, stehen mit Programm und Person dafür ein. Aber im Konkordanzsystem, in dem, je nach Vorlage, alle massgeblichen Parteien Opposition und Regierung sein können, sein müssen, passt ein übertriebener Einsatz der

Exekutive in Abstimmungskämpfen eigentlich nicht. Im Konkordanzsystem muss der Bundesrat z. B. nicht zurücktreten, wenn das Volk Vorlagen ablehnt. Im System von Regierung und Opposition führen Niederlagen im Parlament oder – seltener – in Sachabstimmungen durch das Volk durchaus zu Wechseln in der Regierung bzw. zu Rücktritten.

In der Schweiz muss der Bundesrat bei einer Niederlage vor dem Souverän nachher unter Umständen fast das Gegenteil dessen umsetzen, wofür er vorher eingestanden ist. Ist der Bundesrat zu sehr Partei – oder sind dies einzelne Bundesräte für ihre Parteien –, ist er zu engagiert, verliert er an Glaubwürdigkeit, wenn er Abstimmungsniederlagen einstecken muss.

2. Die Parteien überlassen ihre ureigene Aufgabe, nämlich in Abstimmungskämpfen ihre Beschlüsse zu vertreten und dafür zu kämpfen, immer mehr den Bundesräten oder, noch schlimmer, der Verwaltung. Das ist bequemer, kostengünstiger und medial besser zu vermarkten. Letztendlich arbeiten die Parteien dadurch aber selbst an ihrer eigenen Schwächung. Die Parteien verzichten zunehmend auf Profilierung durch Ideen und setzen zunehmend auf Profilierung durch Personen. Dabei sind die Bundesräte die wichtigsten Aushängeschilder geworden. Das widerspricht aus meiner Sicht der Aufgabe, die sie als Bundesräte haben.

3. Ich zweifle, ob der Vorschlag der Initianten das Problem löst. Ich zweifle aber nicht daran, dass ein Problem besteht. Die Lösung liegt meiner Ansicht nach darin, dass wir uns wieder darauf einigen müssten, was eigentlich die Kerngeschäfte der verschiedenen politischen Instanzen sind: Erstens hat die Exekutive letztendlich vom Souverän Beschlossenes umzusetzen; zweitens haben das Parlament und die Parteien zu kämpfen, zu entscheiden und ihre Entscheide vor dem Volk zu vertreten; drittens hat die Verwaltung Informationen zu erarbeiten, aber nicht politisch zu werten; viertens haben die Medien die Vielfalt der Sichtweisen darzustellen.

Ich komme zum Schluss: Die Personalisierung ist eine Entwicklung, die unser Konkordanzsystem herausfordert. Es stellt sich die Frage, ob das Konkordanzsystem noch zeitgemäss ist. Wenn ja, stellt sich die Frage, ob man das Konkordanzsystem anpassen muss, damit es zeitgemäss bleiben kann, oder ob man die Akteure im Konkordanzsystem wieder auf ihre Kerngeschäfte zurückführen muss. Die Initiative hat das Verdienst, den Finger auf Wunden zu legen, die von den meisten politischen Akteuren aus Bequemlichkeit überdeckt werden. Das mangelnde Interesse des Parlamentes für dieses Thema ist auch ein Hinweis dafür. Das ist schade, denn die Reflexion über staatspolitische Grundsätze ist nötig, und die Initiative wäre ein Anlass dazu gewesen, eine solche Debatte auszulösen, die über den Gegenvorschlag hinausgegangen wäre.

Stamm Luzi (V, AG): Bundesrat Ogi hat einen fast historischen Ausspruch getan, als er vor der Uno-Abstimmung sagte: «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen.» Dieser Ausspruch wurde zwar nicht so berühmt wie «Freude herrscht», aber Bundesrat Ogi hat gesagt: «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen.» Er meinte den Bundesrat. Mit diesem Kampfruf ist der Bundesrat in diese Abstimmung gegangen. Das ist nicht in Ordnung. Es ist nicht die Aufgabe des Bundesrates, Abstimmungskämpfe zu führen und Abstimmungen zu gewinnen. Das ist die Aufgabe der politischen Parteien, unserer ganzen Bevölkerung. In unserer direkten Demokratie ist das Gewinnen oder Nichtgewinnen einer Abstimmung eine Sache des tausendfachen Meinungsaustausches in der Bevölkerung. Aber der Bundesrat – das ist eine ganz zentrale Forderung – darf sich nicht wie eine politische Partei aufführen. So weit sind wir leider gekommen. Es ist nicht in Ordnung, wenn sich am Nachmittag von Abstimmungssonntagen die Hälfte der Bevölkerung sagt: Wir haben gegen den Bundesrat verloren. Das ist nicht in Ordnung, und das ist nicht Aufgabe des Bundesrates. Ich treffe mich jeweils in einem politischen «Altclub» im Kanton Aargau mit altgedienten Ständeräten usw., die Sie kennen. Ich möchte aber nicht diesen Leuten Aussagen in den

Mund legen, wenn ich sie nicht angefragt habe. Aber von einem Ex-Ständerat, den ich hochschätze – er ist nicht von der SVP –, habe ich vor einer Abstimmung gehört: Diese Abstimmung können wir nur gewinnen, wenn wir die Glaubwürdigkeit des Bundesrates kaputtmachen. Dass ein 75-jähriger Mann eine solche Aussage überhaupt macht – wir müssen gegen den Bundesrat kämpfen, und wir müssen seine Glaubwürdigkeit kaputtmachen –, schon allein das erstaunt mich. Aber es stimmt. Wenn Sie den Bundesrat so haben, wie er sich in den letzten Jahren aufgeführt hat, müssen Sie gegen den Bundesrat spielen, und Sie müssen gegen den Bundesrat kämpfen, und das hat verheerende Auswirkungen auf unser politisches System.

Es gibt einen Professor – Hansjörg Seiler; er war Universitätsprofessor in Luzern, heute ist er Bundesrichter –, der hat sogar Folgendes gesagt: «Die Tatsache, dass der Bundesrat eine derart aktive Rolle spielt, ist der Hauptgrund für den Zerfall der politischen Ethik in der Schweiz.» Wenn Sie sich über Polarisierung aufregen, wenn Sie sich darüber aufregen, dass wir auf Personen losgehen, dann ist die Rolle, die der Bundesrat zu spielen begonnen hat, dafür stark mitverantwortlich. Ich möchte Sie absolut davor warnen, zu denken, das sei ein Rechts-links-Problem. Herr Kommissionsprecher, Sie haben Beispiele wie EWR, Bilaterale I, Uno-Beitritt, Schengen/Dublin gebracht. Das ist überhaupt nicht das Problem; je längerfristiger Sie denken, desto weniger ist das das Problem. Das Problem ist, dass die Minderheit unter die Räder kommt. Wir haben nicht nur diese Beispiele; wir haben das Beispiel Komplementärmedizin, wir haben das Beispiel Stromgesetz. Sie können sich als Beispiel auch das Auftreten von Bundesrat Blocher im Zusammenhang mit der Asyl- und Ausländerpolitik vor Augen halten. Die Bundesräte spielen eine immer aktivere Rolle, und das wird immer gefährlicher.

Ich muss Ihnen sagen, dass Sie keine Chance haben, eine Abstimmung zu gewinnen, wenn der Bundesrat die Medien so einspannt, wie er, Sie alle wissen, sie einspannt. Er kann ja mit dem Finger schnippen, und die Medien kommen; er stellt sich mit den Medien gut, und die Medien schreiben das, was er will – das wissen wir alle. Wenn sich der Bundesrat auch noch mit der Wirtschaft verbündet, wie das diverse Male vorgekommen ist, wenn das «Triumvirat» Medien/Bundesrat/Economiesuisse oder wer auch immer entsteht, dann haben Sie die Abstimmung verloren, Punkt, ob Sie für die Komplementärmedizin, ob Sie für das Stromgesetz, ob Sie für das Abkommen Schengen/Dublin oder für was auch immer kämpfen. Das hat überhaupt nichts mit dem Verhältnis zwischen rechts und links zu tun.

Abgesehen davon kann das Ganze auch absolut lächerlich werden, wenn wir genau wissen, dass ein Bundesrat bezüglich Schengen/Dublin oder was auch immer im Rahmen des Bundesrates so gestimmt hat und dann in der «Arena» mit einer anderen Meinung auftritt. Es ist einfach lächerlich und verheerend für die Glaubwürdigkeit des Bundesrates.

Ich komme mit einem letzten kleinen Punkt zum Schluss. Die parlamentarische Initiative Burkhalter 04.463 wurde erwähnt. Ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, dass ich im Rahmen der Beratung der parlamentarischen Initiative Burkhalter den Antrag gestellt habe: Nehmen wir doch bitte ins Gesetz auf: «Der Bundesrat führt keine Abstimmungskampagnen und macht keine Propaganda.» Selbst die eigentlich völlig selbstverständliche Forderung «Der Bundesrat führt keine Abstimmungskampagnen und macht keine Propaganda» ist nicht durchgekommen. Das lässt bei mir alle Alarmglocken läuten.

Herzlichen Dank, wenn Sie für diese Volksinitiative stimmen.

Donzé Walter (CEg, BE): Apropos mit dem Finger schnippen, lieber Kollege: Welches Bundesratsmitglied ist es schon wieder, das eine eigene Fernsehsendung hat?

Stamm Luzi (V, AG): Sehen Sie, mein lieber Herr Kollege: Jetzt sind Sie es, der ein Beispiel dafür bringt, wo Sie Angst vor dem Einfluss eines Bundesrates haben oder es als negativ erachten, wenn ein Bundesrat eine wichtige Rolle

spielt: Genau darum geht es, genau das sollten wir nicht zulassen!

Reimann Lukas (V, SG): Die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» ist für die Zukunft der freien Willensbildung ganz wichtig und eine grosse Chance. In Abstimmungskämpfen haben Bürgerinnen und Bürger, Verbände, Politiker und Parteien die Meinungen zu bilden, nicht der Staat. Der Staat ist die ausführende Behörde. Er hat Volksentscheide zu akzeptieren und nicht vorgängig Volksabstimmungen zu beeinflussen. In diversen Abstimmungskämpfen kam es vor, dass der Bund schweizweit Schulen, Firmen und Bürger ungefragt mit Propagandamaterial eindeckte. Ich kann mich gut an die Abstimmung über die bilateralen Verträge erinnern. Ich habe damals für die Schule einen Vortrag darüber geschrieben. Ich musste für die Originalvertragsversion 39 Franken bezahlen. Ich bekam dazu ein riesiges Paket mit CD-ROM, Farbprospekten, Hochglanzbroschüren, fertigen Vorträgen – alles vom Staat bezahlt und alles sehr einseitig.

Es ist eine Tatsache, dass die PR-Tätigkeit des Bundes massiv ausgebaut worden ist. Im Bund arbeiten viele PR-Profis, und vor Abstimmungskämpfen werden zusätzlich noch externe PR-Agenturen beauftragt, zum Beispiel ganz aktuell vor der Abstimmung über die Komplementärmedizin. Diese Zunahme an Behördenpropaganda ist staats- und finanzpolitisch äusserst fragwürdig: Dem Steuerzahler soll mit seinem eigenen Steuergeld eingetrichtert werden, wie er abzustimmen hat.

Im Jahr 2001 arbeiteten 432 Spezialisten für Kommunikation beim Bund. Das Budget für Öffentlichkeitsarbeit betrug 62,5 Millionen Franken im Jahr 2001, im Jahr 2005 waren es bereits 80 Millionen. Gemäss einer relativ neuen Master-Arbeit eines Studenten der Universität St. Gallen wurden 2006 schätzungsweise 900 Millionen Franken für externe Beratungsmandate ausgegeben.

Hier setzt die Initiative an. Mit ihr wird nicht nur Geld gespart, sondern es werden auch die direktdemokratischen Grundsätze wiederhergestellt. Nutzen wir diese Chance!

Herr Fluri, liberal und freiheitlich ist es, Abstimmungskämpfe den Privaten zu überlassen und nicht durch den Staat zu führen. Das erhöht auch die Glaubwürdigkeit der Bundesbehörden. Denn viele Menschen, die eine andere Meinung als der Bundesrat vertreten, fühlen sich nicht ernst genommen, nicht vertreten, und sie sind schlussendlich enttäuscht. Die Folge davon ist ein Vertrauensverlust gegenüber der Politik. Dass der Gegenvorschlag von Herrn Burkhalter genau in die der Volksinitiative entgegengesetzte Richtung geht, bestärkt mich darin, diese Initiative mit aller Kraft zu unterstützen. Ich bitte Sie, dies auch zu tun.

Huber-Hotz Annemarie, Bundeskanzlerin: Die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» beschlägt eine staatspolitisch interessante und wichtige Frage, nämlich das Verhältnis zwischen dem Recht der Bürgerinnen und Bürger auf freie Willens- und Entscheidungsfindung, wie dies in Artikel 34 der Bundesverfassung festgeschrieben ist, und der Pflicht der Behörden, insbesondere des Bundesrates, zur Information und Kommunikation gemäss Artikel 180 der Bundesverfassung. Mit diesem Verhältnis haben sich die meisten Rednerinnen und Redner auseinandergesetzt. Ich verzichte darauf, ihre Argumente, die auch die Argumente des Bundesrates sind, zu wiederholen.

Sowohl die Lehre wie auch die Rechtsprechung teilen die Ansicht des Bundesrates, dass er zur Information verpflichtet ist, auch im Vorfeld von Abstimmungen. Die Räte haben diese Informationspflicht mit einer Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte im vergangenen Oktober auch rechtlich festgehalten und dem Bundesrat auch klare Richtlinien für diese Informationstätigkeit auf den Weg gegeben. Diese Gesetzesänderung wurde in Ihrem Rat mit 146 zu 48 Stimmen und im Ständerat einstimmig verabschiedet. Der entsprechende Artikel 10a verpflichtet den Bundesrat zur kontinuierlichen Information über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen, schriftlich und mündlich.

Er muss dabei aber die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachten. Er muss auch die im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegen und sich an die Abstimmungsempfehlungen der Bundesversammlung halten.

Diese Vorgaben entsprechen den vom Bundesrat für seine Informationstätigkeit aufgestellten Regeln und der von ihm geübten Praxis. Diese Regeln und ihre Anwendung gelten selbstverständlich auch für die Bundesverwaltung. Es ist uns in der Bundeskanzlei ein Anliegen, immer wieder darauf hinzuweisen und entsprechend zu beraten. Ich bin deshalb Herrn Pfister dankbar, dass er verhindern will, dass der Bundesrat als Aushängeschild für Kampagnen eingesetzt wird. Das entspricht auch unseren Ratschlägen an den Bundesrat und die Bundesverwaltung.

Was die Finanzierung von Abstimmungsinformationen betrifft, stellt sich natürlich immer wieder die Frage nach der Höhe und der Transparenz der eingesetzten Mittel, sowohl bei jenen der Behörden wie auch bei allen privat eingesetzten Mitteln. Nach Artikel 167 der Bundesverfassung kommt dem Parlament die Finanzhoheit zu, Herr Fehr, sowohl für die Informationsbudgets der Departemente wie auch für spezielle Kredite für Informationskampagnen. Entsprechend hat das Parlament bei den von Ihnen erwähnten Vorlagen – ich sehe, Herr Fehr ist nicht im Saal – für die EWR-Abstimmung, für die Abstimmung über die bilateralen Verträge I und für die Uno-Abstimmung separate Kredite gesprochen, was auch einem parlamentarischen Auftrag an den Bundesrat entspricht.

Was die Informationsbudgets der Departemente betrifft, die von Herrn Reimann erwähnt wurden, so möchte ich hier klar festhalten, dass er etwas durcheinandergebracht hat. Die Informationsbudgets der Departemente wurden nämlich in den letzten Jahren kontinuierlich eingeschränkt und zurückgesetzt, nicht zuletzt aufgrund von parlamentarischen Vorstössen, die ich jeweils sehr unterstützt habe. Das hat aber nichts zu tun mit den allgemeinen Budgets für Beratungsaufträge, wie sie von der GPK unter die Lupe genommen wurden.

Ich möchte die staatspolitische Bedeutung der Information durch Parlament, Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen unterstreichen. Es ist vor allem auch angesichts der grossen finanziellen Mittel und Aktionen von privaten Befürwortern und Gegnern von Abstimmungsvorlagen nicht denkbar, Herr Reimann und Herr Stamm, einen «vide institutionnel» zu belassen, wie dies ein Mitglied des Ständerates bei der Debatte über die Volksinitiative zu Recht erwähnte. Der Ständerat hat denn auch die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» mit nur drei Gegenstimmen zur Ablehnung empfohlen. Die Volksinitiative ist aber nicht nur wegen dieser vom Parlament auch in einem Gesetz präzisierten Informationspflicht abzulehnen, sondern auch aus folgenden Gründen:

1. Die Initiative ist nicht in allen Teilen klar. So geht nicht klar hervor, was zum Beispiel mit der Bundesverwaltung gemeint ist. Betrifft das nur die Kader der Bundesverwaltung oder auch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch in ihrer Eigenschaft als Stimmbürgerinnen und Stimmbürger?

2. Die Initiative hat auch organisatorische und finanzielle Konsequenzen für die Kantone und Gemeinden, die sich gemäss der Initiative auch an striktere Regelungen für die Organisation und Durchführung ihrer Abstimmungen halten müssen, zum Beispiel was die sechsmonatige Frist für die Ansetzung von Abstimmungen oder was die zur Verfügung zu stellenden Unterlagen betrifft.

3. Es ist auch nicht klar, was mit den Sanktionsbestimmungen gemeint ist. Hier müsste man Neuland betreten.

Aus allen diesen Gründen, auch aufgrund der von Ihnen, Herr Kommissionspräsident, und von der grossen Mehrheit meiner Vorredner geäusserten Argumente bitte ich Sie im Namen des Bundesrates, die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» abzulehnen und dem entsprechenden Bundesbeschluss zuzustimmen.

La présidente (Simoneschi-Cortesi Chiara, première vice-présidente): Madame la chancelière de la Confédération, je profite de votre présence parmi nous pour vous adresser quelques mots. C'est la dernière fois que vous êtes au Conseil national. Je voudrais vous remercier encore une fois de tout coeur de votre grand engagement pour le Parlement et le gouvernement. Je vous souhaite aussi bonne chance et beaucoup de satisfaction dans vos nouvelles tâches, ainsi qu'un bon Noël et une bonne année. (*Standing ovation*)

Lustenberger Ruedi (CEg, LU), für die Kommission: Darf ich zuerst Kollege Luzi Stamm noch eine Antwort geben: Sie, Herr Stamm, haben hier selbstverständlich richtig erwähnt und bemerkt, dass die Aufzählung der Beispiele, die hier vorgetragen wurden, nicht abschliessend war. Da stimme ich Ihnen absolut zu und kann Ihnen auch sagen, woher ich diese Beispiele genommen habe. Diese Beispiele stammen von der Homepage der Initianten und wurden gemäss der Sicht der Kommissionsmehrheit, welche ja die Initiative ablehnt, ausgewählt. Ich habe diese Beispiele hier in Achtung der Argumentation der Initiantinnen und Initianten vorgetragen. Das ist die Pflicht und die Aufgabe des Kommissionssprechers.

Nun noch zu zwei Voten, zuerst zu jenem von Kollege Pfister Gerhard: In Anlehnung an Ihr Votum, Herr Pfister, möchte ich eigentlich gerne eine Bemerkung an die Kommissionsminderheit richten. Ihr Sprecher ist leider jetzt nicht hier. Die Initiative oder der Gegenvorschlag gilt, wenn einmal angenommen, natürlich dann immer, sowohl für aussenpolitische Vorlagen wie auch bei einer allfälligen Ausgestaltung und Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechtes. Schauen Sie, wir können hier Regeln aufstellen, soviel wir wollen, es obliegt letztlich immer der Politikethik eines jeden Mitgliedes der Landesregierung, wie er oder sie sich innerhalb der Spannweite, die der Gesetz- oder der Verfassungsgeber zulässt, bewegt.

Und nun erlauben Sie mir doch noch ein Wort zu den Ausführungen und zur Behauptung des Minderheitssprechers, Herrn Fehr Hans: Herr Fehr hat hier gesagt, am 12. Dezember dieses Jahres habe die Vereinigte Bundesversammlung ein Oppositionsmodell gewählt und deshalb sei die Initiative nötiger denn je. Die Bemerkung von Hans Fehr ist im gleichen Masse unzutreffend wie falsch. Sie entbehrt jeglicher Systemlogik in der Differenzierung zwischen Konkordanz und Konkurrenz.

Herr Fehr behauptet, es sei anlässlich der Erneuerungswahl des Bundesrates ein Oppositionsmodell gewählt worden. Mir ist bis jetzt nicht bekannt, dass ein gewähltes Mitglied der Landesregierung eine der vier Konkordanzparteien verlassen hätte oder zu einer anderen übergetreten wäre. Wenn es tatsächlich so wäre, wie Herr Fehr vorgibt, und in Tat und Wahrheit ein Konkurrenzmodell entstanden wäre, dann wäre in einem solchen System die Regierung geradezu verpflichtet, und zwar systembedingt verpflichtet, über Vorlagen nicht nur zu informieren, sondern auch für sie zu kämpfen. Deshalb ist die Bemerkung von Kollege Fehr grundsätzlich – grundsätzlich! – falsch.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE), pour la commission: Je ne vais pas répéter tous les arguments qui ont été exposés. Je voudrais attirer votre attention sur les dangers de cette initiative populaire. En effet, par cette initiative, on aimerait déplacer le débat, avec une inégalité des moyens, du personnel politique aux associations privées. Celles qui auraient le plus de moyens pourraient, elles, manipuler l'opinion publique. Ainsi, et contrairement à ce que les représentants des initiants ont dit, ce serait une information dirigée qui se substituerait à l'information libre et la manipulation remplacerait la libre formation de l'opinion. Si l'on abandonne la place du débat public aux organisations privées, on laisse le champ libre aux uniques opinions qui défendent des buts sectoriels souvent sans vision globale de l'intérêt général.

La démocratie n'existe pas sans débat. Confrontation d'idées et arguments doivent trouver leur place. Tout le monde, tous les acteurs doivent pouvoir y participer. Partici-

per au débat ne veut pas dire faire de la propagande. C'est pour cette raison que nous avons voulu imposer une limite au Conseil fédéral et inscrire les directives en vigueur dans une loi formelle. Vous vous rappelez comme le Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale se sont fermement opposés à cette loi. Finalement, le Parlement a quand même pu l'adopter.

La société est devenue de plus en plus complexe, les questions à aborder ne sont pas faciles et les solutions ne sont pas seulement noir ou blanc. Les lois reflètent cette réalité. Il est dès lors du devoir de l'autorité politique d'expliquer cette réalité pour qu'elle reste objective et respecte l'intérêt général. La vraie démocratie directe ne peut exister que si le souverain peut former son opinion de manière objective, en connaissance de cause, sur la base d'informations fournies par le gouvernement qui, contrairement aux associations privées, représente l'intérêt général.

On a parlé de la personnalisation de la politique. J'ai trouvé très intéressant l'exposé de Monsieur Pfister à ce sujet. Il est vrai que cette personnalisation est problématique dans un système de concordance. Il faut effectivement aussi se poser la question de savoir si le rôle du Conseil fédéral est vraiment de défendre la position du Parlement ou s'il doit se comporter comme un parti politique. Mais comme on est justement dans un système de concordance et non dans un système d'alternance majorité/opposition, il se doit de représenter l'opinion de la majorité, du Conseil fédéral et du Parlement. C'est son rôle, c'est ce que la Suisse veut. Si nous voulons changer ça, nous devons le faire dans le cadre d'une discussion générale sur la démocratie directe. Il est donc du devoir du Conseil fédéral d'expliquer le processus législatif de manière objective. C'est lui qui doit être le garant de cette objectivité. La privatisation n'est pas la solution.

On pourrait aussi imaginer de donner plus de moyens aux autres acteurs. Malheureusement, le Parlement ne les a pas. C'est la raison pour laquelle il faut absolument laisser au Conseil fédéral la possibilité de défendre l'opinion que nous avons aussi forgée au sein de ce Parlement.

Pour toutes ces raisons, je vous prie de bien vouloir recommander de rejeter cette initiative.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Fehr Hans, Amstutz, Oehrl, Perrin, Schibli, Weyeneth)

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Fehr Hans, Amstutz, Oehrli, Perrin, Schibli, Weyeneth)

... d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 05.054/146)

Für den Antrag der Mehrheit ... 104 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 52 Stimmen

*Schluss der Sitzung um 20.20 Uhr**La séance est levée à 20 h 20*