

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 24. November 2009

Mardi, 24 novembre 2009

08.00 h

03.436

### Parlamentarische Initiative Gross Andreas.

### Faire Abstimmungskampagnen

### Initiative parlementaire Gross Andreas. Pour des campagnes de votation équitables

#### Erstrat – Premier Conseil

Einreichungsdatum 20.06.03

Date de dépôt 20.06.03

Bericht SPK-NR 28.01.05

Rapport CIP-CN 28.01.05

Nationalrat/Conseil national 01.03.05 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-NR 20.04.07

Rapport CIP-CN 20.04.07

Nationalrat/Conseil national 22.06.07 (Frist – Délai)

Bericht SPK-NR 07.05.09 (BBI 2009 5833)

Rapport CIP-CN 07.05.09 (FF 2009 5247)

Stellungnahme des Bundesrates 19.08.09 (BBI 2009 5885)

Avis du Conseil fédéral 19.08.09 (FF 2009 5297)

Nationalrat/Conseil national 24.11.09 (Erstrat – Premier Conseil)

#### Antrag der Mehrheit Eintreten

Antrag der Minderheit  
(Joder, Bugnon, Fehr Hans, Geissbühler, Hiltbold, Mörgeli,  
Moret, Müri, Perrin, Schibli)  
Nichteintreten

#### Antrag des Bundesrates Nichteintreten

Eventualantrag des Bundesrates  
(falls Eintreten beschlossen wird)  
Rückweisung an die Kommission  
mit dem Auftrag:

1. anstelle der Bundeskanzlei ein parlamentarisches Organ mit der Aufgabe zu betrauen, die Sendezeit der verschiedenen Anspruchsberechtigten in einer beschwerdefähigen Verfügung festzulegen;
2. die Kriterien der Sendezeituteilung unter den in den eidgenössischen Räten vertretenen Parteien so zu verfeinern, dass sie wenigstens anwendbar sind.

#### Proposition de la majorité Entrer en matière

Proposition de la minorité  
(Joder, Bugnon, Fehr Hans, Geissbühler, Hiltbold, Mörgeli,  
Moret, Müri, Perrin, Schibli)  
Ne pas entrer en matière

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

*Proposition subsidiaire du Conseil fédéral*  
(au cas où l'entrée en matière serait décidée)  
Renvoyer les projets à la commission  
avec mandat:

1. de charger un organe parlementaire, au lieu de la Chancellerie fédérale, de fixer le temps d'antenne accordé aux ayants droit dans une décision sujette à recours;
2. d'affiner les critères d'attribution du temps d'antenne aux partis représentés à l'Assemblée fédérale, de sorte qu'ils soient pour le moins applicables.

**Präsidentin** (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Wir führen eine gemeinsame Eintretensdebatte zu beiden Vorlagen durch.

**Gross** Andreas (S, ZH), für die Kommission: Sie haben es hier nicht einfach mit einer parlamentarischen Initiative eines einzelnen Ratsmitgliedes zu tun, sondern wir stehen hier vor einem ganz seltenen überparteilichen Gemeinschaftswerk. Substanziell gesehen ist es eigentlich eine klassische Kommissionsinitiative, hinter der von Anfang an alle grossen Fraktionen gestanden sind; in dem Sinne liegt der Anfang der Geschichte auch weit zurück. Sie können die lange Dauer der Geschichte auch daran ersehen, dass wir diese Initiative noch im alten Verfahren behandeln.

Es begann 1999, genau vor zehn Jahren, mit einer parlamentarischen Initiative, die eigentlich viel weiter gehen wollte. Sie wollte das Grundproblem aufgreifen, dass in der Schweiz die Abstimmungskampagnen unfair und intransparent sind und dass die eine Seite oft überhaupt nicht gehört wird. Wenn die eine Seite nicht gehört wird, können Menschen, die sich nicht sehr engagieren, sich keine Meinung bilden, denn wenn man nur eine Seite der Diskussion hört, ist es schwierig, sich eigenständig und unabhängig eine Meinung zu bilden. Eine solche Meinung sollte aber das Produkt des Prozesses sein. Wir müssen uns bewusst sein, dass die Qualität einer Entscheidung, die Qualität des Ergebnisses einer Volksabstimmung ganz wesentlich mit der Qualität des Prozesses, mit dem Weg zu tun hat, der zum Abstimmungsergebnis geführt hat. Wir haben damals zum Beispiel einen Werbeflächenausgleich vorgeschlagen: Auf jedem Inserat würde ein Teil für die andere Seite reserviert, und der Staat würde diesen Ausgleich öffentlich fördern. Das ging vielen zu weit. Deshalb wurde jene Initiative damals abgeschrieben. Niemand bestritt aber, dass es Handlungsbedarf gibt.

Bevor jene erste Initiative jedoch abgeschrieben wurde, entwarfen vier Vertreter der SPK aus den vier Fraktionen – Herr Lustenberger für die CVP, Herr Weyeneth für die SVP, Herr Engelberger für die FDP und ich für die SP – gemeinsam eine parlamentarische Initiative, die versuchte, das umzusetzen, was in allen Fraktionen mehrheitsfähig war. Dieses Konsensprodukt bringt das, was mehrheitsfähig war, zum Ausdruck.

Wir haben in der Kommission einen Katalog erstellt, wie man Fairness erreichen könnte. Da gab es zwölf verschiedene Möglichkeiten, und jedes Kommissionsmitglied konnte sagen, welchen Punkt es unterstützen würde. So sind wir darauf gekommen, dass die neben verschiedenen kleineren Dingen ganz grosse Idee, welche die Fairness erhöht, so umgesetzt werden soll, dass die Parteien als die gemäss Verfassung eigentlichen Träger der Meinungsbildung ins Zentrum der Meinungsbildung gesetzt werden. Dies war ein Konsens, denn die Parteien existieren in einer Volksabstimmungskampagne oft gar nicht mehr. Sie können häufig nur mehr dann aktiv werden, wenn hinter ihnen ein Interessenverband der Wirtschaft steht, der ihnen die entsprechenden Mittel zur Verfügung stellt; dies, obwohl die Parteien diejenigen sind, die um das Gemeinwohl streiten sollten, weil sie subjektiv ein Gemeinwohl sehen und eine jeweils unterschiedliche Vorstellung vom Gemeinwohl haben.

Die Parteien sollten ihre Vorstellungen auch dann zur Diskussion stellen können, wenn keine wirtschaftlichen Sonderinteressen das ermöglichen. Die Parteien sollten neben dem Initiativkomitee aus eigener Kraft die Meinungskampagne

prägen können, auch dann, wenn sie von keinen Sonderinteressen unterstützt werden. So sind wir auf die Idee gekommen, in der Schweiz das zu machen, was im Ausland selbstverständlich ist, nämlich dass die Parteien vor Volksabstimmungen im Fernsehen und im Radio kostenlos kurze Meinungsspots aussenden dürfen. Wir wollten genau das, was der Bundesrat seit Anfang der Siebzigerjahre ohne gesetzliche Grundlagen für sich beansprucht, den Parteien ermöglichen, ganz getreu der Grundidee der direkten Demokratie, dass jede Macht ihre Macht sozusagen mit den anderen Institutionen teilt. Es ist nicht einzusehen, weshalb das, was für den Bundesrat gut ist, für die Parteien schlecht sein sollte, weshalb das, was sich der Bundesrat zur Regel gemacht hat, nicht auch den Parteien ermöglicht werden sollte. Das war die Grundidee. Dieser Konsens blieb aufrechterhalten. 2007 haben wir eine detaillierte Vorlage ausgearbeitet, nachdem wir hier im Plenum im ersten Anlauf eine Mehrheit bekommen hatten. Die Subkommission, die das im Detail ausgearbeitet hat, stand unter dem Präsidium von Herrn Weyeneth. Ich musste Herrn Joder schon in der Kommission sagen, dass Herr Weyeneth als SVP-Urgestein absolut hinter dieser Idee stand. Leider hat er bei den letzten Wahlen nicht mehr kandidiert und ist, jedenfalls was seine diesbezügliche Gesinnung betrifft, nicht mehr ersetzt worden. Die heutige SVP hat seinem Produkt den Rücken gekehrt. Er hat absolut darunter gelitten, dass bei den Volksabstimmungen nicht mehr die Parteien die entscheidenden meinungsbildenden Faktoren sind und dass sie von Interessengruppen in den Hintergrund gerückt werden. Er wollte hier durch seine Arbeit, durch sein Engagement für diese Vorlage korrigierend eingreifen. Leider ist die Seite der SVP dann von diesem Konsens abgewichen und steht heute nicht mehr hinter dem, was einer ihrer prominentesten Vertreter massgeblich mitrealisiert hat. Das zum Hintergrund dieser Vorlage, zum Gemeinschaftswerk.

Jetzt komme ich zu einigen Details. Wie sieht die Vorlage aus? Es geht um Fernsehspots vor Volksabstimmungen, nicht vor Wahlen. Über diesen Unterschied können wir diskutieren. Aber die grosse Kalamität mit Defiziten für die Parteien entsteht vor den Volksabstimmungen. Die Regelung gilt nicht nur für die Parteien, sondern auch für Abstimmungskomitees, vor allem bei fakultativen Referenden und Volksinitiativen. Wir wollen die Parteien gegenüber jenen, welche Volksrechte nutzen und die auch Volksabstimmungen ermöglichen, nicht privilegieren, sondern ihnen genau das zugestehen, was die Parteien für sich in Anspruch nehmen. Die Regelung gilt für Radio- und Fernsehanstalten, die einen Teil der öffentlichen Gebühren bekommen und somit einen im öffentlichen Interesse liegenden Service-public-Auftrag haben, der gemäss Artikel 93 der Bundesverfassung auch die Meinungsbildung umfasst. Dieser Auftrag wird verstärkt durch ihren Beitrag an das Funktionieren der Demokratie verstärkt. Denn es geht darum, Demokratie nicht nur als verfassungsmässigen Anspruch mitzunehmen, sondern auch alles zu tun, die Demokratie real möglich zu machen.

Dazu braucht es eine pluralistische Diskussion. Konkret heisst das, dass drei Wochen lang, vom fünftletzten bis zum zweitletzten Samstag vor der Abstimmung, jede Woche 21 Minuten Werbung gestattet sind. Pro Tag sind das 3 Minuten. Die 63 Minuten, die das ergibt, werden zwischen den Parteien und den Initiativkomitees aufgeteilt. Die Spots sind 30 Sekunden lang. Die Zeiten, zu denen sie im Fernsehen und im Radio gesendet werden, werden in der Verordnung vorgeschlagen. Der Bundesrat möchte ja, wenn Eintreten beschlossen wird, einige Details noch ändern; wir sind bereit, das zu tun. Ich bitte Sie deshalb, auf die Vorlage einzutreten.

Es geht darum, im öffentlichen Interesse ein Element der fehlenden Infrastruktur unserer direkten Demokratie bereitzustellen. Die Qualität einer Volksabstimmung hängt vom Prozess ab, der zu dieser Volksabstimmung führt. Es geht sozusagen um visuelle Plakate. Früher, in den Siebziger- und Achtzigerjahren, war es selbstverständlich, dass die Parteien mit Plakaten auf ihre Positionen aufmerksam machen konnten. Heute haben viele Parteien das Geld dafür oft

nicht mehr. Wir geben ihnen jetzt die Möglichkeit, mit audiovisuellen Plakaten die Bürgerinnen und Bürger auf ihre gründlichere Argumentation aufmerksam zu machen. Es geht darum zu zeigen, dass eine Abstimmung ansteht und dass verschiedene Positionen zur Diskussion stehen. Die Bürgerinnen und Bürger werden durch diese audiovisuellen Plakate eingeladen, die gründlichere meinungsbildende Information zur Kenntnis zu nehmen. Das wäre ein ganz wesentlicher Beitrag dazu, dass weniger das Geld die Meinungsbildung beherrscht, sondern die Pluralität der Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind.

Ich bitte Sie, auf dieses Geschäft einzutreten. Es ist ein Gemeinschaftswerk. Ich bitte Sie, jene Mitglieder Ihrer Fraktionen, die nun über vier Jahre lang an dieser Sache gearbeitet haben, nicht im Regen stehenzulassen, auch wenn gewisse Lobbys, die ein Interesse an einem grossen Geschäft haben und die Angst haben, diese Vorlage mache ihnen das Geschäft kaputt, entsprechend Druck auf Sie ausgeübt haben.

**Rickli** Natalie Simone (V, ZH): Herr Gross, Gratispolitspots wären ein direkter Eingriff in die Medienfreiheit, den ich ablehne. Wäre es nicht viel besser, bezahlte politische Werbung in Radio und Fernsehen zuzulassen, wie das auch beispielsweise im Print-Bereich oder bei Plakaten der Fall ist? Ich hatte einen solchen Antrag ja bereits anlässlich des Media-Abkommens gestellt. Wäre das nicht der richtige Weg?

**Gross** Andreas (S, ZH), für die Kommission: Nein, Frau Rickli, da besteht ein ganz grosser Unterschied. Wir haben Ihr Anliegen beim Bundesgesetz über Radio und Fernsehen diskutiert. Wenn man in Sachen direkte Demokratie Kalifornien und die Schweiz vergleicht – das sind die beiden Regionen auf der Welt, in denen die direkte Demokratie am intensivsten gehandhabt wird –, dann ist die Sache in Kalifornien so teuer, weil dort die ganze Meinungsbildung über die bezahlte Fernsehwerbung läuft, weil noch weniger Leute Zeitung lesen. Wir wollen nicht, dass diejenigen, die nicht so viel Geld haben, so aus der Meinungsbildung ausgeschlossen werden, wie das der Fall wäre, wenn bezahlte Fernsehwerbung gestattet würde. Es ist ein sehr grosser Unterschied, ob Sie fünfzehn Minuten in drei Wochen gratis zur Verfügung haben oder ob Sie dafür viel Geld bezahlen müssen.

Ihre Frage ist aber sehr sinnvoll, denn das Geschäft, das Sie ermöglichen möchten, möchten sich diejenigen, die jetzt diese Vorlage so bekämpfen, nicht entgehen lassen. Deshalb haben die Fernsehbetreiber alle keine Freude an unserer Vorlage – sie können so kein Geschäft machen. Aber uns darf es nicht ums Geschäft gehen, uns muss es um die Möglichkeit einer pluralistischen Meinungsbildung gehen, die nicht von denen abhängig ist, die das Geld geben.

Solange Sie die Parteienfinanzierung nicht haben, weil Sie sie nicht wollen, können Sie nicht die Meinungsbildung auf einen Kanal reduzieren, der enorm viel Mittel verlangt.

**Hodgers** Antonio (G, GE), pour la commission: La Commission des institutions politiques, par 14 voix contre 10, vous recommande d'accepter ces modifications législatives.

Ces dernières années, plusieurs campagnes menées en vue de votations fédérales ont été dominées par de puissants groupes d'intérêts aux moyens financiers importants. Ce phénomène, à l'ère de la publicité et de la communication dans les médias, a un double impact sur la politique suisse.

Premièrement, il met en exergue certaines votations par rapport à d'autres. Ceci peut donner l'impression que l'argent privé établit une hiérarchie entre des sujets politiques importants et ceux qui le sont moins. Il en résulte que la formation de la volonté populaire est soumise à une influence unilatérale qui, de surcroît, n'a pas forcément de légitimité démocratique.

Deuxièmement, il relègue au second plan les partis politiques qui ne disposent pas de tels moyens financiers pour se permettre des campagnes de votation dans les médias. Ceci alimente le phénomène d'érosion des partis politiques, par-

tis qui contribuent pourtant traditionnellement à former l'opinion et la volonté populaires et dont le rôle a été reconnu dans la nouvelle Constitution de 1999.

Dans ce contexte, afin d'introduire un peu plus d'équité dans les campagnes de votation, le projet issu de l'initiative parlementaire Gross propose d'accorder des temps d'antenne gratuits aux partis politiques représentés par un groupe parlementaire, aux comités d'initiative et de référendum. Le temps d'antenne doit être accordé par les médias de la SSR et ceux qui bénéficient d'une quote-part de la redevance publique. Cette idée n'a en fait rien d'original en Europe vu que de nombreux pays le font déjà, comme l'Autriche, l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou encore les Pays-Bas.

Concrètement, les diffuseurs seraient soumis à l'obligation de consacrer un total de 63 minutes de temps de diffusion par sujet de votation, du cinquième à l'avant-dernier samedi précédant le jour du scrutin. Sur les 63 minutes, 50 sont réparties proportionnellement entre les partis en fonction du nombre de sièges qu'ils occupent au Parlement et 13 le sont entre les comités d'initiative et les auteurs de référendum. Les spots ont une durée de 15 secondes au minimum et de 30 secondes au maximum et ils sont diffusés à des heures de grande écoute. Ils sont à la charge des comités et des partis, qui sont responsables de leur contenu. La surveillance de la légalité du message incombe à l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision, avec possibilité de déposer un recours auprès du Tribunal fédéral.

Il faut encore ajouter qu'il n'est pas prévu de diffuser des messages télévisés durant la campagne pour les élections au Conseil national.

Le projet qui nous est soumis consiste en un projet 1, loi fédérale précisant le rôle des partis politiques dans la formation de l'opinion et de la volonté populaires, qui fixe les règles générales, et en un projet 2, ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant le temps d'antenne gratuit avant les votations populaires, qui règle les points de détail.

Une importante minorité de la commission estime qu'il ne faut pas entrer en matière sur ce projet 2. En effet, les espaces d'expression des partis politiques sont déjà nombreux dans les médias publics et privés durant les campagnes de votation. De plus, cette opération aurait un coût indirect, qui devrait être assumé par de l'argent public.

Il est vrai que cette disposition induirait un élément nouveau dans la culture politique. Cependant, si l'on considère le désintérêt croissant des jeunes générations pour les questions de politique nationale, il est aujourd'hui intéressant d'investir davantage le terrain de l'audiovisuel. Ce gain d'image ne profitera pas à un bord politique ou à un autre, mais bien à l'ensemble de la classe politique et à une meilleure formation de l'opinion publique. De plus, si nous voulons considérer que dans notre démocratie, la logique de «one man, one vote» est celle qui doit finalement nous guider et guider la population dans les équilibres politiques qui ressortent des votations populaires, nous devons être attentifs à ne pas tomber dans une logique de «un franc, un vote», qui pourrait être la dérive marchande de notre système de démocratie directe.

Pour ces raisons, je vous invite à suivre les propositions de la majorité de la commission.

**Joder Rudolf (V, BE):** Ich bitte Sie, auf das Gesetz und die anschliessende Verordnung nicht einzutreten.

Die parlamentarische Initiative betreffend faire Abstimmungskampagnen gaukelt ein Ziel vor, das mit staatlicher Gesetzgebung letztlich nicht erreicht werden kann. Es ist erstens unmöglich, im Gesetz mit objektiven Kriterien festzulegen, wann eine Abstimmungskampagne fair ist und wann sie nicht fair ist, und es ist zweitens nicht möglich, entsprechende Massnahmen einzuführen. Es kann grundsätzlich nicht sein, dass der Staat in dieser Form in den freien, demokratischen Meinungsbildungsprozess eingreift. Ob eine Abstimmungskampagne fair ist oder nicht, muss ausschliesslich dem Urteil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

überlassen bleiben. In einer freiheitlichen Demokratie hat hier der Staat nichts zu suchen.

Die Vorlage ist äusserst kompliziert; sie versucht, im Gesetz und in der Verordnung viele Einzelheiten und Details abschliessend zu regeln. Konkret geht es um die Teilrevision von drei Bundesgesetzen und um den Erlass einer neuen, zusätzlichen Verordnung. In die drei Bundesgesetze sollen ergänzend 17 Artikel eingefügt werden; die neue Verordnung enthält 10 Artikel. Die wichtigsten Bestimmungen sind die folgenden:

1. Radio und Fernsehen müssen vor eidgenössischen Volksabstimmungen unentgeltlich Sendezeiten für Abstimmungssspots einräumen.

2. Anspruch auf die Ausstrahlung solcher Spots haben politische Parteien, die im eidgenössischen Parteienregister eingetragen und in einer Fraktion der Bundesversammlung vertreten sind. Dies bedeutet, dass die kleinen Parteien generell ausgeschlossen werden, was im Widerspruch zur Chancengleichheit steht.

3. Die Bundeskanzlei hat festzulegen, welche Sendezeiten den Parteien und Komitees zugeteilt werden. Der Entscheid wird in der Form einer Verfügung erlassen. Diese Verfügung kann mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden, wobei der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukommt.

4. Verboten sind Werbeaussagen und die Nennung von Sponsoren. Bei Verletzung dieser Vorschrift ist eine Beschwerde an das Bakom einzureichen. Es können Bussen bis 10 000 Franken ausgesprochen werden.

5. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI) prüft Beschwerden betreffend den Inhalt der Abstimmungssspots. Der Entscheid der UBI kann an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Die Abstimmungssspots sollen zwischen dem fünftletzten und dem zweitletzten Samstag vor der Abstimmung täglich ausgestrahlt werden, und zwar – jetzt gehen wir sehr ins Detail – im Fernsehen zwischen 18 und 22 Uhr, im Radio zwischen 11 und 14 Uhr und zwischen 17 und 19 Uhr. Pro Woche beträgt die Sendezeit 21 Minuten. Unter den Parteien soll die Sendezeit nach der Anzahl der Sitze in der Bundesversammlung zugeteilt werden. Die Abstimmungssspots dauern mindestens 15 und maximal 30 Sekunden. In dieser kurzen Zeit kann nur mit Schlagworten gefochten werden, was der Qualität der Argumente kaum förderlich ist und das Publikum mehr verwirrt als informiert. Die Spots müssen bereits neun Wochen vor dem Abstimmungstermin bei Radio und Fernsehen abgegeben werden. Sie müssen von den Parteien selber bezahlt werden. Dies hat zur Folge, dass sich die gutfinanzierten Parteien solche Spots leisten können und die anderen nicht; dadurch wird die Chancengleichheit erhöht und keinesfalls reduziert.

Die Vorlage stellt auch einen Eingriff des Staates in die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen und in die Autonomie der Programmgestaltung dar. Dies bedeutet eine Verletzung der Veranstaltungsfreiheit von Radio und Fernsehen gemäss Artikel 93 Absatz 3 der Bundesverfassung. In der Vernehmlassung haben drei Viertel der Vernehmlassungsteilnehmer die Vorlage abgelehnt; auch der Bundesrat empfiehlt, die Vorlage abzulehnen bzw. nicht darauf einzutreten. Zusammengefasst: Die Vorlage fördert die schlagwortartige Darstellung der Politik, was nicht im Interesse des Publikums ist. Sie schafft Ungleichheit zwischen den Parteien. Sie ermöglicht, dass der Staat die Inhalte der Spots überprüfen kann. Dies alles wird angereichert mit einem grossen administrativen Aufwand.

Ich bitte Sie, auf dieses Geschäft nicht einzutreten.

**Schenker Silvia (S, BS):** In unserem Land werden die Bürgerinnen und Bürger regelmässig an die Urne gerufen. Sie sollen dort zu einer Vorlage, die im Parlament beraten wurde, ihre Meinung abgeben oder zu einer Initiative, die ein bestimmtes Anliegen vertritt, Stellung nehmen. Damit die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Entscheid möglichst gut informiert treffen können, müssen sie vorgängig die notwendigen Informationen erhalten. Einerseits werden



sie durch den Bundesrat informiert, und andererseits melden sich in der Regel die verschiedensten Interessenvertreterinnen und -vertreter zu Wort.

Die Parteien spielen in unserem demokratischen System eine wichtige Rolle. Sie begleiten die politischen Geschäfte, bevor sie im Parlament besprochen und beraten werden. Auch während des parlamentarischen Prozesses sind die Parteien oder die Fraktionen mit der Materie intensiv befasst. Es ist darum klar und richtig, dass die Parteien auch in den Abstimmungskämpfen eine wichtige Rolle spielen. Nun ist es leider so, dass es zunehmend schwierig wird, die verschiedenen Aktivitäten der Parteien zu finanzieren. Die Parteien haben vielfältige Aufgaben. Neben den Wahl- und Abstimmungskämpfen, die sie zu führen haben, sorgen sie auch dafür, dass für die verschiedensten politischen Mandate Frauen und Männer zur Verfügung stehen, welche diese wichtigen Funktionen übernehmen.

Wir können uns nun auf den Standpunkt stellen, dass es uns nichts angeht, wenn die Parteien ihre Aufgaben nicht mehr oder nicht mehr hinreichend ausüben können. Das könnten wir dann tun, wenn wir nicht in einem Land leben würden, in dem die Bevölkerung so stark in die Meinungsbildung und in die Gestaltung der Gesetze mit einbezogen würde. Da jedoch, wie eingangs erwähnt, die Stimmbevölkerung immer wieder an die Urne gerufen wird und wichtige Entscheide zu treffen hat, ist diese Frage von staatspolitischer Bedeutung. Unsere Demokratie braucht gut informierte Bürgerinnen und Bürger, damit diese ihre demokratischen Rechte ausüben können.

Die Vorlage will, dass den Parteien, den Initiativ- und Referendumskomitees kostenlos Sendezeit in Radio und Fernsehen zur Verfügung steht, damit sie der Öffentlichkeit ihre Argumente zu bevorstehenden Abstimmungen präsentieren können. Diese Massnahme soll einen Beitrag dazu leisten, dass die Abstimmungskämpfe fair geführt werden können. Auch unsere Fraktion ist sich bewusst, dass mit dieser bescheidenen Massnahme das bestehende Ungleichgewicht nicht einfach beseitigt werden kann. Nach wie vor wird es so sein, dass die einen mehr Geld zur Verfügung haben und zur Verfügung gestellt erhalten als die anderen. Daran wird diese Vorlage nichts ändern, dazu würde es andere Mittel brauchen. Zu diesem Thema, zur Offenlegung von Parteipenden zum Beispiel, kommen wir zu einem anderen Zeitpunkt.

Die SP-Fraktion bittet Sie jedoch, diesem kleinen Schritt in Richtung faire Abstimmungskampagnen heute zuzustimmen und auf die Vorlage einzutreten. Ebenfalls bitten wir Sie, die Rückweisung abzulehnen. Die Vorlage ist gut durchdacht und wurde in einer Subkommission intensiv beraten und besprochen. Sie noch einmal in die Kommission zu schicken bringt wirklich nichts.

**Marra** (S, VD): Ce projet a mis des années pour voir le jour – six ans exactement. Cela a été un travail de longue haleine depuis le commencement, de la part du Parlement d'abord, de la commission et de la sous-commission par la suite. Tout le monde était d'accord sur le fait qu'il y avait des instruments modernes de la démocratie qu'il était désormais indispensable d'activer, et ce pour une meilleure information du citoyen, pour une plus grande efficacité de notre démocratie.

Bien sûr, comme pour tout changement, il y a des choses qui vont nous apparaître étranges au début, mais qui ne seront plus qu'une grande habitude, pour ne pas dire une grande banalité, dans quelques années. Ces changements, sur lesquels je reviendrai tout à l'heure, ne sont que la conséquence d'une perception valorisante du rôle du parti politique.

Les partis sont encore le moteur, la dynamique de la vie politique. Bien sûr, ce ne sont de loin pas les seuls acteurs, mais tant que nous vivons dans une démocratie, dans un système proportionnel, ils doivent pouvoir s'exprimer pleinement et jouer leur rôle de relais entre la population et les institutions. Les médias – la presse, mais aussi la télévision et la radio – sont des vecteurs importants du débat.

Fort heureusement, dans une démocratie directe, le peuple a toujours le dernier mot. Ainsi, les associations, les organisations ont le droit, elles aussi, de s'exprimer, de convaincre, de participer au rapport de force qui doit avoir lieu dans une démocratie, où le débat public n'est pas un crime mais, au contraire, une valeur essentielle.

Pour cela, il faut faire en sorte que l'argent ne soit pas l'unique étalon pour pouvoir débattre ou, en tout cas, il faut essayer autant que faire se peut de diminuer le plus possible ce handicap, cette inégalité qui prêterait de bonnes idées. Pour celles et ceux qui estiment que c'est la loi du plus fort qui doit dominer, que ceux-ci soient rassurés: les campagnes de votation à coup de soutiens d'associations économiques pourront continuer, dans les affiches par exemple. Au fond, ce n'est qu'une équité minimale qui est garantie ici, c'est en quelque sorte le dénominateur commun auquel on peut arriver. Mais si cela passait, ce projet serait déjà un grand changement.

Alors oui, Monsieur Joder, des inégalités subsistent, mais c'est déjà un changement, et je ne vous crois pas quand vous vous opposez à ce projet en disant que c'est à cause des inégalités qu'il provoque que nous ne pouvons pas l'accepter. Bien au contraire, l'idée de ce projet est simple: il permet la diffusion gratuite de messages avant des votations. La gratuité n'est que dans la diffusion; la production du message est quant à elle aux frais des partis et des associations.

Il semble pourtant évident que le Conseil fédéral ne peut pas être l'unique interlocuteur des citoyens; il y a quelque chose d'artificiel, pour ne pas dire de quasi soviétique – dans le mauvais sens du terme –, à voir ces jours-ci la bonne parole dispensée par le Conseil fédéral devant les écrans de la télévision et le reste des acteurs politiques se taire. Les autres acteurs doivent aussi pouvoir être présents, c'est cela la démocratie. Les partis, les comités d'initiative et les auteurs d'un référendum doivent aussi avoir les moyens de s'exprimer en toute égalité. Il serait obscène, après six ans de réflexions, de travail, de compromis et d'accords, de rejeter ce projet par crainte du changement.

C'est pour toutes ces raisons que le groupe socialiste vous demande d'entrer en matière sur ce projet qui, dans quelque temps, nous semblera d'une évidence totale.

**Humbel** (Ruth (CEg, AG): Faire Abstimmungskampagnen – wer ist schon dagegen? Faire Diskussionen und faire Auseinandersetzungen sind in einer Demokratie wichtige Voraussetzungen für den Meinungsbildungsprozess; nur: Können faire Abstimmungskampagnen mit einem neuen Bundesgesetz über die Mitwirkung der Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes erzwungen und durchgesetzt werden?

Die Kommission bzw. die Subkommission hat lange gearbeitet, um eine Lösung gerungen, und schlägt eine Teilrevision von drei Gesetzen vor:

1. Es sollen im Bundesgesetz über die politischen Rechte die Ansprüche der Parteien und der Initiativ- und Abstimmungskomitees, die Verpflichtung zur Ausstrahlung sowie die Verantwortlichkeit der Bundeskanzlei über die Zuteilung der Sendezeiten geregelt werden.

2. Das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen regelt Modalitäten, Inhalt, Aufsicht und Beschwerden betreffend die vorgesehenen und bereits ausgestrahlten Spots.

3. Wir müssen auch noch das Bundesgerichtsgesetz anpassen und die Fristen für beschwerdefähige Verfügungen der Bundeskanzlei über die Zuteilung der Sendezeiten regeln. Diese Gesetzgebung ist relativ kompliziert, und die Umsetzung dieser Vorlagen wird noch komplizierter werden.

Aktuell ist im Radio- und Fernsehgesetz politische Werbung verboten. Entgegen diesem Grundsatz sollen neu Initiativ- und Abstimmungskomitees sowie alle in der Bundesversammlung vertretenen Parteien Sendezeit entsprechend der Anzahl ihrer Sitze erhalten und gratis Spots ausstrahlen können. Die Bundeskanzlei hat vor jeder Abstimmung die Zuteilung der Sendezeiten vorzunehmen. Die Werbespots müssen von den politischen Parteien oder den Abstimmungskomitees bezahlt werden.

mungskomitees selbst gestaltet und finanziert werden. Diejenige Partei, welche viel Geld einsetzen kann, wird die aufwendigsten, wirksamsten und teuersten Spots ausstrahlen können.

Abstimmungsspots dürfen 15 bis 30 Sekunden lang sein: je pointierter, je zugespitzter, je plakativer, desto besser. Aber dient das der Fairness? Es ist ja genau das, was sich einzelne Parteien vorwerfen lassen müssen: eine verkürzte Schlagwortpolitik, welche nie die Wahrheit sagt, aber auch nie lügt. Je zugespitzter, spektakulärer oder gar verletzender ein Spot ist, desto mehr findet er Beachtung, schon vor und dann nach der Ausstrahlung auch in den redaktionellen Sendungen. Können solche Spots also wirklich eine bessere Information der Bevölkerung bewirken?

Man stelle sich einmal mögliche Spots zum derzeitigen Abstimmungskampf zur Minarett-Initiative oder zur bevorstehenden Abstimmung zur Senkung des BVG-Umwandlungssatzes vor. Man frage sich, welche Spots hier stärker auf das Volk wirken könnten, die zugespitzten oder die anderen. Weil die Gefahr von überspitzten, wahrheitsverzerrenden und unfairen Spots gegeben ist, wird die Möglichkeit geschaffen, Abstimmungsspots vor und nach deren Verbreitung zu überprüfen. Damit wird die Beschwerdeinstanz zu einer Art Zensurstelle für politische Aussagen. Das erachten wir als problematische Entwicklung.

Die Kommission bzw. die Subkommission hat viel gearbeitet und mögliche Varianten geprüft. Bei allem guten Willen ist aber nüchtern festzustellen, dass keine noch so minuziöse Gesetzgebung geeignet sein kann, faire Abstimmungskampagnen zu garantieren. Das Gegenteil muss befürchtet werden. Schon im Vernehmlassungsverfahren hat die Vorlage keine Begeisterung ausgelöst. Rund drei Viertel der Vernehmlassungsteilnehmer lehnen die Vorlage ab. Fairness lässt sich eben nicht gesetzlich verordnen. Wir würden Abstimmungskämpfe nur auf ein noch höheres Niveau schrauben. Diejenigen, die viel Geld haben, werden mit aufwendigen Spots und Plakaten immer präsenter sein.

Trotz anfänglicher Sympathien lehnt die Fraktionsgemeinschaft von CVP/EVP/glp das Eintreten auf die Vorlage ab. Aufwand und Nutzen stehen in einem krassen Missverhältnis. Wir unterstützen daher den Antrag der Minderheit Joder.

**Marra Ada** (S, VD): Madame Humbel, vous dites que ce projet de loi violerait la liberté d'expression des médias et que nous ne pourrions passer que des slogans menteurs à la télévision. Pensez-vous que le Conseil fédéral viole la liberté d'expression des médias et ment dans ses spots que, lui, peut diffuser?

**Humbel Ruth** (CEg, AG): Wir reden hier von den Abstimmungskomitees und von den verschiedenen Parteien, die die Spots gestalten müssen, welche man allenfalls einer Überprüfung unterziehen kann. Wir reden hier nicht von den Möglichkeiten des Bundesrates, der eben die Vorlage objektiv darstellen muss und nicht mit verkürzten Schlagworten operieren darf, wie dies beim Wettbewerb unter den Parteien der Fall sein würde.

**Moret Isabelle** (RL, VD): Telle qu'elle fut formulée en 2003, l'initiative parlementaire Gross poursuivait un but louable: rendre les campagnes politiques plus équitables. Mais voilà: après des années de travail, le projet final de la Commission des institutions politiques est non seulement décevant, mais aussi contre-productif à plus d'un titre.

Premièrement, afin de justifier une atteinte à la liberté des organismes de radio-télévision, le projet devrait montrer qu'il amène une véritable plus-value en matière de formation de l'opinion publique. Ce n'est pas le cas pour deux raisons au moins.

D'une part, il faut rappeler que, même si la diffusion du spot politique était gratuite, ses coûts de production, eux, ne seraient pas gratuits. Les groupes les mieux dotés financièrement pourront encore engager les meilleures agences de publicité et produire des spots de bien meilleure qualité et bien plus efficaces. Le problème initial perdure donc: la diffu-

sion gratuite n'empêche pas d'immenses différences en termes de capacité à influencer la formation de l'opinion publique.

D'autre part, je rappelle que le temps de diffusion gratuit mis à disposition sera limité à 30 secondes au maximum, soit juste le temps d'un slogan réducteur ou d'une formule choc. Si vous avez aimé les moutons noirs et blancs en deux dimensions, vous allez les adorer en trois dimensions! Une telle façon de mener campagne, simpliste par nature, est très loin des véritables exigences d'une démocratie vivante. Il est vraiment peu probable que ce genre de spot participe de manière intelligente à la formation de l'opinion publique avant une votation.

Deuxièmement, en plus de ce problème de fond, certains points techniques n'ont pas été suffisamment pris en compte. Ainsi, le projet prévoit qu'un temps de parole sera accordé aux partis gouvernementaux ainsi qu'aux groupes qui lancent une initiative ou un référendum. Mais qu'en est-il de la partie opposée? A titre d'exemple, prenons l'initiative populaire du Groupe pour une Suisse sans armée «pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre» ou l'initiative populaire «contre la construction de minarets» – le peuple se prononcera à ce sujet lors des prochaines votations fédérales. Avec une législation telle que celle qui nous est proposée, les initiants auraient eu droit à un temps de parole défini, mais ce n'aurait pas été le cas des comités opposés à ces initiatives.

En troisième et dernier lieu, la réglementation très précise nécessaire pour mettre en oeuvre un projet comme celui-ci et les différents contrôles occasionneront de nombreux frais administratifs. Et qui dit contrôles, dit possibilité de recours, qui surchargeront encore des tribunaux déjà bien occupés. Et qui paiera in fine tous ces coûts administratifs? Ce sera le citoyen contribuable, par le biais de la redevance et par celui de ses impôts.

En résumé, le projet qui nous est soumis aujourd'hui est décevant et contre-productif. Cette opinion a été relayée par nombre de cantons et d'associations lors de la procédure de consultation: 17 cantons, de nombreux représentants des milieux économiques ainsi que 13 organisations intéressées ont émis un avis négatif sur le projet. Les faibles résultats escomptés et la difficulté à mettre en place le projet ont été les deux points négatifs les plus relevés.

Au nom du groupe libéral-radical, je vous encourage donc à suivre la minorité Joder et l'avis du Conseil fédéral et à ne pas entrer en matière sur ce projet.

**van Singer Christian** (G, VD): Madame Moret, ne croyez-vous pas qu'en invitant à ne pas entrer en matière, en fait, vous défendez tout simplement les privilèges de ceux qui, aujourd'hui déjà, peuvent se payer de nombreuses publicités?

**Moret Isabelle** (RL, VD): Vous oubliez une chose: je suis persuadée que la qualité d'une publicité est très importante. Si vous avez peu de moyens, vous allez faire une publicité très mauvaise, qui sera contre-productive pour vous, tandis que ceux qui ont les moyens de s'offrir les meilleures agences de pub, les meilleurs producteurs de spots par exemple, auront une publicité magnifique, dont l'effet sera encore exponentiel. Et en fait, avec votre projet de créer plus d'équité – but qui est louable en soi –, la différence sera encore plus marquée entre ceux qui ont beaucoup de moyens et ceux qui n'en ont pas beaucoup.

**Marra Ada** (S, VD): Madame Moret, vous déplorez les coûts d'un tel projet, aussi je souhaite vous poser deux questions. Premièrement pensez-vous que la démocratie soit gratuite? Deuxièmement, allez-vous renoncer à vos jetons de présence?

**Moret Isabelle** (RL, VD): L'indemnité que nous recevons est relativement réduite et ne correspond pas à un salaire. J'estime que cette indemnité est due aux parlementaires parce qu'elle permet de montrer que le travail qu'ils font est utile.

Vous savez que tout ce qui est gratuit donne forcément l'impression de ne pas être utile.

Par contre, il me semble aussi nécessaire que l'on prévoie, notamment dans le cadre des organismes de radio et de télévision, la possibilité de débattre publiquement des idées. Je trouve que ce qui est organisé actuellement en matière de débats – à savoir de véritables débats qui durent au moins une heure, de manière à ce que les parties en présence puissent développer leurs idées, que toutes les opinions puissent être exprimées – est beaucoup plus productif. En effet, pour traiter de sujets compliqués tels que l'AVS, l'avenir des assurances sociales, l'emploi dans notre pays, il faut plus de 30 secondes, du moins si on veut pouvoir développer ses idées. Il faut au moins une heure pour que chaque parti puisse exposer son point de vue et les différentes nuances qu'il compte apporter par rapport aux autres partis.

**Leutenegger Filippo (RL, ZH):** Dieses Gesetz kann ich kurz als «kleines Monster» zusammenfassen; ich werde das konkret begründen.

Wir haben heute einen Konzessionsauftrag für alle Medien, die konzessioniert sind. Dabei geht es darum, die Meinungsbildung zu ermöglichen. Meinungsbildung bedeutet, eine Seite anzuhören und die andere Seite antworten zu lassen – das sind die publizistischen Kriterien –, das heisst, es steht eine Meinung gegen eine andere Meinung. Was hier mit den Gratisspots verlangt wird, ist eine Mehrheitsfunktion, die umso stärker wirkt, je mehr Sitze man hat. Dann wäre die SVP die Partei mit den meisten Spots – und das wollen Sie ja sicher erreichen. Sie hätten dann eben konkret keine Meinungsbildung, denn jeder Unsinn könnte erzählt werden, ohne dass widersprochen werden kann.

Jetzt müssen Sie sich das in einer konkreten Situation vorstellen, denn hier steht ja noch «in allen Informationsprogrammen» der SRG. Das heisst, die nächste Sendung, etwa die «Tagesschau», «10 vor 10», die «Arena» oder «Der Club», müsste wahrscheinlich auf diese Spots Bezug nehmen. Wir hätten hier also einen Riesensalat, und der Salat würde noch grösser mit dem Platzieren der Spots. Wir hätten dann eine neue Programmdirektorin, das wäre Frau Casanova, also die Bundeskanzlerin; diese müsste zuteilen. Und wenn Sie mit einem Entscheid nicht einverstanden wären, könnten Sie ans Bundesgericht gelangen und eine Beschwerde über die Zuteilung machen. Sie könnten bei der UBI eine Beschwerde über den Inhalt machen. Sollte der Spot schon ausgestrahlt worden sein, könnten Sie das ebenfalls bei der UBI machen. Dann hätten Sie noch das Bakom, das über die Ausführungsbestimmungen, über die Konzessionen und die werblichen Aussagen wachen müsste. Es gäbe ferner noch eine Ombudsstelle. Diese würde Beanstandungen gegen ausgestrahlte Spots behandeln. Sie hätten also etwa vier Instanzen, die das kontrollieren müssten, und zwei Programmdirektionen: diejenige von Radio und Fernsehen und Frau Bundeskanzlerin Casanova.

Das ist ein Riesensalat, der hier angerichtet wurde – vielleicht im guten Sinn, vielleicht hat es Herr Gross gut gemeint. Aber was hier herausgekommen ist, ist ein kleines Monster. Es wird Streit geben, es wird permanente Diskussionen über die Zuteilung geben, darüber, wie, wann und wo die Spots gesendet werden sollen. Und dann müssen Sie sich auch überlegen: Würden diese Sendungen überhaupt noch angeschaut? Das käme noch dazu. Das heisst, wenn Sie tiefe Marktanteile haben, werden Sie sagen: «Ja, ich hatte nur 200 000 Zuschauer, ich will auch 400 000 wie die anderen!» Das ist das Problem. Hier beißen sich zwei Institutionen; das geht nie zusammen.

Am Schluss, muss ich Ihnen sagen, ist die ganze Geschichte auch teuer. Wenn Sie einen guten Spot machen wollen, ist das teuer, wenn Sie nur ein Statement abgeben, natürlich nicht.

Ein Punkt ist noch wichtig: «Unzutreffende Tatsachenbehauptungen sind unzulässig.» Das steht hier im Gesetzentwurf. Jetzt müssen Sie sich einmal vorstellen, was das heisst. Wenn ich jetzt also ein Referendum gegen dieses Gesetz ergreifen würde und sagen würde, dieses Gesetz sei

ein absoluter Unsinn und schade der Demokratie, wäre das eine tatsachenwidrige Behauptung, worauf die ganze Geschichte mit dem Streit anfangen würde. Das würde bei uns im Parlament, in den Parteien viele Kosten auslösen, einen Haufen Streit generieren und zu keiner zusätzlichen klügeren Meinungsbildung führen oder dazu, dass wir überhaupt wüssten, worum es geht.

Wir haben noch ein weiteres Problem. Das RTVG verbietet politische Werbung; das ist hier mit grossem Mehr beschlossen worden. Jetzt soll das hier durchs Hintertürchen eingeführt werden. Das würde bedeuten, dass wir politische Werbung zwar gratis bekämen, auch wenn wir sie selber herstellen müssten, wobei wir aber das RTVG unterlaufen würden.

Schicken Sie diese Vorlage bachab. Sie ist ein kleines Monster. Wir würden hier Geister rufen, die wir nicht mehr so schnell wieder loswürden. Bitte treten Sie nicht auf die Vorlagen ein.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** L'initiative parlementaire Gross n'apporte absolument pas l'équité au niveau des possibilités d'information des partis politiques. Mais cette initiative apporte un peu plus d'équité, et c'est cela qui est important. Madame Humbel a dit que le résultat était décevant. Mais pourquoi le résultat est-il décevant? Parce que la majorité politique ne voulait pas aller plus loin, malgré tous les travaux qu'on a fait en commission et au sein du Parlement pendant plusieurs années où, on l'a vu, une majorité s'est dégaïcée pour prendre des mesures afin de permettre aux partis politiques, à tous les partis politiques, de faire valoir leurs points de vue avant les votations populaires.

La démocratie directe est particulière en Suisse. Cela implique que les citoyennes et les citoyens doivent au moins savoir s'il y a une votation populaire sur tel ou tel sujet, et connaître les points de vue des partis politiques, même si ceux-ci ne sont pas très détaillés. Cela permet d'aller plus loin, de chercher ailleurs les informations nécessaires. Tout le monde sait que faire une campagne de votation sans beaucoup d'argent est extrêmement difficile. Monsieur Joder m'étonne quand il dit que cela favorisera une «schlagwortartige Politik»: ses propos sont en effet ceux du représentant d'un parti politique qui est passé maître dans ce domaine-là. Aussi, avoir la possibilité d'expliquer brièvement le point de vue et le mot d'ordre d'un parti politique pour permettre aux citoyennes et aux citoyens d'aller plus loin est un petit pas que nous pouvons faire aujourd'hui. En particulier si l'on considère certaines campagnes de votation – je pense en particulier à l'initiative populaire sur laquelle nous allons voter dimanche prochain – où le rapport de l'argent engagé est de 1 à 10 par exemple. Et je pourrais citer un grand nombre d'exemples allant dans ce sens, où l'on voit que les partis politiques n'auraient pas du tout d'argent à disposition sans le soutien des milieux directement intéressés et des lobbys. Nous avons aujourd'hui cette possibilité de faire ce tout petit pas. Et si vous êtes déçus des résultats, engagez-vous pour qu'il y ait d'autres moyens à disposition. Mais vous faites partie de ces mêmes milieux qui ne sont pas prêts à donner un peu plus.

**Casanova Corina, Bundeskanzlerin:** Der Bundesrat beantragt Ihnen, auf die beiden Vorlagen nicht einzutreten; dies nicht, weil er etwas gegen faire Abstimmungskampagnen hätte, sondern weil man das Ziel etwas aus den Augen verloren zu haben scheint. «Faire Abstimmungskampagnen» – so lautet der Titel der parlamentarischen Initiative. Sollten faire Abstimmungskampagnen den Stimmberechtigten nicht einen besseren Diskurs bringen und ihnen die Meinungsbildung erleichtern? Sind hierfür vielleicht Kurzspots kurz vor Volksabstimmungen geeignet? Wollen die Stimmberechtigten Parolen eingehämmert erhalten? Verdienen sie nicht viel eher eine fundierte Darlegung unterschiedlicher Argumente?

Es wird geltend gemacht, es gehe um eine Umsetzung von Artikel 137 der Bundesverfassung, die Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungsbildung des Volkes. Der



Kommission lag ein Angebot der SBB vor, vor eidgenössischen Volksabstimmungen Gratisplakatflächen zu nutzen, auf denen die Parteien eigeninitiativ jeweils gemeinsam einen Parolenspiegel hätten aushängen können. Die Kommission nahm den Vorschlag im Jahr 2007 an. Passiert ist nichts. Der neue SBB-Generaldirektor bestätigte, dass es ein solches Angebot gebe. Die Kommission beerdigte diesen Vorschlag. Leiden nun die Parteien Not, oder fehlt es ihnen an Eigeninitiative? Man kann es drehen und wenden, wie man will: Es ist schwer nachzuvollziehen, was am bundesrätlichen Nichteintretensantrag nicht zulässig sein soll, wo doch dieselben Parteien, welche einen Verzicht auf Abstimmungsspots als unzumutbar erachten, gleichzeitig ungleich kostengünstigere und vor allem gemeinsame Parolenspiegel in Bahnhöfen verschmähen. Wäre nicht gerade die gemeinsame Aktion Ausdruck der Fairness und eine informative Dienstleistung gegenüber den Stimmberechtigten? Können Abstimmungsspots einen solchen Anspruch erheben?

Wenn Herr Gross dem Bundesrat vorwirft, in Radio und Fernsehen zu Volksabstimmungsvorlagen in kurzen Ansprachen Stellung zu nehmen, so übersieht er, dass der Bundesrat dabei nicht seine eigene Meinung zu vertreten hat, sondern jene, wie sie in den Abstimmungserläuterungen aufgeführt ist. Dies bedeutet, dass er die Meinung der Parlamentsmehrheit, der übereinstimmenden Mehrheit zweier gleichberechtigter Kammern, wiedergibt. Abstimmungsspots wollen dagegen parteisch sein – nicht fair, sondern plakativ. Die Kommission erhielt letztes Jahr die Ergebnisse der Vernehmlassung zu ihren inhaltlichen Vorschlägen. Es resultierte eine fundamentale Ablehnung durch mehr als drei Viertel aller Vernehmlasser. Von den Direktbegünstigten, den in der Bundesversammlung vertretenen 15 Parteien, antwortete mehr als die Hälfte, nämlich 8 Parteien, überhaupt nicht, und die 7 Parteien, die überhaupt antworteten, lehnten zur Hälfte betont scharf ab. Die Kommission erkannte das Menetekel nicht. Die Kommission glaubt, das Problem lösen zu können, indem sie den halben Gesetzestext ohne nennenswerte inhaltliche Änderungen in eine Verordnung ausscheidet und so einfach dem Referendum entzieht. Nimmt ein solches Vorgehen die Vernehmlasser, beispielsweise die 17 Kantone, die sich ablehnend äusseren, ernst? Wäre für das Anliegen «faire Abstimmungskampagnen» nicht eine höhere Zustimmung zu erwarten gewesen?

Mein Fazit: Das lobenswerte Ziel der parlamentarischen Initiative ist aus dem Blick verschwunden. Dies war nicht immer so. Die Kommission hat gewünscht, dass Parteien besser präsentiert werden, etwa in der Wahlanleitung der Bundeskanzlei zu den Nationalratswahlen oder in der Broschüre «Der Bund kurz erklärt»; alle Parteien sollen gleichberechtigt dargestellt werden. Selbstverständlich hat die Bundeskanzlei dazu Hand geboten. Die Vorschläge wurden bereits in der Nationalratsbroschüre 2007 und in «Der Bund kurz erklärt» von 2008 umgesetzt. Dass sich sämtliche Parteien hinter die Vorschläge stellen konnten, erleichterte die Umsetzung. Auch Bundesrat, Verwaltung und Regiebetriebe haben sich gangbaren Wegen selbstverständlich keineswegs verschlossen.

Den Gang in die Sackgasse aber sollten wir uns ersparen. Erst am 24. März 2006 bestätigten die eidgenössischen Räte mit der Annahme von Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d des Radio- und Fernsehgesetzes, dass Werbung unzulässig bleibt für «politische Parteien, für Personen, die politische Ämter innehaben oder dafür kandidieren, sowie für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind»; dies betrifft Werbung im bezahlten Raum. Wenn nun schon Werbung im bezahlten Raum abgelehnt wird, dann erst recht im unbezahlten Raum. Wir haben es auch vorhin von der Minderheit gehört: Dies verletzt die Programmautonomie von Radio- und Fernsehveranstaltern. Die Grenzen zwischen ideeller und materieller Zielsetzung sind fließend. Durchlöchern Sie mit der Ermöglichung solcher Abstimmungsspots nicht Ihre eigene Gesetzgebung.

Der Bundesrat beantragt Ihnen mit der starken Kommissionsminderheit, auf die beiden Vorlagen nicht einzutreten.

**Gross** Andreas (S, ZH), für die Kommission: Es ist sehr schwer zu erklären, weshalb mit solchem Geschütz auf etwas geschossen wird, das viel feiner ausgearbeitet ist, als es jene zum Ausdruck bringen, die es prinzipiell nicht wollen. Herr Leutenegger, Sie fürchten offenbar um ein Riesengeschäft und glauben deshalb, so unzulässig schießen zu müssen.

Frau Bundeskanzlerin, Sie unterschätzen völlig den Grund, weshalb wir beim Radio- und Fernsehgesetz keine bezahlte Werbung für Parteien wollten. Wir wollten nicht, dass die Demokratie von jenen, die viel Geld haben, noch mehr geprägt wird. Die Werbespots, um die es hier geht, würden genau am Rand der bezahlten Werbung ausgesendet. Der Raum, wo sie ausgesendet werden, ist völlig irrelevant. Der entscheidende Punkt beim Radio- und Fernsehgesetz war, dass wir nicht wollten, dass das Geld die Demokratie noch mehr bestimmt und kolonialisiert, als das jetzt schon der Fall ist. Wir erleben heute eine Kolonialisierung der schweizerischen Demokratie durch die Interessengruppen, und die Parteien, die seit 1999 einen Verfassungsauftrag haben, sind nicht in der Lage, diesen wahrzunehmen.

Es waren Sie von der CVP und der FDP, die nicht wollten, dass die Produktion der Fernsehspots durch die Veranstalter bezahlt wird, obwohl das zum Beispiel die SRG 2007 bei den Wahlen selber gemacht hat. Jetzt werfen Sie uns vor, es werde zu teuer. Sie unterschätzen völlig, wie günstig Fantasie ist. Vor zwanzig Jahren, bei der ersten Armeeabschaffungs-Abstimmung, hat das Fernsehen beiden Seiten für einen Spot Zeit zur Verfügung gestellt. Wir haben einfach einen Igel über die Strasse laufen lassen und nachher die Igelfamilie gezeigt. Das war ganz günstig, viel günstiger als der Spot der Armee, die mit einem Riesenaufwand Flugzeuge über die Alpen fliegen liess. Sie unterschätzen die Fantasie und die Kreativität völlig, wenn Sie glauben, nur jene, die viel Geld haben, könnten interessante Spots machen. Es ist eigentlich eine unglaubliche Resignation, die Sie hier zum Ausdruck bringen, wenn Sie glauben, nur mit viel Geld könne man etwas Gutes machen. Offenbar haben Sie keine eigenen Erfahrungen, dass Sie mit wenig Geld auch etwas Tolles machen können.

Zudem ist ein Plakat immer ein Aufmerksamkeitserreger. Heute ist es eine Tatsache, dass nur eine Seite das Geld für ein Plakat hat, und dieses Plakat bleibt unwidersprochen. Wir möchten sozusagen ein audiovisuelles Plakat ermöglichen, auch um den bezahlten Plakaten widersprechen zu können. Der Diskurs, Herr Leutenegger, kommt durchaus zustande. Sie dürfen die Bürgerinnen und Bürger nicht unterschätzen. Wenn sie einen Werbespot anschauen, werden sie die Antwort oder ein Widersprechen im nächsten erkennen.

Herr Joder, Sie sagen, das Gesetz sei zu kompliziert. Wenn wir diese Regelungen nicht gemacht hätten, würden wir von Ihnen den Vorwurf bekommen, wir seien unseriös. Sie würden alles aufzählen, was wir nicht bedacht hätten, und uns unterstellen, wir hätten unsorgfältig gearbeitet. Arbeiten wir aber sorgfältig, ist es Ihnen zu kompliziert. Sie lassen uns gar nicht seriös arbeiten, weil Sie gar nicht wollen, dass wir seriös arbeiten. Wenn wir die Parteienstärke nicht berücksichtigt hätten, wären Sie von der SVP die Ersten gewesen, die sich dagegen gewehrt hätten, dass die EVP die gleichen Chancen hat wie die SVP. Jetzt, wo wir sie berücksichtigen, ist es auch wieder nicht recht. Jetzt tun Sie so scheinheilig, als ob Sie die EVP bedauern würden, dass sie nicht einmal 10 Prozent der Grösse Ihrer Partei hier im Parlament hat. Wir berücksichtigen den Wählerwillen bei den Fernsehspots in Form der zur Verfügung gestellten Zeit.

Ich bitte Sie, sich nicht von jenen ins Bockshorn jagen zu lassen, die Angst um ihr Geschäft haben und glauben, wir würden ihnen hier ein Geschäft wegnehmen. Ich bitte die CVP-Fraktion, daran zu denken, dass Herr Lustenberger jahrelang dabei war. Ich bitte die FDP-Fraktion, daran zu denken, dass Herr Engelberger jahrelang an dieser Arbeit

mitgewirkt hat, dass er dazu steht. Ich bitte die SVP zu bedenken, dass Herr Weyeneth der Präsident der Subkommission war, die das ausgearbeitet hat. Herr Joder, Sie können den Kopf schütteln, solange Sie wollen! Gebrauchen Sie Ihren Kopf, und fragen Sie sich, weshalb Herr Weyeneth dazu kam, so etwas zu unterstützen! Er hat eben darunter gelitten, dass selbst die SVP im Kanton Bern von Interessengruppen in den Schatten gestellt wird.

**Mörgeli** Christoph (V, ZH): Herr Kollege Gross, Ihr Vorschlag sieht vor, dass gegen offensichtlich tatsachenwidrige Behauptungen Klage erhoben werden kann – bis vor Bundesgericht. Zweifeln Sie daran, dass Sie uns angeklagt hätten, als wir damals beim Krankenversicherungsgesetz sagten, die Prämien würden massiv steigen? Zweifeln Sie daran, dass Sie uns angeklagt hätten, als wir sagten: «Mit der Personenfreizügigkeit gehen die Leute in schlechten Zeiten nicht einfach wieder nach Hause»? Oder anders gesagt, es geht nicht ums Geschäft, sondern um die Frage: Zweifeln Sie daran, dass es demokratiepolitisch höchst, höchst fragwürdig ist, wenn man in der politischen Auseinandersetzung falsche und richtige Aussagen unterscheiden möchte, wie Sie das immer sehr gerne tun möchten, auch mit Ihrer Wahrheitskommission? Sind wir da demokratiepolitisch nicht auf einem höchst gefährlichen Weg?

**Gross** Andreas (S, ZH), für die Kommission: Zuerst, Herr Mörgeli, erlauben Sie: Rücken Sie den Zweifel nicht so ins Zwielicht! Der Zweifel ist der Anfang jeder klugen Philosophie. Und zweitens: Unterschätzen Sie die Andersdenkenden nicht! Wir haben es viel weniger nötig, mit dem Recht zu argumentieren, als Sie, wenn Sie politisch nicht mehr weiterkommen. Wir suchen die Auseinandersetzung und respektieren auch Thesen, die in ihrem Wahrheitsgehalt angezweifelt werden können. Wir wissen, dass die Wahrheit, wie die Fairness, eine Utopie ist, die niemand kennt und der wir uns gemeinsam nur annähern können, im Wissen, sie nie erreichen zu können. Gemeinsam können wir uns ihr nur annähern, wenn wir auf Augenhöhe miteinander diskutieren können. Und das ist heute nicht mehr der Fall: Sie dominieren, und Sie reduzieren Andersdenkende. Sie marginalisieren Andersdenkende! Sie sollten sich aus Ihrer Opferrolle emanzipieren, weil Sie viel mehr Täter sind als Opfer.

**Hodgers** Antonio (G, GE), pour la commission: Il me semble que tous les intervenants s'accordent sur un constat commun: l'inéquité en ce qui concerne les moyens financiers et l'inégalité des chances en matière de débat politique sont des réalités dans notre pays. Je crois que tout le monde a dit qu'il fallait plus d'équité dans les campagnes de votation; à partir de là, le principe est posé.

Maintenant, évidemment, comment mettre en oeuvre ce principe? On a entendu beaucoup d'arguments. Pour certains, c'est trop compliqué; pour d'autres, le projet n'est pas assez équitable; pour d'autres encore, les spots à la télévision et à la radio ne servent à rien; pour d'autres encore, ou parfois pour les mêmes, les moyens dont disposent les partis sont si différents que certains pourront s'offrir de très jolies publicités et que d'autres auront de toute façon des publicités moins bonnes. Bref, on nous «sort» tous les types d'arguments qu'il aurait été très intéressant d'entendre en commission, notamment s'ils avaient été concrétisés par des propositions.

Quand j'entends Madame Moret et d'autres dire que si les coûts de production ne sont pas à la charge des partis, cela va aggraver l'inéquité sur le plan des spots publicitaires, je me dis: «Mais pourquoi n'ont-ils pas proposé en commission que l'Etat prenne en charge leurs coûts?» Quand j'entends des voix critiques dire que les initiants, comme dans le débat sur l'interdiction d'exporter des armes ou dans celui sur l'interdiction de construire des minarets, auront treize minutes de temps d'antenne et que les comités d'opposants n'auront aucune minute de temps d'antenne, je me demande pourquoi ces personnes n'ont pas déposé en commission une proposition afin que d'autres comités puissent aussi dispo-

ser de quelques minutes de temps d'antenne. Beaucoup de remarques qui ont été faites peuvent être intéressantes dans le cadre de ce débat, mais pourquoi diable ne les avez-vous pas faites en commission?

A mon sens, c'est assez clair. Il y a, dans ce conseil, des forces politiques qui, de manière régulière, cherchent à résoudre le problème de l'inéquité du débat politique dans ce pays par le biais de propositions pour plus de transparence dans le financement des partis politiques, par le biais de propositions de soutien direct au financement des partis politiques et, aujourd'hui, par un projet prévoyant une répartition gratuite de spots à la radio et à la télévision. Toutes ces propositions vont dans le sens d'une plus grande équité dans notre pays en termes de débat politique, et toutes ces propositions, vous les refusez, les unes après les autres, avec différents prétextes! Cela est vraiment regrettable.

Aujourd'hui, ce projet, qui est issu de l'initiative parlementaire Gross, offre une solution qui existe dans une dizaine de pays européens qui ont des systèmes démocratiques, ma foi, beaucoup plus simples que le nôtre. Or je ne vois pas pourquoi la Suisse, avec la richesse de son système de démocratie directe, ne pourrait pas en faire autant.

*Abstimmung – Vote*

*(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 03.436/3116)*

Für Eintreten ... 58 Stimmen

Dagegen ... 119 Stimmen

**Präsidentin** (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Damit entfällt der Eventualantrag des Bundesrates auf Rückweisung.

09.040

## Im Jahr 2008 abgeschlossene internationale Staatsverträge. Bericht

### Traité internationaux conclus en l'an 2008. Rapport

#### *Zweitrat – Deuxième Conseil*

Bericht des Bundesrates 06.05.09 (BBl 2009 3685)

Rapport du Conseil fédéral 06.05.09 (FF 2009 3215)

Ständerat/Conseil des Etats 08.09.09 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 24.11.09 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

**Riklin** Kathy (CEg, ZH), für die Kommission: Wir kommen zum Bericht über die im Jahr 2008 abgeschlossenen internationalen Staatsverträge. Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm, von Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge. Dies erfolgt gemäss den Artikeln 7a und 48a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes.

Im uns vorliegenden dicken Bericht wird jeder bilaterale oder multilaterale Vertrag, den die Schweiz im letzten Jahr ohne Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet, ratifiziert oder genehmigt hat, dem sie beigetreten ist oder der hauptsächlich im Berichtsjahr anwendbar war, kurz dargestellt. Die Darstellung der einzelnen Verträge ist neu einheitlich und übersichtlich strukturiert. Sie enthält eine Zusammenfassung des Inhalts der Verträge sowie kurze Ausführungen zu den Gründen für den Abschluss, zu den durch die Umsetzung zu erwartenden Kosten, zur gesetzlichen Grundlage der Genehmigung sowie zu den Modalitäten für Inkrafttreten und Kündigung. Änderungen bereits bestehender Verträge werden in einem gesonderten Teil in Tabellenform ausgewiesen. Im zu behandelnden Bericht sind 319 Verträge und 94 Vertragsänderungen erfasst, bei welchen der Bundesrat über