

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationsdienst  
3003 Bern  
Tel. 031 322 97 44  
Fax 031 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

# Verhandlungen

# Délibérations

# Deliberazioni

Volkssouveränität statt Behördenpropaganda.  
Volksinitiative (05.054)  
Pa.lv. Burkhalter Didier. Rolle des Bundesrates bei  
Volksabstimmungen (04.463)

Souveraineté du peuple sans propagande  
gouvernementale. Initiative populaire (05.054)  
lv.pa. Burkhalter Didier. Engagement du Conseil fédéral lors  
des votations fédérales (04.463)

Sovranità del popolo senza propaganda di governo.  
Iniziativa popolare (05.054)  
lv.pa. Burkhalter Didier. Ruolo del Consiglio federale durante le  
votazioni popolari (04.463)



VH 05.054 / 04.463

- mit Erlasstext
- avec Texte de l'acte législatif
- contiene testo legislativo

**Datum der Volksabstimmung**  
**01.06.2008**

**Date de la votation populaire**  
**01.06.2008**

Weitere Informationen:  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
unter Volksabstimmungen

Informations complémentaires :  
[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)  
sous votations populaires

Den Ratsmitgliedern steht in der **Pressedatenbank** der Parlamentsdienste eine Auswahl von ständig aktualisierten Artikeln zu den einzelnen Volksabstimmungen in einem separaten Ordner zur Verfügung.

Lors de chaque votation populaire, un dossier spécifique régulièrement mis à jour est à disposition des parlementaires dans **la banque de données «Presse»** des Services du Parlement.

Regelmässige Aktualisierungen der Presseschau werden im Extranet des Schweizer Parlaments **e-parl** publiziert.

Cette revue de presse est régulièrement actualisée dans l'extranet du Parlement suisse **e-parl**.

**Verantwortlich für diese Ausgabe:**

Parlamentsdienste  
Dokumentationsdienst  
Ernst Frischknecht  
Tel. 031 322 97 31

In Zusammenarbeit mit  
Corine Meyer

**Responsable de cette édition:**

Services du Parlement  
Service de documentation  
Ernst Frischknecht  
Tél. 031 322 97 31

Avec la collaboration de  
Corine Meyer

**Bezug durch:**

Parlamentsdienste  
Dokumentationsdienst  
3003 Bern  
Tel. 031 / 322 97 44  
Fax 031 / 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

**S'obtient aux :**

Services du Parlement  
Service de documentation  
3003 Berne  
Tél. 031 / 322 97 44  
Fax 031 / 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

## Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Seite - Page

1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		III
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		V VII
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Ständerat - Conseil des Etats	29.09.2005	1
	Nationalrat - Conseil national	19.12.2006	13
	Ständerat - Conseil des Etats	20.12.2006	14
	Nationalrat - Conseil national	17.12.2007	15
5.	Schlussabstimmungen - Votations finales		
	Ständerat - Conseil des Etats	21.12.2007	24
	Nationalrat - Conseil national	21.12.2007	25
6.	Namentliche Abstimmungen - Votes nominatifs		26
7.	Bundesbeschluss vom Arrêté fédéral du Decreto federale del	21.12.2007 21.12.2007 21.12.2007	29 31 33
8.	<b>04.463 Pa.Iv. Burkhalter Didier. Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen</b> <b>04.463 Iv.pa. Burkhalter Didier. Engagement du Conseil fédéral lors des</b> <b>votations fédérales</b>		35



## 1. Übersicht über die Verhandlungen · Résumé des délibérations

### 05.054 s Volkssouveränität statt

#### Behördenpropaganda. Volksinitiative

Botschaft vom 29. Juni 2005 über die Volksinitiative "Volkssouveränität statt Behördenpropaganda" (BBl 2005 4373)

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

Siehe Geschäft 04.463 Pa.Iv. Burkhalter

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Volkssouveränität statt Behördenpropaganda"

**29.09.2005 Ständerat.** Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

**19.12.2006 Nationalrat.** Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.

**20.12.2006 Ständerat.** Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.

**17.12.2007 Nationalrat.** Zustimmung.

**21.12.2007 Ständerat.** Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

**21.12.2007 Nationalrat.** Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt 2008 1

### 05.054 é Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire

Message du 29 juin 2005 concernant l'initiative populaire "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale" (FF 2005 4139)

CN/CE *Commission des institutions politiques*

Voir objet 04.463 Iv.pa. Burkhalter

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

**29.09.2005 Conseil des Etats.** Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

**19.12.2006 Conseil national.** Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an.

**20.12.2006 Conseil des Etats.** Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an.

**17.12.2007 Conseil national.** Adhésion.

**21.12.2007 Conseil des Etats.** L'arrêté est adopté en votation finale.

**21.12.2007 Conseil national.** L'arrêté est adopté en votation finale.

Feuille fédérale 2008 1



## 2. Rednerliste · Liste des orateurs

### Nationalrat · Conseil national

<b>Donzé</b> Walter (CEg, BE)	20
<b>Fehr</b> Hans (V, ZH)	16
<b>Fluri</b> Kurt (RL, SO)	18
<b>Heim</b> Bea (S, SO)	18
<b>Huber-Hotz</b> Annemarie, Bundeskanzlerin	21
<b>Lustenberger</b> Ruedi (CEg, LU) für die Kommission	15, 22
<b>Markwalder Bär</b> Christa (RL, BE)	19
<b>Meyer-Kaelin</b> Thérèse (CEg, FR)	18
<b>Pfister</b> Gerhard (CEg, ZG)	19
<b>Reimann</b> Lukas (V, SG)	21
<b>Roth-Bernasconi</b> Maria (S, GE) pour la commission	16, 22
<b>Schelbert</b> Louis (G, LU)	17
<b>Stamm</b> Luzi (V, AG)	20

### Ständerat · Conseil des Etats

<b>Brändli</b> Christoffel (V, GR)	7, 9
<b>Briner</b> Peter (RL, SH)	4
<b>Gentil</b> Pierre-Alain (S, JU)	6, 11
<b>Heberlein</b> Trix (RL, ZH)	3
<b>Huber-Hotz</b> Annemarie, Bundeskanzlerin	7, 9
<b>Leuenberger</b> Ernst (S, SO)	9
<b>Inderkum</b> Hansheiri (C, UR)	2
<b>Marty</b> Dick (RL, TI)	7
<b>Pfisterer</b> Thomas (RL, AG)	5
<b>Reimann</b> Maximilian (V, AG)	3, 10, 12
<b>Schmid-Sutter</b> Carlo (C, AI)	4, 9, 11
<b>Stähelin</b> Philipp (C, TG)	4
<b>Studer</b> Jean (S, NE) pour la commission	1



### 3. Zusammenfassung der Verhandlungen

#### 05.054 Volkssouveränität statt Behördenpropaganda. Volksinitiative

Botschaft vom 29. Juni 2005 über die Volksinitiative „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ (BBI 2005 4373)

#### Ausgangslage

Die Initiative verlangt eine Ergänzung von Artikel 34 BV über die Garantie der politischen Rechte. Die Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen soll mit wenigen Ausnahmen verboten werden. Vorgeschlagen werden die folgenden Massnahmen:

- Verbot der Informations- und Propagandatätigkeit für den Bundesrat, die obersten Kader der Bundesverwaltung und die Bundesämter im Vorfeld von Abstimmungen. Zulässig bleibt eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die zuständige Departementsvorsteherin oder den zuständigen Departementsvorsteher.
- Verbot der Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informations- und Abstimmungskampagnen sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial durch alle Behörden des Bundes im Vorfeld von Abstimmungen. Ausgenommen bleibt eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten, die die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen hat.
- Gebot für Bund, Kantone und Gemeinden, Abstimmungstermine mindestens sechs Monate im Voraus zu publizieren.
- Gebot für Bund, Kantone und Gemeinden, den Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlagen zusammen mit den geltenden Rechtsgrundlagen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.
- Für die Verletzung der politischen Rechte soll der Gesetzgeber innert zwei Jahren nach Annahme der Initiative Sanktionen anordnen.

Die direktdemokratischen Institutionen sind eines der Wesens- und Identitätsmerkmale und eine zentrale Errungenschaft des politischen Systems der Schweiz. Der Bundesrat hat sich immer wieder für den Erhalt der Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie eingesetzt und sich wiederholt mit seiner Rolle und derjenigen der Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen beschäftigt. Als Folge davon bestehen heute verwaltungsinterne Leitlinien, die Gewähr dafür bieten, dass Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen gewisse Grundsätze einhalten.

Es ist aber nicht nur die Aufgabe des Bundesrates, sondern auch jene des Parlaments und der Gerichte, sich für den Erhalt einer funktionierenden Demokratie einzusetzen. Seitens des Parlaments wurde die Sorge um die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie mit dem Mittel der parlamentarischen Vorstösse wiederholt zum Ausdruck gebracht. Bundesgericht und Rechtslehre haben die Zulässigkeit und die Grenzen behördlichen Engagements und privater Einwirkungen im Vorfeld von Abstimmungen präzisiert und dadurch entscheidend zu Rechtssicherheit und Wahrung des direktdemokratischen Systems beigetragen.

Die Annahme der Initiative hätte massive Einschränkungen der Informationstätigkeit von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen zur Folge. Es könnte nur in einem sehr engen Rahmen Grundlagenwissen zu den Abstimmungsvorlagen vermittelt werden. Auf offensichtlich falsche oder irreführende Äusserungen Privater könnte der Bundesrat nicht mehr reagieren. Auch wäre es dem Bundesrat untersagt, über neue erhebliche Tatsachen, deren Kenntnis für eine objektive Entscheidung über eine Vorlage notwendig ist, zu informieren. Das bliebe nicht ohne Folgen für die Willensbildung der Stimmberechtigten, die auch einen Anspruch darauf haben, die Haltung und Beweggründe ihrer Regierung zu erfahren und über mögliche Auswirkungen auf Staat, Gesellschaft und Einzelne umfassend, sachlich und objektiv informiert zu werden. Der Anspruch der Stimmberechtigten, sich sowohl aus staatlichen als auch aus privaten Quellen informieren und gestützt darauf eine eigene Meinung bilden zu können, würde beeinträchtigt, wenn Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen kaum mehr informieren dürften und auch die Bundesversammlung in ihrer Informationstätigkeit erheblich eingeschränkt würde. Könnten sich die Stimmberechtigten fast nur noch aus privaten Quellen informieren, blieben die Informationsgrundlagen unvollständig.

Der Bundesrat kommt somit zum Schluss, dass die von der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen nicht nur einen untauglichen und ungeeigneten Beitrag zum Erhalt der freien Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen leisten, sondern im Gegenteil zu deren Gefährdung beitragen würden. Die Initiative verkennt auch die neuen Herausforderungen an Informationen durch den Bundesrat und die Bundesverwaltung in einem veränderten und stark medial geprägten Umfeld. Sie vermag darauf keine adäquaten Antworten zu geben.

Auf Grund dieser Überlegungen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative „Volksouveränität“ statt Behördenpropaganda» Volk und Ständen ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

### Verhandlungen

29.09.2005	SR	Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
19.12.2006	NR	Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative wird um ein Jahr verlängert.
20.12.2006	SR	Fristverlängerung um ein Jahr.
17.12.2007	NR	Zustimmung.
21.12.2007	SR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (38:2)
21.12.2007	NR	Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. (134:61)

Der **Ständerat** empfahl mit 34 zu 3 Stimmen die Ablehnung der Initiative. Der Ständerat verzichtete vorerst darauf, der Volksinitiative einen indirekten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Er sprach sich deutlich gegen eine Beschneidung des Informationsrechts der Regierung und der Verwaltung vor Abstimmungen aus. Ständerat Thomas Pfisterer (RL, AG) meinte, dass „vor allem unsere moderne Referendumsdemokratie auf den Rat der Behörden angewiesen“ sei.

Trotz seiner klaren Ablehnung der Initiative war der Rat bemüht, den Motiven hinter dem Begehren auf den Grund zu gehen. Auch wurden einzelne Stimmen laut, die eine Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation erkennen liessen. So sind für Ständerat Hansheiri Inderkum (C, UR) Auftritte von Bundesräten vor Abstimmungen in der *Arena* in Anbetracht der Würde des Amtes fraglich. Maximilian Reimann (V, AG) fürchtete gar eine „gekaufte Demokratie“, wenn der Bundesrat Steuermittel zu Propagandazwecken einsetzt und Carlo Schmid-Sutter (C, AI) kritisierte Bundesräte, die nach einer Abstimmung „die Schweiz in Gut und Böse“ einteilen. In der Debatte wurde auch erwähnt, dass die Thematik im Rahmen der Geschäfte 04.463 (Pa.IV, Burkhalter „Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen“) und 03.3179 (Mo, Volksabstimmungen, Informationen durch die Bundesbehörden) weiterverfolgt werden sollte.

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des **Nationalrates** hatte sich mit der Frage zu befassen, ob sie die Volksinitiative unabhängig von oder in Verknüpfung mit der parlamentarischen Initiative Burkhalter (04.463), deren Umsetzung ihr oblag, behandeln wollte. Aus Gründen der Transparenz entschloss sich die Kommission, die Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu konzipieren. Volk und Stände sollen dann über die Volksinitiative entscheiden können, wenn die gesetzliche Umsetzung der parlamentarischen Initiative vorliegt und somit Klarheit über die gesetzgeberischen Absichten der Bundesversammlung herrscht.

Beide Kammern verlängerten die Frist für die Behandlung der Volksinitiative in der Wintersession 2006 um ein Jahr.

Im **Nationalrat** empfahl der Sprecher der Staatspolitischen Kommission Ruedi Lustenberger (CEg, LU) die Volksinitiative zur Ablehnung. Er verwies zudem auf die in der Herbstsession gutgeheissene Änderung von Artikel 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, welche als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative konzipiert wurde (04.463, Initiative Burkhalter, Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen). Mit Ausnahme der SVP-Fraktion, die gemäss dem Minderheitsantrag Hans Fehr (V, ZH) für die Annahme der Initiative votierte, folgte die Grosse Kammer dem Beschluss des Ständerates und lehnte die Initiative ab.

### 3. Condensé des délibérations

#### 05.054      **Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire**

Message du 29 juin 2005 concernant l'initiative populaire "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale" (FF 2005 4139)

##### **Situation initiale**

L'initiative demande qu'un complément soit ajouté à l'art. 34 Cst. relatif à la garantie des droits politiques. À peu d'exceptions près, le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent se voir interdire toute activité d'information. Les mesures proposées sont les suivantes:

- Interdiction de toute activité d'information et de propagande de la part du Conseil fédéral, des cadres supérieurs de l'administration fédérale et des offices de la Confédération en période de votation. Est exceptée une brève et unique information à la population par le chef du département compétent.
- Interdiction faite à toutes les autorités fédérales de financer, d'organiser et de soutenir des campagnes d'information et de propagande concernant le scrutin ainsi que de produire, de publier et de financer du matériel d'information et de propagande. Est exceptée une brochure explicative du Conseil fédéral envoyée à tous les citoyens et les citoyennes ayant le droit de vote. Celle-ci expose de façon équitable les arguments des partisans et des opposants.
- Obligation faite à la Confédération, aux cantons et aux communes de publier la date de la votation au moins six mois à l'avance.
- Obligation faite à la Confédération, aux cantons et aux communes de mettre gratuitement à la disposition des citoyens et des citoyennes le texte soumis au vote et le texte en vigueur.
- Obligation faite au législateur de fixer dans un délai de deux ans à partir de l'acceptation de l'initiative les sanctions applicables en cas de violation des droits politiques.

Les institutions de la démocratie directe forment un des traits distinctifs de notre système politique, pour lequel elles représentent un acquis central. Le Conseil fédéral n'a jamais cessé de s'engager en faveur de cette démocratie directe et il s'est maintes fois penché sur son propre rôle et sur celui de l'administration fédérale en période de votation, avec pour résultat que des directives internes ont été mises en place, ce qui garantit le respect de certains principes par le Conseil fédéral et par l'administration fédérale.

Ce n'est toutefois pas au seul Conseil fédéral, mais aussi au Parlement et aux tribunaux qu'il incombe de s'engager en faveur du bon fonctionnement de la démocratie. Par le biais de nombreuses interventions, les parlementaires ont exprimé leur souci de préserver le bon fonctionnement de la démocratie directe. Le Tribunal fédéral et la jurisprudence ont précisé les limites dans lesquelles l'engagement des autorités et les interventions privées étaient admissibles en période de votation, apportant ainsi une contribution décisive à la sécurité du droit et à la sauvegarde de notre système de démocratie directe.

L'acceptation de l'initiative entraînerait une restriction drastique des activités d'information de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant les votations. Seules des connaissances de base relatives à l'objet soumis à la votation pourraient être diffusées, et ce, dans un cadre très restrictif. 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 de nouveaux faits importants, dont la connaissance serait nécessaire à toute prise de décision objective. Ce nouvel état de fait ne resterait pas sans conséquences pour la formation de l'opinion des citoyens, qui ont le droit de connaître l'avis de leur gouvernement et les raisons sur lesquelles il se fonde, ainsi que le droit d'être informés complètement et objectivement sur les conséquences éventuelles du résultat des votations pour l'Etat, la société et les particuliers. Le droit qu'ont les citoyens de s'informer auprès de sources officielles aussi bien que de sources privées pour se forger leur propre opinion ne serait plus respecté si le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne pouvaient plus guère informer avant les votations et si l'activité d'information de l'Assemblée fédérale devait elle aussi être strictement limitée. Si les citoyens ne devaient pratiquement plus disposer que de sources privées, leur information reposerait sur des bases incomplètes.

Le Conseil fédéral en arrive donc à la conclusion que les mesures proposées par l'initiative ne seraient pas seulement inopportunes et inappropriées, si l'on entend sauvegarder la libre formation de l'opinion publique en période de votation, mais qu'elles contribueraient bien plutôt à mettre ce processus en danger. L'initiative méconnaît par ailleurs les nouvelles exigences en matière

d'information par le Conseil fédéral et l'administration fédérale, dans un contexte en pleine évolution et fortement influencé par les médias. Elle ne fournit aucune réponse adéquate à ce sujet.

Se fondant sur ces considérations, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter, sans contre-projet, l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale».

### Délibérations

29.09.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.12.2006	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an.
20.12.2006	CE	Prolongation du délai pour 1 année.
17.12.2007	CN	Adhésion.
21.12.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (38:2)
21.12.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (134:61)

Par 34 voix contre 3, le **Conseil des États** a adhéré au projet du Conseil fédéral, qui propose de soumettre l'initiative (sans contre-projet) au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. Renonçant dans un premier temps à lui opposer un contre-projet indirect, le Conseil des États a clairement indiqué qu'il n'entendait pas empêcher le gouvernement ou l'administration de faire usage de leur droit d'informer avant les votations. Le conseiller aux États Thomas Pfisterer (RL, AG) a fait part de sa conviction qu'«une démocratie référendaire moderne comme la nôtre a particulièrement besoin du conseil des autorités. »

Si le conseil s'est clairement prononcé en faveur du rejet de l'initiative, il n'en a pas moins cherché à analyser les raisons qui avaient conduit au dépôt de celle-ci. Certains députés ont d'ailleurs fait savoir que la situation actuelle ne les satisfaisait pas. Ainsi, le conseiller aux États Hansheiri Inderkum (C, UR) a estimé que les interventions de conseillers fédéraux dans l'émission « Arena » à la veille de votations étaient discutables, eu égard à la dignité de leur fonction. Maximilian Reimann (V, AG) est allé jusqu'à évoquer une « démocratie achetée », puisque le Conseil fédéral utiliserait les deniers publics à des fins de propagande, tandis que son collègue Carlo Schmid-Sutter (C, AI) a critiqué les conseillers fédéraux qui se permettaient de partager la Suisse en deux camps – le bon et le mauvais – à l'issue d'une votation. Au cours des délibérations, il a été indiqué que ce thème devrait être approfondi dans le cadre de l'examen des objets 04.463 (lv.pa. Burkhalter « Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales ») et 03.3179 (Mo. CIP-CN « Votations populaires. Informations fournies par les autorités fédérales »).

La Commission des institutions politiques (CIP) du **Conseil national** devait se prononcer sur la question de savoir si elle souhaitait examiner l'initiative populaire isolément ou avec l'initiative parlementaire Burkhalter (04.463), dont la mise en oeuvre lui incombe. Par souci de transparence, la commission a décidé de concevoir à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire le projet visant à mettre en oeuvre l'initiative parlementaire. De cette façon, le peuple et les cantons pourraient voter sur l'initiative populaire en ayant connaissance du projet législatif visant à mettre en oeuvre l'initiative parlementaire, et donc des intentions du législateur.

À la session d'hiver 2006, les deux chambres ont décidé de proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative populaire.

Lors des débats au **Conseil national**, le rapporteur de la Commission des institutions politiques, M. Ruedi Lustenberger (CEg, LU), a recommandé le rejet de cette initiative populaire; il a rappelé qu'une modification de l'art. 10a de la loi fédérale sur les droits politiques avait déjà été adoptée lors de la session d'automne en réponse à une initiative Burkhalter (04.463. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales) et que cette modification constituait déjà, indirectement, une contre-proposition à l'initiative. À l'exception des démocrates du Centre qui se sont prononcés en faveur de l'adoption de l'initiative conformément à la proposition de minorité Hans Fehr (V, ZH), le Conseil national a suivi la décision du Conseil des États et rejeté l'initiative.

## Siebente Sitzung – Septième séance

Donnerstag, 29. September 2005

Jeudi, 29 septembre 2005

08.00 h

05.054

### Volkssouveränität statt Behördenpropaganda. Volksinitiative

### Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire

*Erstrat – Premier 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)

**Studer** Jean (S, NE), pour la commission: Appuyée par plus de 106 000 signatures, l'initiative vise deux objectifs: premier objectif, elle vise à réglementer l'information que peuvent donner les autorités fédérales une fois les débats parlementaires terminés; second objectif, elle vise à réglementer, cette fois non seulement au niveau fédéral, mais aussi aux niveaux cantonal et communal, certains aspects de l'organisation des votations populaires.

Au niveau fédéral, cette réglementation tendrait à interdire au Conseil fédéral, aux cadres supérieurs de l'administration fédérale et aux offices de la Confédération toute activité d'information et de propagande, en particulier toute intervention dans les médias ou dans n'importe quelle manifestation, sous réserve d'une brève et unique communication du chef du département concerné. Elle vise aussi à interdire tout soutien financier ou logistique de la Confédération dans les campagnes d'information, en particulier à interdire la production de n'importe quel document, sous réserve d'une brève brochure explicative.

S'agissant du niveau fédéral, mais aussi des niveaux cantonal et communal, elle prescrit que la date des votations soit publiée au moins six mois à l'avance. Elle prescrit aussi, à l'intention de tous les organes communaux, cantonaux et fédéraux, qu'ils doivent mettre à disposition des citoyennes et des citoyens le texte soumis au vote et le texte en vigueur, et ce gratuitement. Enfin, à ces trois niveaux, elle demande que la loi fixe dans un délai de deux ans les sanctions applicables en cas de violation des droits politiques.

La première question qu'on peut légitimement se poser est la suivante: pourquoi cette initiative fédérale déploie-t-elle des effets non seulement au niveau fédéral, mais aussi aux niveaux cantonal et communal? La réponse se trouve dans la disposition concernée par l'initiative: c'est l'article 34 de la Constitution fédérale. Cet article appartient au titre 2 de notre charte fondamentale, un titre consacré aux droits fondamentaux, à la citoyenneté et aux buts sociaux. Ce titre 2 s'applique à tous les échelons de notre Etat fédéral. Ainsi, l'article 34 alinéa 1 de la Constitution garantit les droits politiques, et cette garantie vaut pour tous les échelons: fédéral, cantonal et communal. Tant qu'il ne vise pas expressément les autorités fédérales, le texte de l'initiative concerne bien tous les échelons précités. C'est le cas de l'alinéa 3 lettres c et d et de l'alinéa 4. Cet avis est celui du Conseil fédéral et de la commission.

Par 8 voix contre 0 et 1 abstention, la commission propose, comme le Conseil fédéral, de recommander le rejet de cette initiative, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, cette initiative constitue une intrusion au niveau de l'organisation des votations sur les plans cantonal et communal. Cette intrusion ne va pas sans poser quelques problèmes dans l'organisation de ces consultations populaires, intrusion que rien ne justifie. En particulier, il n'y a pas dans l'organisation des votations cantonales et communales des difficultés ou des problèmes spécifiques qui nécessiteraient la réglementation que l'initiative voudrait imposer quant à la date de publication de la votation ou quant à la nature des documents qui doivent être mis à la disposition des citoyennes et des citoyens à ces niveaux.

Ensuite, la commission est d'avis que les autorités fédérales doivent non seulement avoir la capacité d'informer la population sur les objets soumis en votation, mais qu'elles en ont même l'obligation. Ces autorités sont et doivent être considérées, au même titre que d'autres, comme des partenaires de cette information, elles qui s'emploient à communiquer le point de vue de la majorité des membres du Parlement. Les autorités doivent être à même non seulement de fournir des informations claires sur des faits précis, mais aussi, à quelque moment que ce soit, d'apporter des précisions sur, peut-être, des incompréhensions qui seraient apparues pendant la campagne précédant la votation; elles doivent aussi être à même de rectifier des informations parfois fausses qui sont données, toujours dans la campagne précédant la votation. La commission est aussi de l'avis que, d'une manière générale, le Conseil fédéral, les autorités fédérales s'acquittent d'une manière consciencieuse de leur tâche, fournissent des informations objectives, toujours par rapport à la position adoptée par la majorité des membres du Parlement. Il est vrai que le rôle du Conseil fédéral a évolué ces dernières années, notamment en raison de l'importance croissante donnée à la politique de communication. Mais ce n'est pas simplement le rôle du Conseil fédéral qui a évolué, c'est finalement le positionnement de l'ensemble des acteurs de la vie politique qui a aussi changé ces dernières années dans la relation avec les médias, avec le domaine de la communication.

Le Conseil fédéral a pris conscience en outre de son rôle et de l'évolution de celui-ci et a décidé de réglementer sa politique d'information, notamment en édictant des lignes directrices résultant d'une analyse faite par la Conférence des services d'information élargie. Et de l'avis de la commission, ces lignes directrices vont – et c'est le cas de le dire – dans la bonne direction. Elles correspondent à la responsabilité en matière d'information que doit avoir un gouvernement, responsabilité qui lui a d'ailleurs été donnée par la population qui a adopté la Constitution fédérale, laquelle contient une disposition extrêmement claire à ce sujet quant aux obligations du gouvernement de participer à la formation de l'opinion.

On relèvera par ailleurs que le Conseil fédéral n'est pas le seul à délimiter cette politique d'information: les tribunaux d'une certaine manière y contribuent aussi. Ainsi le Tribunal fédéral a été appelé à définir un certain nombre de principes pour assurer dans la société démocratique qui est la nôtre de quelle manière les autorités pouvaient s'engager dans la formation de l'opinion; il a été appelé à dégager aussi un certain nombre de limites, dont se sont inspirées les autorités fédérales pour adopter leurs directives.

Il y a aussi eu des interventions parlementaires à ce sujet, certes peut-être parfois contradictoires, mais certaines d'entre elles ont déjà reçu l'aval de notre conseil: ce sont celles qui visaient à promouvoir un engagement actif des autorités fédérales. On peut penser ici à l'initiative parlementaire Burkhalter 04.463, qui vise à favoriser une information claire et objective de la part des autorités fédérales, certes dans le cadre d'une disposition légale, mais c'est quand même un engagement précis qui va dans le prolongement de l'attitude qu'adoptent les autorités fédérales dans ce domaine. De l'avis donc de la commission, le Conseil fédéral est un gouvernement et on ne comprendrait pas qu'un gouvernement

ne s'engage pas dans une votation populaire pour défendre l'avis de la majorité des membres du Parlement.

La commission relève enfin que l'application même de l'initiative, outre ses principes, est de nature à poser quelques problèmes. Ainsi, l'initiative prévoit que s'il y a une information à la population, elle soit donnée par le chef du département compétent. On sait que cela peut susciter quelque difficulté: on a vu des chefs de département n'être pas toujours convaincus – et c'est un euphémisme! – par les décisions prises par la majorité des membres du Parlement. Il est nécessaire peut-être qu'il y ait là une certaine marge de manoeuvre pour le gouvernement. On ne comprendrait pas non plus – si vous me permettez cette allusion – que finalement l'avis d'un membre du gouvernement ne puisse pas être exprimé au niveau des autorités fédérales, mais puisse être repris dans le cadre d'annonces publiques payées par une fondation par exemple.

En fait, le Conseil fédéral doit garder sa capacité de communication, y compris dans le cadre des votations. De l'avis de la commission, jusqu'à maintenant il s'en est acquitté avec clarté et objectivité.

Ce sont ces raisons qui ont conduit la commission, sans aucune opposition, à vous recommander le rejet de cette initiative populaire.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR): Auch wenn Ihnen, wie es unser Kommissionspräsident soeben gesagt hat, die Staatspolitische Kommission ohne Gegenstimmen bei 1 Enthaltung beantragt, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, ist es angemessen, dass wir uns im Plenum unseres Rates mit ihr noch etwas vertiefter auseinander setzen. Die Initiative beschlägt ja einen sehr interessanten und wichtigen Gegenstand, nämlich das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht des Bürgers und der Bürgerin auf freie Willens- und Entscheidungsfindung einerseits und dem Recht oder allenfalls gar der Pflicht von Regierung und Verwaltung zu informieren andererseits. Ich meine, dass man gut daran tut, sich zu vergegenwärtigen, was denn eigentlich die Lehre – die Rechtslehre, die Staatsrechtslehre – und auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Thema sagen.

Was die Rechtslehre anbetrifft, so muss man zwischen der älteren und der neueren Staatsrechtslehre unterscheiden, wie das ja heute bei verfassungsrechtlichen oder staatspolitischen Fragen meistens der Fall ist. Die ältere Lehre hat einhellig die Meinung vertreten, dass sich die Behörden grundsätzlich aus Abstimmungen herauszuhalten hätten, weil behördliche Informationen im Vorfeld von Abstimmungen als potenzielle Gefahr für die freie und ungehinderte Willens- und Entscheidungsfindung des Bürgers und der Bürgerin betrachtet wurden.

Heute, so wird in der Botschaft festgehalten – zu Recht eigentlich, Frau Bundeskanzlerin –, wird diese Lehre kaum mehr vertreten. Aber ich möchte doch auf einen meines Erachtens bedenkenswerten Beitrag von Hansjörg Seiler in der Festschrift für Professor Thomas Fleiner hinweisen. Herr Seiler, der übrigens in der Botschaft auch erwähnt ist, macht beispielsweise in diesem Beitrag darauf aufmerksam, dass in denjenigen Fällen, in denen eine Volksabstimmung stattfindet – sei dies aufgrund eines fakultativen oder aufgrund eines obligatorischen Referendums –, die Regierung eigentlich nicht mehr das Volk vertritt, dass also mit anderen Worten in solchen Fällen das Repräsentationsprinzip durch das direktdemokratische Prinzip ersetzt werde.

Die aktuelle Lehre schliesst aus Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung auf ein Informationsrecht oder gar eine Informationspflicht des Bundesrates. Da aber Absatz 2 von Artikel 34 der Bundesverfassung die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe des Bürgers und der Bürgerin garantiert, ergibt sich eigentlich aus dieser Rechtsauffassung logischerweise, dass die Information die Grundsätze der Objektivität, der Ausgewogenheit und der Verhältnismässigkeit zu beachten habe.

Bei der Rechtsprechung des Bundesgerichtes sieht es ähnlich aus. Auch da muss man zwischen einer älteren und der aktuellen Rechtsprechung unterscheiden. Die ältere Recht-

sprechung des Bundesgerichtes war eigentlich ganz auf der ursprünglichen Linie der Staatsrechtslehre, insofern, als das Bundesgericht festgestellt hat, dass die Freiheit der Meinungsäusserung grundsätzlich jede Einflussnahme der Behörden ausschliesst, welche geeignet sei, die freie Willensbildung zu beeinflussen.

Wegleitend ist heute der Bundesgerichtsentscheid 130 I 290ff., der sagt, aus Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung folge die Verpflichtung der Behörden auf eine korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen. Insbesondere muss nach Auffassung des Bundesgerichtes die Information sachlich sein. Das Bundesgericht hält im erwähnten Entscheid mit Bezug auf das Erfordernis der Sachlichkeit wörtlich fest, der Sachlichkeit würden Informationen genügen, «wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind».

Beurteilt man nun den Text der Initiative im Lichte dieser Parameter von Staatsrechtslehre und bundesgerichtlicher Rechtsprechung, so muss man klar zu einer Ablehnung kommen. Denn die Initiative verbietet im Grundsatz – es gibt zwei Ausnahmen, sie wurden vom Herrn Kommissionspräsidenten erwähnt – dem Bundesrat eigentlich jegliche Informationsstätigkeit, und zwar mit dem Abschluss der parlamentarischen Beratungen; Herr Kommissionspräsident Studer hat es ebenfalls gesagt.

Die Initianten sagen, der Bundesrat könne – und er solle auch – vorher, das heisst bis zum Abschluss der parlamentarischen Beratungen, informieren. Nachher aber sei die Information allein Sache der Parteien, der Verbände usw. Die Initianten, so könnte man sagen, gehen gleichermassen idealtypisch davon aus, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger jeweils alles aufnehmen, was der Bundesrat im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen oder spätestens beim Abschluss der parlamentarischen Beratungen sagt. Sie würden das dann alles im Kopf behalten und würden dann, wenn der Abstimmungskampf beginnt, die Argumentation von Bundesrat und Verwaltung immer noch erwägen.

In Tat und Wahrheit ist es doch so, dass das Gros der Stimmberechtigten sich erst im Verlauf der Abstimmungskampagne mit einer Vorlage befasst. Und eben aus diesem Grund muss es dem Bundesrat möglich sein, seinerseits über Abstimmungsvorlagen informieren zu können, auch nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen, insbesondere auch, um offensichtliche Falschinformationen korrigieren zu können. Schon aus diesen wenigen Gründen ist die Initiative abzulehnen.

Es gibt nach meiner Auffassung noch andere Gründe, weshalb die Initiative abzulehnen ist. So ist sie meines Erachtens sehr unsorgfältig redigiert. Das sehen Sie z. B., wenn Sie die Buchstaben a und b lesen. Buchstabe a von Absatz 3 befasst sich mit der Informations- und Propagandatätigkeit. Hier wird aber als Ausnahme nur die einmalige kurze Information durch den Vorsteher oder die Vorsteherin des jeweiligen Departementes erwähnt. Das Hauptelement der Information, nämlich die Informationsbroschüre, die wir schon seit längerer Zeit haben, wird dann lediglich unter Buchstabe b, der sich ja mit der Finanzierung befasst, quasi indirekt erwähnt. Das ist nur ein Argument, es gäbe noch andere, die zeigen, dass diese Initiative sehr unsorgfältig redigiert ist.

Der Initiativtext ist nach meiner Auffassung auch nicht verfassungswürdig, nicht nur materiell, sondern auch formell. Er weist einen zu hohen Konkretisierungsgrad auf. Von daher gesehen stellt sich auch die Frage – Herr Kollege Stähelin hat in der Kommission darauf hingewiesen –, ob die Initiative bei Artikel 34 Absatz 3 überhaupt am richtigen Ort angesiedelt ist oder ob sie nicht eher bei Artikel 180 der Bundesverfassung anzusiedeln wäre, indem die dortige Bestimmung zu ergänzen wäre. Denn diese Bestimmung, Artikel 180 in seiner heutigen Ausgestaltung, Frau Bundeskanzlerin, ist

nach meiner persönlichen Überzeugung, entgegen dem, was der Bundesrat sagt, keine genügende Verfassungsgrundlage für das, wovon wir hier sprechen, nämlich für die Informationstätigkeit des Bundesrates und der Verwaltung im Vorfeld von Abstimmungen.

Also ist die Initiative klar abzulehnen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang schliesslich noch darauf hinweisen, dass der Bundesrat von sich sagt, er würde sich an die Grundsätze von Lehre und Rechtsprechung halten – ich habe versucht, Ihnen diese aufzuzeigen. Ob er bzw. jedes einzelne Mitglied sich auch tatsächlich an diese Grundsätze hält, möchte ich Ihrem persönlichen Urteil überlassen. Ich jedenfalls habe nicht nur, aber insbesondere auch und schon lange mit dem Umstand Mühe, dass es nun offenbar zur Regel geworden ist, dass sich die Mitglieder des Bundesrates jeweils vor Abstimmungen in die «Arena» begeben. Meines Erachtens hat das auch mit der Würde des Amtes zu tun, denn es gibt immer wieder Leute in der «Arena», die sehr ungehemmt sind, wenn es um gewisse Themata geht, und da steht meines Erachtens eben auch die Würde des Amtes des Bundesrates bzw. der Mitglieder des Bundesrates zur Disposition.

Aus diesem Grunde, glaube ich, besteht schon ein gewisser Handlungsbedarf, dass man sich mit diesem Thema noch etwas vertieft befasst, und deshalb – auch das hat Herr Kommissionspräsident Studer erwähnt – sind wir der Meinung, dass wir uns auf der Grundlage der parlamentarischen Initiative Burkhälter 04.463, der beide Staatspolitischen Kommissionen Folge gegeben haben, und aufgrund der Motion 03.3179 des Nationalrates, die wir lediglich als Postulat überweisen wollen, noch etwas mit dem Thema befassen sollten.

Aber wie gesagt, ich beantrage Ihnen mit Überzeugung, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

**Heberlein Trix (RL, ZH):** Nach den umfassenden rechtlichen Ausführungen unseres Kollegen Hansheiri Inderkum möchte ich einfach noch einige zusätzliche Aspekte erwähnen und nicht mehr auf diese Fragen eingehen; sie wurden klar genug dargestellt.

Nach Anhörung der Initianten in der Kommission hätten die Kommissionsmitglieder eigentlich von der Annahme ausgehen müssen, dass Bundesrat, Bundesverwaltung und die Parlamentarier im Vorfeld von Abstimmungen auf Bundesebene einem überbordenden Aktivismus verfallen seien, dass sie demagogische Behauptungen aufstellen und damit eine unverfälschte Meinungsbildung verhindern; so auch der Wortlaut der Aussagen der Initianten.

Der Kommissionspräsident hat sehr klar ausgeführt, welche Konsequenzen eine Umsetzung dieser Initiative hätte. Richtig scheint mir – auch dies wurde bereits erwähnt –, dass wir uns hier im Plenum, aber auch in der Kommission anlässlich der Behandlung der parlamentarischen Initiative Burkhälter nochmals damit beschäftigen, wieweit sich Bundesrat und Verwaltung im Vorfeld von Abstimmungen äussern sollen, wie weit sie in der Meinungsbildung gehen sollen. Wie weit geht die Informationspflicht, wo sind ihre Grenzen? Wie weit geht die Pflicht zur Meinungsäusserung, und wo beginnt die Propaganda? Das ist eine Gratwanderung, da dies je nach politischer Ansicht oder nach Standpunkt gegenüber der Vorlage ja bekanntlich sehr unterschiedlich aussieht.

Hat sich der Bundesrat in letzter Zeit zu stark für oder gegen eine Vorlage engagiert? In den hängigen Vorstössen – wir haben es gehört – finden wir das gesamte Spektrum von Meinungen. Die einen verlangen vom Bundesrat mehr, die anderen weniger Informationen. Die staatspolitischen Fragen, die sich aus dem Initiativtext ergeben, sind vielfältig und die Forderungen sehr widersprüchlich. In der Botschaft müssen zwar die staatspolitischen Erwägungen einigermaßen zusammengesucht werden, sie sind jeweils in den einzelnen Kapiteln eingeordnet und nicht gebündelt. Dies ist aber kein Grund, der Initiative irgendwelche Sympathien entgegenzubringen.

Sie hätte für Kantone und Gemeinden erhebliche Konsequenzen. So bestünde ein praktisch unüberwindbares Hin-

dernis in der Sechs-Monate-Frist, die verlangt wird. Die Vorschrift, dass Rechtstexte beigelegt werden müssen, hätte grosse Kostenfolgen, und auch die formalen Mängel der Initiative – sie wurden bereits erwähnt – sind nicht zu unterschätzen. Die Einordnung des Textes der Initiative in der Bundesverfassung, wie sie jetzt verlangt wird, hätte zur Folge, dass sie wirklich auch für Kantone und Gemeinden Konsequenzen hätte.

Sie ist als Verfassungsbestimmung viel zu detailliert. Erinnern Sie sich an die Diskussionen, die wir im Rahmen der Gesamtrevision der Bundesverfassung hatten, wo verlangt wurde, dass die Initiativtexte klar sind und entsprechend auch nicht in detaillierter Gesetzesform daherkommen. Nicht nur der Bundesrat, auch wir Parlamentarier würden durch den Text der Initiative in unseren Aktivitäten in den Abstimmungskämpfen erheblich eingeschränkt. Nur der Bundesrat kann eine Vorlage im Sinne der Parlamentsmehrheit vertreten. Wir alle sind in den Abstimmungskämpfen ja auch parteipolitische Vertreter.

Aus all diesen Gründen möchte ich Ihnen empfehlen, die Initiative ohne einen Gegenvorschlag klar abzulehnen, aber auch zu sagen, dass wir uns im Rahmen der Diskussionen über die anderen hängigen Vorstösse nochmals mit diesem Thema auseinander setzen und versuchen, einen Weg zu finden, der für alle einigermassen gangbar ist.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Sie haben es gehört: Unsere Kommission empfiehlt diese Volksinitiative mit 8 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zur Ablehnung. Die Enthaltung stammte von mir. Ich werde auch heute dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag der Kommission nicht zustimmen. Auf einen eigenen Antrag verzichte ich, da das letzte Wort ohnehin nicht hier im Rat, sondern vom Souverän gesprochen wird.

Ich möchte Ihnen aber nicht verhehlen, dass ich grosses Verständnis für das Grundmotiv der Initianten habe. Wie sie uns bei der Anhörung kundgetan haben, fühlen sie sich in ihrer freien Meinungsbildung durch zunehmende obrigkeitliche Beeinflussung, insbesondere durch die Exekutive, eingeschränkt und gestört. Das Wort der «gelenkten Demokratie» machte die Runde. Gemeint waren die massive Einschaltung und Teilhabe an der Propagandatätigkeit durch den Bundesrat in verschiedenen Abstimmungskämpfen.

Dieser Vorwurf kann nicht einfach vom Tisch gefegt werden. Das Engagement von Bundesräten, von Bundesämtern und ihren PR-Stäben geht mir fallweise auch zu weit. Nehmen wir nur das Beispiel vom letzten Sonntag, die Referendumsabstimmung über die Erweiterung der Personenfreizügigkeit. Auch ich war ein Befürworter der Vorlage und engagierte mich entsprechend. Aber vom Bundesrat hätte ich doch mehr Zurückhaltung erwartet. Er arbeitet ja ausschliesslich mit Steuermitteln. Es widerspricht meinem demokratischen Empfinden, wenn diese Steuergelder weitgehend nur der einen Seite zukommen.

Wenn dann noch eine «Millionenpropagandawalze» eines Wirtschaftsverbandes wie der Economiesuisse hinzukommt, mit der unter anderem wochenlang mit den Köpfen einer ganzen Serie von kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräten Inseratwerbung betrieben wird, dann grenzt das für mich – entschuldigen Sie den Ausdruck, aber ich brauche ihn trotzdem – an eine gekaufte Demokratie. Das ist nicht von Gutem. Ebenso widerspricht es demokratischen Gepflogenheiten, wenn der Bundesrat nach Abstimmungen das Volk in gute und weniger gute Bürger aufspaltet, wie das in der Praxis immer wieder vorkommt. Entweder stehen wir zu unserer Demokratie und akzeptieren ihre Entscheide, ohne von «guten» oder von «schwarzen» Sonntagen zu sprechen – oder dem Vorwurf von der «gelenkten Demokratie» kommt halt doch eine gewisse Berechtigung zu.

In diesem Zusammenhang kritisiere ich beispielsweise auch ein Propagandakonzept, wie es letztes Jahr vom Integrationsbüro im Vorfeld der Schengen-Abstimmung ausgearbeitet worden ist, worin mir aufseiten der Befürworter, ohne

dass man mich überhaupt vorgängig angefragt hätte, eine bestimmte Rolle zugeordnet worden ist. Ich war dann aber – zum Pech für das Integrationsbüro – Mitglied im Komitee «Schengen nein, Osterweiterung ja». Das Integrationsbüro entschuldigte sich dann für diesen Lapsus bei mir, ich nahm die Entschuldigung an. Aber gelöst ist das Grundsatzproblem «Wie weit sollen sich Bundesrat und Verwaltung in Abstimmungskämpfen einseitig engagieren?» damit natürlich nicht.

Mit der Initiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» soll diesem überbordenden Aktivismus nun entgegengewirkt werden. Ob man mit dem vollen Wortlaut einig geht oder nicht, für mich setzt die Initiative zumindest ein Zeichen in die richtige Richtung. Deshalb bekämpfe ich sie nicht. Hingegen gehe ich nicht einig mit allen Argumenten, mit denen der Bundesrat gemäss seiner Botschaft das Volksbegehren bekämpft. So äussert er sich in Ziffer 9.2 auf Seite 4401 zu den Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Die Initiative sagt jedoch klar, was nach Abschluss der parlamentarischen Behandlungen sein soll – nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen! –, aber die überwiegende Mehrheit der Gemeinden hat ja weder ein Parlament noch einen Einwohnerrat oder dergleichen. Die Initiative kann sich also gar nicht auf die Gemeinden – gemeint sind natürlich alle Gemeinden – auswirken, sie kann sich also gar nicht auf die Gemeinden hinderlich auswirken, wie es der Bundesrat in seiner Abwehrstrategie behauptet.

Ich bat in der Kommission dann darum, das Bundesamt für Justiz möge sich nochmals dieser Auslegungskontroverse annehmen, fand aber leider kein Gehör. Bis zum Beweis des Gegenteils gehe ich also weiter davon aus, dass diese Initiative nur eidgenössische Abstimmungen betreffen kann. Das Argument des Bundesrates, «die Volksinitiative wird kantonale und Gemeindeabstimmungen behindern und ist daher demokratiefeindlich», erweist sich zumindest für mich als Behördenpropaganda auf sehr dünnem Eis. Das ist es, was ich nicht will.

Deshalb stimme ich auch dem Bundesbeschluss zur Beerdigung dieser Initiative nicht zu.

**Stähelin Philipp (C, TG):** Wenn ich noch kurz das Wort ergreife, mache ich es eigentlich erstens aus einem aktuellen Anlass und zweitens auch, um das von meinem Vorredner eben Gesagte noch etwas zu relativieren.

Aktueller Anlass: Wir haben im Kanton Thurgau am letzten Wochenende eine beinahe historische Abstimmungsschlacht erlebt und erlitten. Es ging um Strassenbauvorhaben von einigen Hundert Millionen Franken, Sie haben das vielleicht auch mitbekommen. Wenn Sie in den letzten Wochen und Monaten durch diesen Kanton fahren, konnten Sie Erstaunliches feststellen: Jede Gemeinde an der Linienführung nahm Stellung zu den Vorhaben, und zwar mit grossem Mitteleinsatz, auch finanziell – das sah man –, mit wunderbaren Plakaten und Wimpeln und was weiss ich nicht was, je nach Interessenlage die einen dafür, die anderen dagegen. Das Ganze war äusserst verwirrend, aber auf jeden Fall wurde dieser Abstimmungskampf von den Gemeinden hier mit sehr viel Engagement begleitet. Selbstverständlich nahm dann auch der Regierungsrat Stellung – es war eine Stellungnahme, die vielleicht auch über die rein sachliche Erläuterung hinausging, aber das spielt für das, was ich hier sagen will, keine Rolle.

Das Problem dieser Volksinitiative liegt in meinen Augen unter anderem eben auch darin, dass Artikel 34 der Bundesverfassung nicht nur die Bundesebene, sondern alle drei staatlichen Ebenen anspricht, und zwar von seiner Position, von seiner Stellung in der Verfassung her. Es geht hier in diesem Abschnitt grundsätzlich sowohl um den Bund als aber auch um die Kantone und die Gemeinden – grundsätzlich.

Jetzt kann man natürlich sagen, wie es mein Vorredner getan hat, dass vom Wortlaut her die Gemeinden beispielsweise nicht angesprochen sein können, weil sie oder zumindest einige von ihnen kein Parlament haben und hier ja die

Rede vom Bund und vom Bundesrat ist. In meinen Augen ist es aber mindestens offen, wieweit eben die anderen Ebenen auch berührt werden. Von der Stellung her – noch einmal, darüber müssen Sie sich mindestens auch Gedanken machen – sind sie in Artikel 34, in den anderen Absätzen dieses Artikels, angesprochen. Dieser Initiativtext wird, falls er Recht wird, ohne Zweifel eben auch Auswirkungen auf die kommende Praxis, auf die Auslegung, haben.

Damit werden, ob wir wollen oder nicht, die Kantone und Gemeinden berührt werden, ohne dass wir jetzt aufgrund des uns vorliegenden Textes wissen, was und wie weit die Auswirkungen sein bzw. gehen werden und in welcher Weise. Genau das möchte ich vermeiden. Nicht wahr, es ist eine gewisse Blackbox: Die Kantone und Gemeinden sind angesprochen; Sie wissen aber nicht exakt, was Sie hier für Schlüsse ziehen sollen. Das wird bedeuten, dass solche Abstimmungen, wie wir sie gerade im Kanton Thurgau erlebt haben, für einige Zeit dann wohl gerichtliche Nachspiele haben werden. Das will ich nicht!

Aus diesem Grund kann die Volksinitiative hier tatsächlich nicht unterstützt werden. Ich sage aber ebenfalls etwas anderes: In meinen Augen besteht in diesen Bereichen Handlungsbedarf. Das war ja auch die Meinung in der Kommission. Es war die Meinung, dass wir den gesamten Fragenkomplex hier aufgrund anderer Vorstösse weiter behandeln und abklären. In diesem Sinne ist die Kommission hier auf einem guten Weg.

Der Rat sollte aber meines Erachtens hier tatsächlich dem Bundesrat folgen und die Initiative ablehnen.

**Briner Peter (RL, SH):** Die materiellen und formalen Bemerkungen zu dieser Volksinitiative sind von den Vorrednern bereits klar dargelegt worden. Lassen Sie mich noch einen kleinen praktischen Aspekt nachschieben.

Wir alle sind doch stolz, wenn wir einmal einen Bundesrat bei uns, in unserem Kanton, haben, sei es für einen Vortrag, für einen Verband, an einem Podium für die Öffentlichkeit oder ganz einfach für eine Feier. Wenn nun ein Mitglied unserer Landesregierung an einem solchen Anlass vor einer Abstimmung – und wir sind ja in unserem Land immer vor einer Abstimmung – zu einer Abstimmungsfrage nichts mehr sagen darf, ja, über was soll ein Bundesrat dann überhaupt noch referieren, und wozu soll er in die Kantone kommen?

Die Leute interessieren sich bei diesen Gelegenheiten jeweils sehr – vielleicht mehr als für das Vortragsthema – dafür, wie unsere Landesregierung zu bevorstehenden Abstimmungsfragen argumentiert. Wenn man mit der Meinung des Bundesrates nicht einverstanden ist, dann ist das gewöhnlich die Gelegenheit, um mit offenem Visier und mit Respekt die Diskussion mit einem Mitglied unserer Landesregierung zu suchen. Dies sind die Chance und der Charme der Bürgernähe – und das Gegenteil von «gelenkter Demokratie». Das ist ein Schlagwort, das in diesem Zusammenhang völlig fehlt am Platz ist.

Der Initiative liegt im Grunde ein ganz anderes Staatsverständnis zugrunde, als wir es haben – ein Staatsverständnis, das zurückführt auf den Nachtwächterstaat. Wir wollen doch eine Landesregierung, die überzeugend sagen kann, was sie denkt. Wir müssen damit nicht einverstanden sein, aber wir wollen doch sicher keine Bundesräte als Eunuchen, die zwar alles wissen, aber nichts mehr können und dürfen.

**Schmid-Sutter Carlo (C, AI):** Auch ich bin gegen diese Initiative und unterstütze daher die Kommission. Ich tue dies aus den Gründen, die genannt worden sind. Die Initiative ist zum Teil unklar, zum Teil ist sie mit formalen Mängeln behaftet. Sie ist von daher nicht ausgereift. Ich bin auch in der Sache nicht davon überzeugt, dass die Lösung, die sie vorschlägt, richtig wäre. Aber wie auch Herr Stähelin und andere Vorredner gesagt haben: Wir sollten uns hüten, die Geschichte nun einfach so zu klassieren und so zu tun, als ob kein Problem bestünde. Es besteht ein offenkundiges Problem: Es gibt in diesem Lande mindestens drei Gruppen, die mit der jetzigen Situation nicht einverstanden sind oder die

nur schlecht mit der Situation leben können, dass der Bundesrat derart massiv und aktiv in die Abstimmungskämpfe eingreift.

Da ist zunächst einmal die erste Gruppe: Ich möchte sie die Traditionalisten nennen. Sie alle haben vielleicht in den Fünfziger-, Sechziger-, Siebzigerjahren begonnen, Politik bewusst aufzunehmen, und wenn man sich an diese Zeit zurückerinnert, sieht man, dass der klassische Ablauf der war, dass sich der Bundesrat bis und mit Abschluss der parlamentarischen Beratung sehr engagiert hat. Aber bei den Volksabstimmungen ist der Bundesrat in den Hintergrund getreten. Er ist in den Hintergrund getreten und hat den Abstimmungskampf den Parteien überlassen, allenfalls den Interessensgruppen. Das prägt eine Politik, das prägt einen Stil. Viele Leute fühlen sich heute unwohl, weil der Bundesrat sich in die Niederungen der täglichen Politik begibt. Das ist das eine.

Eine zweite Gruppe sind die Verlierer von Volksabstimmungen, von denen es in der letzten Zeit einige gegeben hat. Diese Gruppe ist nicht nur deswegen aufgebracht, weil sie den Bundesrat oftmals als Gegner empfindet, sondern weil sie sich in diesem System, das das unsere ist, nicht zurechtfindet. Es ist zwar ein direktdemokratisches System, wie Herr Briner richtig sagt, aber auch ein System der Konkordanz. Diese Gruppen finden ihre Meinung im Bundesrat nicht mehr vertreten, obwohl sie genau wissen, dass sie im Bundesrat vertreten sind.

In einer Konkordanzdemokratie ist es problematisch, wenn Bundesräte nach aussen Divergenzen zeigen. Wir verlangen eine geschlossene Landesregierung. Aber wir haben in den letzten zehn, fünfzehn Jahren sehr entscheidende Fragen gehabt, die das Land praktisch im Verhältnis fünfzig zu fünfzig gespalten haben. Wir wussten auch – Stichwort: EU –, dass im Bundesrat jahrelang 4-zu-3-Mehrheiten herrschten; aber der Bundesrat trat nach aussen geschlossen auf, oder es war zumindest keine abweichende Meinung zu vernehmen, sodass der Bundesrat eine einzige Meinung vertrat und diese als die einzig gültige ansah.

In dieser Situation – wenn nicht 70-, 80-Prozent-Mehrheiten da sind, wenn nicht Fragen da sind, die so grosse Mehrheiten hervorrufen, dass die Minderheit zugeben muss, dass sie eine Minderheit ist –, wo wir immer wieder Fragen haben, in denen das Schweizervolk praktisch hälftig gespalten ist, ist es mit der Zeit ein Problem der Legitimität des Auftritts des Bundesrates, wenn er geschlossen nur eine Meinung nach aussen kundtut. Das weckt diese Frustration, welche nun mit dieser Initiative zum Ausdruck kommt. Es ist die Frustration der Hälfte oder vielleicht von 40 Prozent der Bevölkerung, welche in den letzten fünfzehn Jahren immer verloren hat; diese Leute haben den Eindruck, sie würden nicht mehr ernst genommen, sie seien nicht mehr vertreten. Ich glaube, das ist ein Punkt, den wir sehr genau analysieren müssen. Wir müssen ihn so genau analysieren, dass wir uns nicht allein damit zufrieden geben können, rein rechtliche Argumente zu betrachten. Lehre und Rechtsprechung sind wichtig. Aber hier geht es auch um das Selbstverständnis der Regierung, es geht um das Selbstverständnis des Staates, es geht um Stil und Anstand, wie die Regierung mit einer Hälfte oder einem grossen Teil der Bevölkerung umgeht. Hier, so meine ich, hat man in der letzten Zeit nicht die hinreichend notwendige Reserviertheit und Distanz, auch nicht den notwendigen Respekt und Anstand walten lassen.

Es kommt die dritte Gruppe; das ist jene Gruppe, die nun tatsächlich der Auffassung ist, dass sie in diesen Abstimmungskämpfen rein finanziell, wirtschaftlich und materiell benachteiligt wird. Es ist völlig klar, wenn Economiesuisse auftritt, dann haben andere Leute Probleme mit der Finanzierung. Wenn Economiesuisse mit dem Seco oder mit dem Bundesrat zusammenspannt, dann ist ein jeder, der nicht auf dieser Linie ist, rein finanziell im zweiten Rang. Ob das auf Dauer gut ist, weiss ich nicht.

Ich bin der Überzeugung, dass Parteien und Verbände mit Mitteln in die politische Diskussion eingreifen müssen. Aber ob der Bundesrat, ob der Bund tatsächlich mit solch geballten Mitteln eingreifen muss, wie er das in den vergangenen

Jahren getan hat, ist für mich eine offene Frage. Genauso offen ist die Frage, ob es sinnvoll ist, dass Kantonsregierungen quasi unisono hingehen und bei eidgenössischen Vorlagen auch noch glauben ihre Meinung abgeben zu müssen, obwohl sie haargenau wissen, dass in ihrem Kanton die ganze Geschichte höchst kontrovers ist. Das sind alles zusammen Dinge, welche halt in Gottes Namen die politische Diskussion in diesem Land aufreizen, und zwar völlig unnötig. Auch unter diesem Aspekt, so meine ich, sollte hier nicht einfach leichtfertig über diese Initiative hinweggegangen werden.

Dazu kommt am Schluss für mich noch eine andere Geschichte, welche auch aufgeworfen worden ist: die Publikumsbeschimpfung. Am Abend nach einer Abstimmung wird die Schweiz in Gut und Böse eingeteilt. Am Sonntagabend sagt Frau Bundesrätin Calmy-Rey, sie freue sich, dass die Schweizer staatspolitische Reife bekundet hätten. Das ist sicher nicht böse gemeint, aber es zeigt, was alle Bundesräte mehr oder minder meinen: dass alle, die nicht ihrer Meinung sind, unreif, dumm, blöd und im Prinzip nicht ganz richtig im Kopf sind – ich übertreibe jetzt. Aber es gibt das Problem, dass am Sonntagabend nach einer Abstimmung die Schweiz manichäistisch in Schwarz und Weiss eingeteilt wird. Das sollte der Bundesrat in Zukunft gefälligst unterlassen. Er ist nicht dafür gewählt, uns zu qualifizieren. Er ist nicht dafür gewählt, uns als gute und schlechte Schweizer hinzustellen. Er ist dafür gewählt, Bundesrat für uns alle zu sein.

Das Problem, das hier angeschnitten wird, ist nicht rechtlicher Art, es ist politischer Art. Es ist eine Frage des Stils und des Anstands, wie die Landesregierung und auch wir mit dem Volk umgehen. Ich glaube, das sollten wir ernst nehmen, auch wenn wir zu dieser Initiative hier jetzt Nein sagen. Aber so weiterfahren wie bis anhin sollten wir nicht. Wir sollten mit Bezug auf die Frage, ob wir als Bund Information oder Propaganda machen, doch die Bücher noch einmal aufturn und uns das überlegen.

In diesem Sinne werde ich dieser Initiative nicht zustimmen, aber die Anliegen dieser Initiative sehr wohl weiterhin unterstützen.

**Pfisterer Thomas (RL, AG):** Nach diesem letzten Votum erlaube ich mir, doch noch einen anderen Aspekt ins Zentrum zu rücken.

Ich bin überzeugt, dass unsere Demokratie, unsere Referendumsdemokratie, vor allem unsere moderne Referendumsdemokratie, auf den Rat der Behörden angewiesen ist. Es geht mir jetzt nicht um rechtliche, sondern es geht mir um staatspolitische Überlegungen. Es ist ein fundamentales Missverständnis, das hinter dieser Initiative steckt. Auch wenn wir in diesem Rat im Ergebnis einverstanden sein sollten, dann zeigt gerade das: Dieses Einverständnis reicht noch nicht. Wir haben uns nach der parlamentarischen Beratung mit den Problemen im Abstimmungskampf auseinander zu setzen, wir haben mit der Bevölkerung darüber zu diskutieren. Herr Inderkum hat bereits auf diese zwei Phasen unserer Auseinandersetzung hingewiesen. Das Wort von der «gelenkten Demokratie» oder der «bezahlten Demokratie» empfinde ich als Polemik.

Für mich gibt es heute zwei Hauptbegründungen für das Engagement des Bundesrates in der zweiten Phase des Abstimmungskampfes, eine historische und eine moderne, bezogen auf das Medienzeitalter in unserer zerstrittenen Gesellschaft.

Historisch beruht unsere politische Gemeinschaft auf zwei Pfeilern: Volk und Behörden. Das Vorbild ist doch immer noch die Versammlungsdemokratie, zum einen in den Landsgemeindekantonen, aber auch in den vielen Hundert Versammlungsdemokratien in unseren Gemeinden, in denen bewusst der Vorsitzende, der Ammann, der Präsident, sowohl die Versammlung wie auch die Behörde leitet. Hier haben Volk und Behörden nebeneinander unantastbare Kreise von Zuständigkeiten. Dahinter stehen Vorbilder aus dem alten Griechenland, aus Rom, aus den italienischen

Stadtrepubliken usw.; wir kennen das alles. Max Imboden sprach von der «konsiliären Demokratie» und von der Synthese zwischen Volksherrschaft und Autorität.

Es ist die historische Leistung der Schweiz des 19. Jahrhunderts, dass man diese Grundidee mit dem Referendum aus dem kleinen Raum hinaus in den Flächenstaat getragen hat. Aber auch das Referendum beruht wie die Versammlungsdemokratie immer noch auf diesen zwei Pfeilern: Volk und starke Behörden. Es gibt in unserer Ordnung keine Vorlage, die direkt ans Volk geht, es sei denn durch einen Antrag des Parlamentes, in der Regel vorher auch durch einen Antrag des Bundesrates. Das zeigen diese zwei Phasen: Es gibt eben nicht nur unsere parlamentarische Beratung, sondern danach – und erst danach – folgt die eigentliche Auseinandersetzung im Abstimmungskampf. Nur darüber müssen wir hier diskutieren.

Im Medienzeitalter kommt ein neuer Bedarf für diesen Behördenbeitrag dazu. Wir wissen alle, was sich verändert hat: Die Zeitungen haben sich von den Parteien gelöst. Die Medien wurden kommerzialisiert und internationalisiert. Sie kümmern sich hauptsächlich um Personen und Unterhaltung. Sie haben oft – für uns häufig politisch schmerzhaft – einen Führungsanspruch in Bezug darauf entwickelt, welches die Themen sind, welche sie und nicht mehr wir auswählen. Dazu gehört auch die Bedeutung des finanziellen Aufwands. Das geschieht vor dem Hintergrund einer zerstrittenen Gesellschaft; davon leben ja die Medien zu einem guten Teil. Sie wollen diese Zerstrittenheit. Das bringt Aufmerksamkeit und damit Ertrag in die Kasse. Aber damit wird die Verwirrung in der Diskussion grösser. Das gilt gerade dann, wenn wir gelegentlich über übermächtige Private klagen, Herr Kollege Schmid. Dann ist umso mehr das Bedürfnis vorhanden, wieder einen Wegweiser zu finden – kein Diktat, aber eine Meinung, an der man sich orientieren kann.

Ich empfinde das so, wie es der Herr Kommissionspräsident gesagt hat und wie es übrigens auch in der Botschaft steht: Der Bundesrat hat eine Teilnahmepflicht, nicht nur ein Teilnahmerecht – auch Herr Inderkum hat das gesagt –, und zwar schlicht darum, weil nur er handlungsfähig ist. Wir haben also im Abstimmungskampf zwei behördliche Einflüsse: Auf der einen Seite haben wir Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die die Auseinandersetzung aus den Räten in die Öffentlichkeit tragen – kontrovers, richtig! Auf der anderen Seite haben wir die Aufgabe des Bundesrates, die Mehrheit darzustellen – einverstanden, das sollte eine geschlossene Darstellung sein. Das ist legitim, der Herr Kommissionspräsident hat das unterstrichen. Selbstverständlich soll das mit Mass geschehen, Herr Reimann, das ist klar. Darüber müssen wir immer wieder diskutieren. Die Gefahr besteht darin, dass die Volksherrschaft verkommt, wenn wir diesen Behördenbeitrag nicht zustande bringen, dass sie nicht mehr effizient ist, dass sie nicht mehr sachverständige Entscheide fällt, dass sie sich in der Willkür verliert, dass das Recht nicht mehr genügend gewichtet wird.

Darum nochmals: Je mehr direkte Demokratie, desto mehr brauchen wir diese Beiträge der Behörden, gerade in der heutigen Zeit. Darum meine ich, wir müssten die Initiative ablehnen und wir müssten das auch in der öffentlichen Diskussion im Abstimmungskampf deutlich klarstellen.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** J'aimerais vous inviter à suivre l'avis de la commission et à rejeter cette initiative pour une raison simple mais importante: cette initiative véhicule un concept totalement erroné de ce qu'est en vérité la démocratie directe.

Qu'entend-on en Suisse, chez nous, par démocratie directe? On entend la possibilité pour le peuple de s'exprimer sur des choix pris par des autorités ou sur des propositions présentées par des citoyens. Il paraît donc raisonnable que les autorités assument leurs responsabilités, en défendant les choix qu'elles ont proposés ou que les groupes de citoyens qui ont lancé une initiative présentent leurs idées. Il appartient ensuite aux citoyens de se prononcer en connaissance de cause sur la pertinence de ces choix politiques ou

de ces propositions. Et il y a des procédures pour sanctionner les abus lorsqu'ils se produisent.

Que propose l'initiative? Elle propose un tout autre système. Elle vise à retirer aux autorités la possibilité de défendre leurs choix, leurs responsabilités et leurs décisions et, par conséquent, à créer une espèce de vide institutionnel avant une consultation populaire. Pourquoi diable veut-on créer ce vide institutionnel? Eh bien, évidemment, quand on crée un vide, c'est pour pouvoir ensuite mieux l'occuper, et ce de manière non institutionnelle. Imaginons le scénario retenu par l'initiative qui nous est présentée et situons-nous six mois ou à la veille d'un scrutin populaire. Le Conseil fédéral ne pourra plus s'exprimer; les fonctionnaires, les institutions administratives ne le pourront plus non plus. Qui va alors s'exprimer? Vont s'exprimer, comme ils le font aujourd'hui, les partis politiques; vont s'exprimer aussi les associations, les institutions économiques.

On peut se poser la question – et notre collègue Schmid l'a posée avec raison – de savoir si l'ampleur et les modalités de ces interventions sont toujours pertinentes. Mais ces interventions ont un grand mérite: elles sont signées. On sait qui est derrière telle ou telle intervention et, si on peut penser, pour reprendre l'exemple pertinent de Monsieur Schmid, qu'Economiesuisse a «mis» peut-être «une charge trop lourde» lors de la dernière votation, on connaît ses responsables; ils sont tenus de publier leur comptabilité et on peut contester publiquement l'opportunité de leurs choix.

Qu'est-ce qui va se passer si l'initiative populaire qui nous est proposée obtient l'accord du peuple? On verra se manifester, outre les acteurs institutionnels qui sont légitimés pour s'exprimer et qui sont tenus à rendre des comptes, à signer leurs propositions, toute une série de comités constitués pour l'occasion, qui ne sont, eux, soumis à aucune obligation de transparence et n'expliquent notamment pas du tout d'où proviennent les fonds qu'ils utilisent pour mener leur campagne. Cette pratique tend à se généraliser et il faut dire, souligner et déplorer qu'un membre du Conseil fédéral ait lui-même récemment montré le mauvais exemple en publiant très largement un avis personnel controversé sans avoir l'élégance – et j'emploie le terme «élégance» à dessein – d'indiquer qui finançait cette parution.

La pratique actuelle n'évite pas certains abus, Monsieur Schmid l'a dénoncé avec raison. Mais ces abus peuvent être dénoncés. Si on estime que le Conseil fédéral en fait trop, on peut le lui dire; si on estime que tel parti ou telle association s'égare, ses responsables peuvent être sanctionnés, il y a une procédure pour cela. Qu'est-ce qui se passera avec le système préconisé par l'initiative? Ces garde-fous n'existeront plus parce que les initiants membres de ces comités constitués à l'occasion pourront, dans le cadre de votations populaires, lancer librement la discussion, quasiment impunément, et prétendre n'importe quoi sans que les autorités aient la capacité de répondre. Ces méthodes ne relèvent pas de la démocratie directe.

Le système qui est proposé par l'initiative, il faut le dire clairement, ouvre un large boulevard à la démagogie, à l'absence de responsabilité et à la manipulation de la vérité. Et la teneur de certaines campagnes qui ont précédé la votation du 25 septembre 2005, aussi bien en Suisse alémanique qu'en Suisse romande, aussi bien dans le camp de gauche que dans le camp de droite, doit nous alerter. La diffamation, la xénophobie, la manipulation des statistiques à la veille des scrutins populaires ne doivent pas avoir le champ libre. Il est du devoir et de la responsabilité – comme l'a dit Monsieur Pfisterer – des autorités de la combattre et de maintenir l'objectivité. Pour cela, il faut des moyens financiers et il est normal que le Conseil fédéral en ait à sa disposition. Il faut un cadre juridique, et il est normal que le Conseil fédéral soit lui-même soumis à certaines règles.

Mais si nous suivons les auteurs de l'initiative et si nous acceptons leur idée, nous pouvons déclarer d'emblée que les campagnes de très mauvais goût que nous avons déplorées ces dernières années vont devenir non plus l'exception, mais la règle. La transparence en matière de financement des campagnes en vue des votations sera encore moins as-

surée que maintenant et la vraie démocratie directe, celle qui conduit les gens à se prononcer objectivement, en connaissance de cause, sur un objet qu'ils maîtrisent, cette véritable souveraineté populaire n'existera plus. C'est la raison pour laquelle je vous invite vivement à rejeter cette initiative populaire.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Volksinitiativen kommen ja immer zustande, wenn es in einem Bereich ein Unbehagen gibt. Das ist hier offensichtlich der Fall. Handlungsbedarf, das haben verschiedene Redner gesagt, besteht. Dass die vorliegende Initiative nicht die richtige Lösung ist, wurde auch gesagt, und das kann nachvollzogen werden. Es ist für mich ebenfalls unbestritten, dass Bundesrat sowie Verwaltung eine Informationspflicht haben. Sie sollen diese auch wahrnehmen.

Aber trotzdem: Der Bundesrat und vor allem auch die Verwaltung – ich bin überrascht, dass heute eigentlich nicht über die Verwaltung gesprochen wurde – dürfen bei Volksabstimmungen nicht Partei sein. Es kann meiner Meinung nach nicht sein, dass man sich emotional in die Auseinandersetzung einbringt. Ich finde «Arena»-Auftritte – Herr Inderkum hat es gesagt – sehr fragwürdig. Ich finde es fragwürdig, wenn man Hand in Hand mit Wirtschaftsverbänden auftritt, mit ihnen Allianzen bildet – mit Steuergeldern, direkt oder indirekt – und sich auf diese Weise zur Partei macht.

Das gilt übrigens auch für die Verwaltung. Sie können bei Volksabstimmungen heute bei der Verwaltung Folien anfordern, Sie können Vorträge anfordern, 20-Minuten-, 10-Minuten-Vorträge. Das ist nicht Aufgabe der Verwaltung! Und zwar kann es deshalb nicht Aufgabe der Verwaltung sein, weil es am Schluss einen Volksentscheid gibt. Richtig ist immer der Volksentscheid, das muss man klar sagen.

Ich habe jedes Mal Mühe, wenn man auch 13 Jahre nach der EWR-Abstimmung immer noch davon spricht, das Volk habe falsch entschieden. Das Volk entscheidet nicht falsch. Das Volk gibt in einer Demokratie die Vorgaben, und Exekutive und Verwaltung müssen diese umsetzen. Wenn sie sich emotional, mit Steuergeldern, als Partei in einem Abstimmungskampf engagieren und das Volk anders entscheidet, dann sind es der gleiche Bundesrat und die gleiche Verwaltung, die nachher diese Volksentscheide umsetzen müssen. Das letzte Mal war es anders – ich war auch für das Ja –, und es ist gut gegangen; da konnte man dem Bundesrat auf die Schulter klopfen und sagen: Es ist wieder einmal gut gegangen.

Aber es ist doch ganz selbstverständlich: Das Vertrauen in Verwaltung und Bundesrat schwindet, wenn sich der Bundesrat und die Verwaltung bei Volksabstimmungen zur Partei machen. Deshalb meine ich, dass hier Zurückhaltung am Platz ist. Es muss informiert werden, aber der Bundesrat darf sich bei Volksabstimmungen nicht zur Partei machen, weil sonst die Demokratie allenfalls Schaden leidet.

Ich bin der Meinung, dass wir Volksabstimmungen – die Kommission wird ja diese Frage weiter bearbeiten – einmal analysieren sollten: Was hat der Bundesrat alles getan, was hat die Verwaltung getan? Wir sollten das transparent machen und dann darüber diskutieren, welche Grundsätze festzulegen sind, damit der Bundesrat auf eine sachliche Informationspflicht zurückgebunden wird und damit Dinge, wie sie teilweise im Vorfeld von Abstimmungen vorgekommen sind, nicht wieder vorkommen. Es kann nämlich nicht sein – Kollege Schmid hat es angedeutet –, dass bei Abstimmungen Teile der Bevölkerung ausgegrenzt werden. Ich glaube, die Demokratie lebt von der Meinungsvielfalt, und der Bundesrat muss Garant sein dafür, dass sie stattfinden kann.

Ich wäre sehr dankbar, wenn die Kommission diese Fragen aufnähme, verschiedene Abstimmungen analysierte und dann allenfalls zu Grundsätzen käme, wo der Rahmen gesetzt werden müsste – ganz so, wie es Kollege Inderkum ausgedeutet hat.

**Marty** Dick (RL, TI): Je crois que ce débat a abordé des sujets qui dépassent le contenu même de l'initiative populaire.

Contrairement à ce qui a été dit, je ne crois pas que celle-ci exprime une frustration, la frustration des perdants, a-t-on dit. Non, je crois que cette initiative, il faut le dire clairement, est l'expression d'une volonté politique précise: celle d'affaiblir l'Etat. C'est l'une des nombreuses contributions auxquelles on est en train d'assister: sur différents plans, on veut affaiblir notre Etat. En obligeant le gouvernement et son administration à se taire lors des votations populaires, on affaiblit effectivement l'Etat et les institutions pour laisser, bien évidemment, cela a été très bien dit, le champ libre à toutes sortes de groupes de pression plus ou moins transparents ou à des milliardaires ayant des ambitions politiques et qui encombrant les boîtes aux lettres des Suisses avec des brochures. Je pense que le véritable sens de la démocratie, pour les citoyennes et les citoyens, est de savoir ce que les institutions qu'ils ont eux-mêmes élues pensent des choix politiques qui se présentent au pays. Donc, cela a aussi été dit, parler n'est pas seulement un droit, mais un devoir.

La culture et la pratique de l'information, et cela n'a plus rien à voir avec cette initiative populaire, est une toute autre question. Alors là, oui, on peut critiquer. On peut se demander si le Conseil fédéral, mais aussi nous tous, comme hommes et femmes politiques, devons nous prêter au jeu des médias qui veulent présenter la politique soit comme un spectacle, soit comme un combat dans une arène. Faut-il se sentir obligé d'inviter à tous les débats des gens rigolos qui font du spectacle plutôt que de mener une discussion sérieuse? En effet, pour certains producteurs de télévision, une discussion sérieuse est ennuyeuse. C'est pourquoi pendant des années j'ai dû «me taper» un Bignasca qui faisait le singe! Cela a tué tout le véritable débat politique dans le canton du Tessin pendant dix ans, et il ne faut peut-être pas trop s'étonner de certains résultats actuellement.

Voilà, on a la culture et l'éthique en matière d'information, mais ici, avec cette initiative populaire, c'est un plan politique qui est mis en oeuvre et nous devons nous y opposer sans la moindre hésitation.

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich danke Ihnen und Ihrer Kommission für die klare Haltung in Bezug auf diese Volksinitiative. Besonders bedanken möchte ich mich für die interessante und hochstehende Debatte. Sie zeigt, dass Sie den Bundesrat in seiner Auffassung, diese Initiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen, bestärken. Ich hoffe natürlich, dass der Rat der Kommission folgen wird. In den diversen Voten aus Ihrer Mitte wurden die Gründe für die Ablehnung der Initiative dargelegt. Erlauben Sie mir, dass ich nochmals auf diese Argumente eingehe, weil es um eine staatspolitisch wichtige Frage geht.

Weshalb lehnt der Bundesrat die Initiative ab? Zuerst einmal einfach deswegen, weil sie Forderungen aufstellt, die aus unserer Sicht völlig übertrieben sind, aber auch, weil sie den Bedürfnissen der Referendumsdemokratie in keiner Art und Weise entspricht. Ich möchte dies vor allem anhand der vier Ziele der Initiative näher erklären.

Zum ersten Ziel: ein Informationsverbot für den Bundesrat und die Kaderangehörigen der Bundesverwaltung, die auf jegliche Informations- und Propagandatätigkeit verzichten müssten. Das steht im Initiativtext. Ausgenommen wäre nur eine einmalige Information der Bevölkerung durch den zuständigen Departementvorsteher oder die zuständige Departementvorsteherin.

Was hat dieses Informationsverbot für Auswirkungen? Zuerst einmal ist es für mich nicht verständlich, dass die Initiative in einem Atemzug von Informations- und Propagandaverbot spricht. Es ist unbestritten, dass Propaganda nicht zulässig ist. Der Bundesrat hat dies auch wiederholt bekräftigt in den verschiedenen Unterlagen, die Sie kennen. Natürlich ist eine Grenzziehung zur erlaubten behördlichen Information nicht immer einfach; Frau Heberlein hat darauf hingewiesen. Aber gerade deshalb hat der Bundesrat in der Botschaft zur Volksinitiative und in weiteren Dokumenten klar dargelegt, was er unter Information versteht: Eine Information hat sich nach den Grundsätzen der Kontinuität, der

Transparenz, der Sachlichkeit und der Verhältnismässigkeit zu richten. Propaganda ist nach Ansicht des Bundesrates etwas völlig anderes.

Das Informationsverbot in Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe a der Volksinitiative betrifft auch die oberen Kaderangehörigen der Bundesverwaltung, und hier ist nicht klar, was damit gemeint ist. Gerade auf Verfassungsebene sollte man klar und deutlich festlegen, was gemeint ist. Es fehlt dieser Verfassungsbestimmung aber an Präzision und Sorgfalt, obwohl sie detailliert ist, wie Frau Heberlein zu Recht erwähnt hat. Unklar ist, ob das gesamte obere Kader gemeint ist oder ob es nur um diejenigen Kadermitglieder geht, die sich mit der betreffenden Vorlage zu befassen haben. Es ist auch nicht klar, wo die Abgrenzung für dieses obere Kader in Bezug auf ihre private Meinung ist. Deshalb betrifft diese Initiative unserer Ansicht nach auch die Meinungsfreiheit, die allenfalls eingeschränkt werden soll.

Dieses Informationsverbot betrifft aber auch den Bundesrat als Kollegialbehörde. Neu dürfte nach der Initiative nur noch ein Mitglied des Bundesrates kurz Stellung nehmen, nämlich der Vorsteher oder die Vorsteherin des zuständigen Departementes. Ausgeschlossen wäre zum Beispiel eine Intervention des Bundespräsidenten oder der übrigen Mitglieder der Landesregierung. In Bezug auf die Mehrsprachigkeit unseres Landes zum Beispiel scheint es uns jedoch wichtig, dass die Haltung des Bundesrates auch in verschiedenen Sprachen vertreten wird. Ich glaube, es ist wichtig, dass sich alle Bundesräte an der gemeinsamen Haltung des Bundesrates beteiligen und sie auch vertreten können. Ich bin froh über die einladende Aussage von Herrn Briner, dass die Bundesräte in den Kantonen jeweils willkommen sind. Die Initiative hat also Auswirkungen auf das bundesrätliche Kollegialitätsprinzip, und diese Auswirkungen könnten unserer Ansicht nach gravierend sein.

Ich bin Herrn Schmid-Sutter dankbar für seine Ausführung zur Konkordanzdemokratie und nehme sie für die weiteren Diskussionen um diese Initiative, aber auch grundsätzlich zur behördlichen Information natürlich gerne auf. Ich möchte ihm allerdings sagen, dass es nicht immer dieselben Minderheiten sind – die allenfalls sehr gross sein können –, sondern dass Minderheiten wechseln können und deshalb nicht immer dieselben Teile der Bevölkerung betroffen sind.

Als zweites Ziel statuiert die Initiative ein Kampagnenverbot: Die Beteiligung an der Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen soll verboten werden. Dies betrifft natürlich auch die Produktion und Publikation von Informationsmaterial. Ausgenommen sind gemäss Initiative einzig die Erläuterungen für die Stimmberechtigten. Im Unterschied zum ersten Ziel betrifft dieses hier nicht nur den Bundesrat, sondern auch das Parlament als Behörde, weil es sich an den Bund generell richtet. Ich glaube, dass ein ganz entscheidender Punkt der Initiative auch hierin besteht, dass nicht nur die Tätigkeit des Bundesrates auf ein Minimum beschränkt werden soll, sondern letztlich auch jene des Parlamentes als Behörde. Das Parlament soll auch in seiner Informationsstätigkeit eingeschränkt werden. Ich denke zum Beispiel an die Homepage des Parlamentes, an die Dokumentationen, die Sie selbst von den Parlamentsdiensten erhalten.

Man muss sich vorstellen, dass sich nach der parlamentarischen Debatte und nach der Schlussabstimmung weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung äussern könnte. Das heisst nichts anderes, als dass die beiden staatsleitenden Organe, Bundesrat und Parlament, im Vorfeld von Abstimmungen auf ein Minimum an Informationsmöglichkeiten beschränkt werden und dass damit die Funktionsweise unseres Staates in einem zentralen Bereich betroffen wird.

Wer würde nach der Parlamentsabstimmung über die Parlamentsvorlagen informieren? Natürlich werden das die einzelnen Mitglieder des Parlamentes tun. Aber es braucht – das haben Sie in Ihrer Debatte auch unterstrichen – eine Behörde, die die Vertretung der Vorlagen übernimmt. Der Bundesrat hat deshalb nicht nur ein Informationsrecht, sondern auch eine Informationspflicht, wie dies in Artikel 180 der neuen Bundesverfassung, aber auch in der nachfolgenden

Gesetzgebung, den Artikeln 10 und 11 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, ausdrücklich festgelegt ist.

Die Staatsleitung hört also mit dem Schluss der parlamentarischen Debatte nicht auf. Der Bundesrat muss auch in der intensivsten Phase der Willensbildung präsent sein. Er muss Fragen beantworten, Unklarheiten beheben, auf neue Argumente eingehen, aber auch die Zusammenhänge eines Entscheides aufzeigen können. Die Stimmberechtigten haben ein Anrecht darauf.

Ich danke Herrn Pfisterer und Herrn Marty auch für den Hinweis auf die Versammlungsdemokratie, auf den wichtigen Dialog zwischen den Behörden und dem Volk, der sich vor allem in der Kommunikationspflicht des Bundesrates äussert. Erlauben Sie mir in diesem Zusammenhang noch zwei Bemerkungen:

1. Die Stossrichtung der Initiative entspricht nicht dem geltenden Recht. Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung hält den Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe fest. Die freie Willensbildung ist nicht nur dann bedroht, wenn der Staat Propaganda betreiben würde, sondern auch dann, wenn der Willensbildungsprozess ausschliesslich Privaten überlassen bliebe. Sachliche, transparente und verhältnismässige behördliche Information im Vorfeld von Abstimmungen ist ein unverzichtbarer Beitrag zu einem freien und umfassenden Meinungsbildungsprozess. Herr Gentil hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es nicht angeht, einen «vide institutionel» zu belassen, sondern dass eben die Pflicht besteht, rechtzeitig und umfassend zu informieren.

Natürlich müssen der Bundesrat und die Bundesverwaltung Zurückhaltung üben. Zu viel und eine zu hektische Information wäre meines Erachtens weder nötig noch sinnvoll; einige von Ihnen haben darauf hingewiesen. Herr Inderkum hat den Unterschied zwischen der alten Lehre und der neuen Lehre dargelegt. Aber auch Herr Schmid hat sich dieser Frage angenommen. Ich glaube, es ist richtig, dass der Bundesrat hier Zurückhaltung übt. Allerdings gehe ich mit Herrn Brändli nicht einig, wenn er sagt, dass das Volk nie falsch entscheide. Das Volk hat immer das entscheidende letzte Wort, aber das Volk hat nicht immer Recht; das möchte ich klar festhalten.

2. Zur Informationspraxis des Bundesrates: Das offizielle Engagement der Mitglieder des Bundesrates hat eine lange Tradition, entgegen vielleicht der alten Lehre, wie sie Herr Inderkum ausgeführt hat. Schon 1895 zum Beispiel hat der damalige Bundesrat Emil Frey an einer Versammlung in Basel vor etwa 2000 Teilnehmern für die Annahme des Militärartikels geworben. Aber auch in den Siebzigerjahren hat sich der Bundesrat im Vorfeld von Volksabstimmungen vermehrt engagiert.

Ebenfalls hat die schriftliche Information der Behörden eine Tradition. Seit Anfang der Siebzigerjahre besteht die Praxis, regelmässig auch im Fernsehen aufzutreten. Das hängt zum einen mit dem veränderten medialen Umfeld zusammen, zum anderen aber auch mit dem vermehrten Engagement der Privaten in den Abstimmungskämpfen. Die Herren Schmid und Gentil haben auf die Kampagnen der Privaten hingewiesen. Die bundesrätliche Information ist daher auch eine Antwort auf das veränderte mediale und politische Umfeld im Vorfeld von Volksabstimmungen.

Zu den zwei weiteren Zielen der Initiative, der Forderung nach einem festen Termin, der im Vorfeld von Abstimmungen festgelegt werden sollte, dass nämlich der Abstimmungstermin zwingend sechs Monate im Voraus publiziert werden soll, und auch der Forderung, dass die Abstimmungsunterlagen von den geltenden Gesetzestexten begleitet sein sollen: Die Problematik dieser Forderung hat Herr Stähelin ausführlich erwähnt. Die Forderung hat, weil sie im ersten Teil der Verfassung platziert ist, auch direkte Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden. Vor allem die zwingende Frist von sechs Monaten würde die Gemeinden in Schwierigkeiten bringen – ganz abgesehen von der Kostenfolge in Bezug auf die Abstimmungsunterlagen, der auch die Kantone und Gemeinden unterworfen wären.

Nicht erwähnt haben Sie in Ihrer Debatte die Forderung der Initiative, wonach im Gesetz Sanktionen gegen die Verletzung der politischen Rechte festgelegt werden sollen. Solche Sanktionen haben der Bundesrat und auch das Parlament in den letzten Jahren wiederholt abgelehnt. Ich glaube, dass auch hier kein Handlungsbedarf besteht.

Ich fasse zusammen: Der Bundesrat lehnt die vorliegende Initiative deutlich ab. Die Initiative dient keineswegs der Volkssouveränität, wie sie in ihrem Titel suggerieren möchte, sondern will im Gegenteil dem Volk einen wichtigen Anteil der Informationen, nämlich die Information durch die Regierung und das Parlament, vorenthalten. Nach unserer Auffassung verträgt sich das weder mit dem verfassungsrechtlichen Informationsauftrag noch mit der Aufgabe staatsleitender Organe. Zur Staatsleitung gehört auch und insbesondere die Information im Vorfeld von Abstimmungen. Schliesslich ist die Initiative nicht klar formuliert und lässt einige Fragen offen, wie Sie in Ihrer Debatte erwähnt haben.

Ich beantrage Ihnen im Namen des Bundesrates, die Initiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen, bin aber gerne bereit, auf weitere Diskussionen mit Ihnen einzutreten.

**Schmid-Sutter** Carlo (C, AI): Ich möchte die Frau Bundeskanzlerin fragen, wer in einer Demokratie die Kompetenz hat, festzustellen, wer Recht hat. Wissen Sie, das ist genau die Haltung, mit welcher der Bundesrat die Leute in gut und schlecht, in gescheit und weniger gescheit, in jene, die Recht haben, und jene, die nicht Recht haben, einteilt. Ich halte das für unzulässig. Selbstverständlich kann das Volk nicht sagen, vier sei fünf. Aber wir bewegen uns hier im Bereich normativer Richtigkeit und nicht im Bereich sachlicher Richtigkeit. Ich glaube nicht, dass der Bundesrat oder irgendjemand in der Lage ist, dem Volk zu sagen, es habe nicht Recht. Das sagt allenfalls irgendwann einmal die Geschichte.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Ich bin über diese Aussage erschrocken. Für mich ist es klar: Das Volk trifft einen Entscheid und sagt, was im öffentlichen Interesse ist. Dieser Mehrheitsentscheid ist umzusetzen.

Zuweilen hört man aus der Verwaltung, das Volk habe nicht Recht oder, in anderen Fällen, es habe Recht. Das ist eine sehr gefährliche Interpretation. Das zeigt, dass man bereit ist, Dinge umzusetzen, bei denen man auch der Meinung ist, das Volk habe Recht; bei Entscheiden, die das Volk anders trifft, besteht aber die Gefahr, dass die Umsetzung so lala erfolgt. Das ist ein Grund für das Misstrauen in unseren Staat und auch in die Verwaltung. Das ist die Problematik, die ich darlegen will.

Sobald sich der Bundesrat in Volksabstimmungen zur Partei macht und auch sagt, was richtig und was falsch ist, und dann verliert, ist es verständlich, dass niemand mehr Vertrauen hat, dass der Volksentscheid nachher umgesetzt wird. Dies ist umso mehr der Fall, wenn jetzt bestätigt wird, dass das Volk in der Wertung der Verwaltung und des Bundesrates nicht immer Recht hat. Aber dann müssten wir schon eine Diskussion über unsere Demokratie führen, wenn wir diese Auffassung vertreten.

**Leuenberger** Ernst (S, SO): Ich möchte uns einladen, diese Diskussion nicht ganz so hitzig zu führen, wie es jetzt den Anschein macht. Wir sollten uns vielleicht darauf einigen, nicht nur «das Volk hat Recht» oder «das Volk hat nicht Recht» zu sagen, sondern die Frage so anzugehen: Hat die Mehrheit, die entschieden hat, immer und in jedem Fall Recht?

Selbstverständlich – die Frau Bundeskanzlerin hat es deutlich gesagt – hat das Volk in einer Abstimmung das letzte Wort; das habe ich sehr genau gehört. Sie hat aber offen gelassen, ob bei diesen Entscheidungen Menschen, die entschieden haben, sich unter Umständen nicht auch einmal getäuscht haben könnten. Ich bin mit Kollege Schmid einig: Es ist nicht die Aufgabe des Bundesrates, am Abend eines

Abstimmungstages mit dem Volk zu schimpfen. Wenn entschieden worden ist, ist entschieden worden; dann ist eben das letzte Wort für den Moment gesprochen.

Aber ich möchte uns einladen, den Zeitfaktor in Betracht zu ziehen. Ich erinnere unsere Ständerätinnen beispielsweise daran, dass das Volk in der Frage des Frauenstimmrechtes halt Nein gesagt hat, und dann haben jene Leute, die diesen Mehrheitsentscheid als gute Demokratinnen und Demokraten akzeptiert haben, jedoch gesagt: Wir arbeiten daran und kommen dann wieder – nicht gerade bei Philippi, aber wir kommen wieder! Und als Sozialdemokrat darf ich daran erinnern, dass in der AHV-Frage ein sehr langer politischer Kampf ausgefochten wurde. Da ist einmal ein Nein beschlossen worden, und da hatte das Volk tatsächlich das letzte Wort – dies aber für den Augenblick und nicht für die Ewigkeit!

Das ist, so glaube ich, sehr wichtig. Denn wenn Menschen sich täuschen können, können auch Ansammlungen von Menschen und Mehrheiten sich gelegentlich täuschen. Dafür sind sie nicht zu schelten, aber jede Mehrheit muss akzeptieren, dass eine unterlegene Minderheit erwägt, nach einer angemessenen Trauerfrist mit dem gleichen Begehren wieder anzutreten. Ich glaube, das gehört auch zur Demokratie, und das könnte uns einen Ausweg aus dieser jetzt doch etwas unglücklichen Kontroverse ermöglichen.

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Herr Leuenberger hat ein Schlusswort gesprochen, dem ich nichts beizufügen habe. Ich wollte genau in diesem Sinn die Aussagen von Herrn Brändli relativieren. Es ist mir selbstverständlich klar, dass weder der Bundesrat noch sonst jemand das Volk beurteilen kann, aber dass die Diskussion in unserem demokratischen Staat auch nach Volksabstimmungen weitergeht.

*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, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Nach dem neuen Parlamentsgesetz wird bei Volksinitiativen keine Gesamtabstimmung durchgeführt. So informiert mich – auch zu meiner Überraschung – der Ratssekretär. (*Heiterkeit*)

Wenn es eine Gesamtabstimmung gibt, die Sie eigentlich wünschen würden, dann holen wir sie nach den nächsten Geschäften nach. Inzwischen klären wir die Rechtslage. Ich danke Ihnen für das Verständnis.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

05.054

**Volkssouveränität  
statt Behördenpropaganda.  
Volksinitiative  
Souveraineté du peuple  
sans propagande gouvernementale.  
Initiative populaire**

*Fortsetzung – Suite*

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)

---

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»  
Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»**

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Nun ist die Frage geklärt, ob eine Gesamtabstimmung durchgeführt wird oder nicht. Die Antwort findet sich in Artikel 74 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes, der wie folgt lautet: «Nach Schluss der ersten Detailberatung findet im Rat eine Gesamtabstimmung statt. Ist Eintreten obligatorisch, so wird ausser bei Vorschlägen und Rechnungen keine Gesamtabstimmung durchgeführt.»

Bei Volksinitiativen ist Eintreten obligatorisch, also entfällt laut Gesetz nach der ersten Detailberatung die Gesamtabstimmung. Die Begründung ist die folgende: Was hätte die Ablehnung in der Gesamtabstimmung nach der ersten Beratung für eine Konsequenz? Faktisch würde es sich bloss um ein Nichteintreten handeln, wobei der andere Rat noch einmal gesamthaft darüber befinden müsste und wir in der zweiten Lesung auch noch einmal darüber zu befinden hätten. Das ist aber in diesem Fall nicht möglich, weil Eintreten ja obligatorisch ist. Der Entscheid ist deshalb klar: Es wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt, aber es findet selbstverständlich eine Schlussabstimmung statt. Die Schlussabstimmung erfolgt nach der Beratung der Vorlage im Nationalrat.

**Reimann Maximilian** (V, AG): Dann möchte ich den Ordnungsantrag stellen, auf Artikel 2 des Bundesbeschlusses zurückzukommen. Ich werde dann den Antrag stellen, der Initiative zuzustimmen. Ich tue es allerdings widerwillig, weil mich die Initiative auch nicht ganz überzeugt. Ich stelle ihn deshalb, damit nach anderthalbstündiger Diskussion auch eine Abstimmung stattfinden kann und der andere Rat zumindest Kenntnis davon erhält, wie das Kräfteverhältnis hier im Rat etwa gewesen ist. Es hat hier nämlich einige, die den Bundesbeschluss ablehnen würden. Also stelle ich Ihnen den Antrag – wenn Sie den Rückkommensantrag annehmen und mir einen mündlichen Antrag zugestehen –, dass Artikel 2 lauten soll: «Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.»

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Die Beratung war vorher abgeschlossen. Herr Reimann, Sie beantragen sinngemäss Rückkommen auf Artikel 2. Sie möchten dazu einen anderen Antrag stellen als die Kommission. Einen anderen Antrag müssen Sie aber schriftlich einreichen – vor allem deshalb, weil es um einen anderen Wortlaut geht. Ich schlage Ihnen das folgende Vorgehen vor: Wir stimmen über Rückkommen auf Artikel 2 ab. Wenn dem Rückkommen zugestimmt wird, haben Sie die Möglichkeit, einen schriftlichen Antrag einzureichen, den wir nach der Beratung der übrigen Geschäfte behandeln werden. Sind Sie damit einverstanden?

**Schmid-Sutter** Carlo (C, AI): Ich möchte den Herrn Präsidenten fragen, ob es nicht möglich ist, auf die Schriftlichkeit zu verzichten, wenn der Rat nichts dagegen hat.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): Cette discussion est intéressante parce qu'elle dépasse le formalisme juridique. Il y a des gens qui prétendent défendre une initiative. Notre collègue Reimann par exemple a dit: «Moi, je défends une initiative qui veut la transparence.» La transparence aurait voulu, Monsieur Reimann, que vous déposiez ce matin une proposition et que celle-ci nous soit distribuée, proposition qui aurait indiqué que vous alliez soutenir l'initiative. Vous ne l'avez pas fait, mais nous aurons l'élégance de vous permettre de corriger cette erreur.

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Persönlich bin ich der Meinung, dass wir weiterhin am Erfordernis der Schriftlichkeit festhalten sollten, vor allem dann, wenn die Anträge inhaltlicher Art sind und sich nicht bloss auf einen bereits auf der Fahne vorhandenen Beschluss des Nationalrates oder auf frühere Beschlüsse beziehen. Wir sollten diese «Hygiene» beibehalten.

Wir stimmen über den Antrag Reimann, auf Artikel 2 zurückzukommen, ab. Es handelt sich um einen Ordnungsantrag.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Reimann .... 28 Stimmen

Dagegen .... 10 Stimmen

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Ich bitte Herrn Reimann, seinen Antrag schriftlich einzureichen. Wir werden ihn dann verteilen und darüber beraten.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

Ich ging wirklich vom Obligatorium der Gesamtabstimmung im Anschluss an die Detailberatung aus, wie wir es bis Ende 2003 ja hatten. Da diese Möglichkeit nun aber entfällt, bleibt mir nichts anderes übrig, als bei Artikel 2 des Bundesbeschlusses den Antrag auf Empfehlung zur Annahme der Initiative zu stellen. Ich bitte den Präsidenten bei dieser Gelegenheit, auch die Enthaltungen auszählen zu lassen. Hätten wir das Instrument der elektronischen Abstimmung, wie es in den meisten modernen Parlamenten der Fall ist, so müsste ich diese Zusatzbitte nicht anbringen.

Sinn des Antrages ist es, dem Zweitrat heute schon zu signalisieren, dass auch in unserem Rat eine gewisse Sympathie für das Grundanliegen der Initianten dieses Volksbegehrens vorhanden ist.

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Ich werde so abstimmen lassen, wie es unser Geschäftsreglement vorschreibt. Zu ermitteln sind die zustimmenden und die ablehnenden Stimmen. Enthaltungen werden nur bei Gesamtabstimmungen und Schlussabstimmungen gezählt. Sie müssen sie schätzen.

Die Kommission beantragt, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Herr Reimann beantragt, sie zur Annahme zu empfehlen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 34 Stimmen

Für den Antrag Reimann .... 3 Stimmen

05.054

**Volkssouveränität  
statt Behördenpropaganda.  
Volksinitiative**

**Souveraineté du peuple  
sans propagande gouvernementale.  
Initiative populaire**

*Fortsetzung – Suite*

Botschaft des Bundesrates 29.06.05 (BBl 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)

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»**

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

*Art. 2*

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Reimann*

.... die Initiative anzunehmen.

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Reimann*

.... d'accepter l'initiative.

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Sie haben auf Antrag von Herrn Reimann Rückkommen auf Artikel 2 beschlossen und haben ihm damit ermöglicht, seinen Antrag zu Artikel 2 zu stellen. Dieser liegt Ihnen nun schriftlich vor.

**Reimann Maximilian** (V, AG): Ich möchte mich zunächst herzlich bedanken, dass Sie dem Rückkommensantrag zugestimmt haben, und damit für die Güte, mir verziehen zu haben, dass ich mit Artikel 74 Absatz 4 unseres neuen Parlamentsgesetzes noch nicht hundertprozentig vertraut bin. Aber ich gehe wohl nicht fehl in der Annahme, dass ich nicht der Einzige in diesem Saal bin, dem es so ergangen ist.

05.054

**Volkssouveränität  
statt Behördenpropaganda.  
Volksinitiative****Souveraineté du peuple  
sans propagande gouvernementale.  
Initiative populaire***Frist – Délai*

Botschaft des Bundesrates 29.06.05 (BBl 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 15.09.06Rapport 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)

---

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die Kommission beantragt, die Frist für die Behandlung der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» um ein Jahr zu verlängern.

*Angenommen – Adopté*

05.054

**Volkssouveränität  
statt Behördenpropaganda.  
Volksinitiative  
Souveraineté du peuple  
sans propagande gouvernementale.  
Initiative populaire**

*Frist – Délai*

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)

---

**Präsident** (Bieri Peter, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Sie beantragt – unter Vorbehalt der Zustimmung des Nationalrates zur parlamentarischen Initiative 04.463, «Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen» –, die Frist für die Behandlung der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» um ein Jahr zu verlängern.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Bieri Peter, Präsident): Ich darf Frau Bundeskanzlerin Huber-Hotz verabschieden und ihr schöne Festtage und ein gutes neues Jahr wünschen.

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 Integrationsbüro 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 Departementvorsteher 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 Kadern 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 unflexibel.

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 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 Informationsfähigkeit 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 Stimmbürgerinnen 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 auführen. 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 Kommissionsprecher, 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 ausserpolitische 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

**siehe Seite / voir page 26**

*Schluss der Sitzung um 20.20 Uhr*

*La séance est levée à 20 h 20*

05.054

**Volkssouveränität  
statt Behördenpropaganda.  
Volksinitiative****Souveraineté du peuple  
sans propagande gouvernementale.  
Initiative populaire***Schlussabstimmung – Vote final*

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 30.10.06Rapport 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)

---

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»  
Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes ... 38 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(3 Enthaltungen)

05.054

**Volkssouveränität  
statt Behördenpropaganda.  
Volksinitiative  
Souveraineté du peuple  
sans propagande gouvernementale.  
Initiative populaire**

*Schlussabstimmung – Vote final*

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)

---

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»  
Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale»**

*Abstimmung – Vote*  
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 05.054/241)  
Für Annahme des Entwurfes ... 134 Stimmen  
Dagegen ... 61 Stimmen  
**siehe Seite / voir page 27**

**Geschäft / Objet:**

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Volksouveränität statt Behördenpropaganda"

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

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 2

**Abstimmung vom / Vote du:** 17.12.2007 20:16:41

Abate Fabio	*	R	TI
Aebi Andreas	=	V	BE
Aeschbacher Ruedi	*	C	ZH
Allemann Evi	+	S	BE
Amacker-Amann Kathrin	+	C	BL
Amherd Viola	+	C	VS
Armstutz Adrian	=	V	BE
Aubert Josiane	+	S	VD
Baader Caspar	=	V	BL
Bader Elvira	*	C	SO
Baettig Dominique	=	V	JU
Bänziger Marlies	+	G	ZH
Barthassat Luc	+	C	GE
Baumann J. Alexander	=	V	TG
Bäumle Martin	*	C	ZH
Berberat Didier	+	S	NE
Bigger Elmar	=	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder Max	=	V	ZH
Bischof Pirmin	+	C	SO
Borer Roland F.	*	V	SO
Bortoluzzi Toni	*	V	ZH
Bourgeois Jacques	+	R	FR
Brélaz Daniel	+	G	VD
Bruderer Pascale	+	S	AG
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf Martine	+	R	GE
Büchler Jakob	+	C	SG
Bugnon André	#	V	VD
Carobbio Guscetti	+	S	TI
Cassis Ignazio	*	R	TI
Cathomas Sep	*	C	GR
Caviezel Tarzsius	+	R	GR
Chevrier Maurice	+	C	VS
Daguet André	*	S	BE
Darbellay Christophe	+	C	VS
de Buman Dominique	+	C	FR
Donzé Walter	+	C	BE
Dunant Jean Henri	=	V	BS
Egger-Wyss Esther	+	C	AG
Eichenberger-Walther	*	R	AG
Engelberger Edi	+	R	NW
Estermann Yvette	=	V	LU
Fasel Hugo	*	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Favre Charles	+	R	VD
Favre Laurent	+	R	NE
Fehr Hans	*	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH

Fehr Mario	+	S	ZH
Fiala Doris	+	R	ZH
Flückiger-Bäni Sylvia	=	V	AG
Fluri Kurt	+	R	SO
Föhn Peter	=	V	SZ
François Olivier	+	R	VD
Freysinger Oskar	=	V	VS
Frösch Therese	+	G	BE
Füglistaller Lieni	=	V	AG
Gadient Brigitta M.	*	V	GR
Galladé Chantal	+	S	ZH
Geissbühler Andrea	=	V	BE
Genner Ruth	+	G	ZH
Germanier Jean-René	*	R	VS
Giezendanner Ulrich	*	V	AG
Gilli Yvonne	+	G	SG
Girod Bastien	+	G	ZH
Glanzmann-Hunkeler Ida	+	C	LU
Glauser-Zufferey Alice	*	V	VD
Glur Walter	=	V	AG
Goll Christine	+	S	ZH
Graber Jean-Pierre	=	V	BE
Graf Maya	+	G	BL
Graf-Litscher Edith	+	S	TG
Grin Jean-Pierre	*	V	VD
Gross Andreas	*	S	ZH
Grunder Hans	=	V	BE
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Häberli-Koller Brigitte	+	C	TG
Haller Ursula	=	V	BE
Hämmerle Andrea	+	S	GR
Hany Urs	o	C	ZH
Hassler Hansjörg	=	V	GR
Heer Alfred	*	V	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hiltbold Hugues	+	R	GE
Hochreutener Norbert	*	C	BE
Hodgers Antonio	+	G	GE
Hofmann Urs	+	S	AG
Huber Gabi	+	R	UR
Humbel Ruth	*	C	AG
Hurter Thomas	=	V	SH
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Ineichen Otto	+	R	LU
Joder Rudolf	=	V	BE
John-Calame Francine	+	G	NE
Jositsch Daniel	+	S	ZH
Kaufmann Hans	*	V	ZH
Kiener Nellen Margret	+	S	BE

Killer Hans	=	V	AG
Kleiner Marianne	*	R	AR
Kunz Josef	=	V	LU
Lachenmeier-Thüring	+	G	BS
Lang Josef	+	G	ZG
Leuenberger Ueli	+	G	GE
Leutenegger Filippo	*	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	+	S	BL
Levrat Christian	+	S	FR
Loepfe Arthur	+	C	AI
Lumengo Ricardo	*	S	BE
Lüscher Christian	+	R	GE
Lustenberger Ruedi	+	C	LU
Malama Peter	*	R	BS
Markwalder Bär Christa	+	R	BE
Marra Ada	+	S	VD
Martini Werner	+	S	GL
Maurer Ueli	=	V	ZH
Meier-Schatz Lucrezia	*	C	SG
Messmer Werner	*	R	TG
Meyer-Kaelin Thérèse	+	C	FR
Miesch Christian	=	V	BL
Moret Isabelle	+	R	VD
Mörgeli Christoph	=	V	ZH
Moser Tiana Angelina	+	C	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Thomas	+	C	SG
Müller Walter	+	R	SG
Müri Felix	=	V	LU
Neiryck Jacques	+	C	VD
Nidegger Yves	=	V	GE
Nordmann Roger	+	S	VD
Noser Ruedi	*	R	ZH
Nussbaumer Eric	+	S	BL
Parmelin Guy	=	V	VD
Pedrina Fabio	+	S	TI
Pelli Fulvio	*	R	TI
Perrin Yvan	=	V	NE
Perrinjaquet Sylvie	*	R	NE
Pfister Gerhard	o	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Rechsteiner Paul	+	S	SG
Rechsteiner Rudolf	*	S	BS
Reimann Lukas	=	V	SG
Rennwald Jean-Claude	+	S	JU
Reymond André	=	V	GE
Rickli Natalie	=	V	ZH
Rielle Jean-Charles	+	S	GE
Riklin Kathy	+	C	ZH

Rime Jean-François	=	V	FR
Robbiani Meinrado	+	C	TI
Rossini Stéphane	+	S	VS
Roth-Bernasconi Maria	+	S	GE
Ruey Claude	+	R	VD
Rutschmann Hans	=	V	ZH
Schelbert Louis	+	G	LU
Schenk Simon	=	V	BE
Schenker Silvia	+	S	BS
Scherer Marcel	=	V	ZG
Schibli Ernst	=	V	ZH
Schmid-Federer Barbara	+	C	ZH
Schmidt Roberto	*	C	VS
Schneider Johann N.	*	R	BE
Schwander Pirmin	=	V	SZ
Segmüller Pius	+	C	LU
Simoneschi-Cortesi	*	C	TI
Sommaruga Carlo	+	S	GE
Spuhler Peter	=	V	TG
Stahl Jürg	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiert Jean-François	*	S	FR
Stöckli Hans	*	S	BE
Stump Doris	+	S	AG
Teuscher Franziska	+	G	BE
Thanei Anita	+	S	ZH
Theiler Georges	*	R	LU
Thorens Goumaz Adèle	+	G	VD
Triponez Pierre	+	R	BE
Tschümperlin Andy	+	S	SZ
van Singer Christian	+	G	VD
Veillon Pierre-François	=	V	VD
Vischer Daniel	+	G	ZH
von Graffenried Alec	*	G	BE
von Rotz Christoph	=	V	OW
von Siebenthal Erich	=	V	BE
Voruz Eric	+	S	VD
Waber Christian	+	V	BE
Walter Hansjörg	=	V	TG
Wandfluh Hansruedi	*	V	BE
Wasserfallen Christian	+	R	BE
Wehrli Reto	+	C	SZ
Weibel Thomas	+	C	ZH
Widmer Hans	+	S	LU
Wobmann Walter	=	V	SO
Wyss Brigit	+	G	SO
Wyss Ursula	*	S	BE
Zemp Markus	+	C	AG
Zisyadis Josef	+	G	VD
Zuppiger Bruno	=	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	25	20	22	36	0	1	0	104
nein / non / no	0	0	0	0	0	52	0	52
enth. / abst. / ast.	2	0	0	0	0	0	0	2
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	9	2	13	7	0	10	0	41
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	0	0	0	0	0	0

+ ja / oui / si  
 = nein / non / no  
 o enth. / abst. / ast.  
 % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4  
 excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4  
 \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato  
 # Der Präsident stimmt nicht  
 Le président ne prend pas part aux votes  
 v Vakant / Vacant / Vacante

Bedeutung Ja / Signification de oui: Proposition de la majorité  
 Bedeutung Nein / Signification de non: Proposition de la minorité Fehr Hans

**Geschäft / Objet:**

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Volksouveränität statt Behördenpropaganda"

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

**Gegenstand / Objet du vote:**

Vote final

**Abstimmung vom / Vote du:** 21.12.2007 08:30:18

Abate Fabio	+	R	TI
Aebi Andreas	=	V	BE
Aeschbacher Ruedi	+	C	ZH
Allemann Evi	+	S	BE
Amacker-Amann Kathrin	+	C	BL
Amherd Viola	+	C	VS
Armstutz Adrian	=	V	BE
Aubert Josiane	+	S	VD
Baader Caspar	=	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Baettig Dominique	=	V	JU
Bänziger Marlies	+	G	ZH
Barthassat Luc	+	C	GE
Baumann J. Alexander	=	V	TG
Bäumle Martin	+	C	ZH
Berberat Didier	+	S	NE
Bigger Elmar	=	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder Max	=	V	ZH
Bischof Pirmin	+	C	SO
Borer Roland F.	=	V	SO
Bortoluzzi Toni	=	V	ZH
Bourgeois Jacques	+	R	FR
Brélaz Daniel	+	G	VD
Bruderer Pascale	+	S	AG
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf Martine	+	R	GE
Büchler Jakob	+	C	SG
Bugnon André	#	V	VD
Carobbio Guscetti	+	S	TI
Cassis Ignazio	+	R	TI
Cathomas Sep	+	C	GR
Caviezel Tarzsius	+	R	GR
Chevrier Maurice	+	C	VS
Daguet André	+	S	BE
Darbellay Christophe	+	C	VS
de Buman Dominique	+	C	FR
Donzé Walter	+	C	BE
Dunant Jean Henri	=	V	BS
Egger-Wyss Esther	+	C	AG
Eichenberger-Walther	+	R	AG
Engelberger Edi	+	R	NW
Estermann Yvette	=	V	LU
Fasel Hugo	+	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Favre Charles	+	R	VD
Favre Laurent	+	R	NE
Fehr Hans	=	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH

Fehr Mario	+	S	ZH
Fiala Doris	+	R	ZH
Flückiger-Bäni Sylvia	=	V	AG
Fluri Kurt	+	R	SO
Föhn Peter	=	V	SZ
François Olivier	+	R	VD
Freysinger Oskar	=	V	VS
Frösch Therese	+	G	BE
Füglistaller Lieni	=	V	AG
Gadient Brigitta M.	+	V	GR
Galladé Chantal	+	S	ZH
Geissbühler Andrea	=	V	BE
Genner Ruth	+	G	ZH
Germanier Jean-René	+	R	VS
Giezendanner Ulrich	=	V	AG
Gilli Yvonne	+	G	SG
Girod Bastien	+	G	ZH
Glanzmann-Hunkeler Ida	+	C	LU
Glauser-Zufferey Alice	=	V	VD
Glur Walter	=	V	AG
Goll Christine	+	S	ZH
Graber Jean-Pierre	=	V	BE
Graf Maya	+	G	BL
Graf-Litscher Edith	+	S	TG
Grin Jean-Pierre	=	V	VD
Gross Andreas	+	S	ZH
Grunder Hans	=	V	BE
Gysin Hans Rudolf	o	R	BL
Häberli-Koller Brigitte	+	C	TG
Haller Ursula	+	V	BE
Hämmerle Andrea	+	S	GR
Hany Urs	+	C	ZH
Hassler Hansjörg	=	V	GR
Heer Alfred	=	V	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hiltbold Hugues	+	R	GE
Hochreutener Norbert	+	C	BE
Hodgers Antonio	+	G	GE
Hofmann Urs	+	S	AG
Huber Gabi	+	R	UR
Humbel Ruth	+	C	AG
Hurter Thomas	=	V	SH
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Ineichen Otto	+	R	LU
Joder Rudolf	=	V	BE
John-Calame Francine	+	G	NE
Jositsch Daniel	+	S	ZH
Kaufmann Hans	=	V	ZH
Kiener Nellen Margret	+	S	BE

Killer Hans	=	V	AG
Kleiner Marianne	+	R	AR
Kunz Josef	=	V	LU
Lachenmeier-Thüring	+	G	BS
Lang Josef	+	G	ZG
Leuenberger Ueli	+	G	GE
Leutenegger Filippo	o	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	+	S	BL
Levrat Christian	+	S	FR
Loepfe Arthur	+	C	AI
Lumengo Ricardo	+	S	BE
Lüscher Christian	+	R	GE
Lustenberger Ruedi	+	C	LU
Malama Peter	+	R	BS
Markwalder Bär Christa	+	R	BE
Marra Ada	+	S	VD
Marti Werner	+	S	GL
Maurer Ueli	=	V	ZH
Meier-Schatz Lucrezia	+	C	SG
Messmer Werner	+	R	TG
Meyer-Kaelin Thérèse	+	C	FR
Miesch Christian	=	V	BL
Moret Isabelle	+	R	VD
Mörgeli Christoph	=	V	ZH
Moser Tiana Angelina	+	C	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Thomas	+	C	SG
Müller Walter	+	R	SG
Müri Felix	=	V	LU
Neiryck Jacques	+	C	VD
Nidegger Yves	=	V	GE
Nordmann Roger	+	S	VD
Noser Ruedi	+	R	ZH
Nussbaumer Eric	+	S	BL
Parmelin Guy	=	V	VD
Pedrina Fabio	+	S	TI
Pelli Fulvio	+	R	TI
Perrin Yvan	=	V	NE
Perrinjaquet Sylvie	+	R	NE
Pfister Gerhard	o	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Rechsteiner Paul	+	S	SG
Rechsteiner Rudolf	+	S	BS
Reimann Lukas	=	V	SG
Rennwald Jean-Claude	+	S	JU
Reymond André	=	V	GE
Rickli Natalie	=	V	ZH
Rielle Jean-Charles	+	S	GE
Riklin Kathy	+	C	ZH

Rime Jean-François	=	V	FR
Robbiani Meinrado	+	C	TI
Rossini Stéphane	+	S	VS
Roth-Bernasconi Maria	+	S	GE
Ruey Claude	+	R	VD
Rutschmann Hans	=	V	ZH
Schelbert Louis	+	G	LU
Schenk Simon	=	V	BE
Schenker Silvia	+	S	BS
Scherer Marcel	=	V	ZG
Schibli Ernst	=	V	ZH
Schmid-Federer Barbara	+	C	ZH
Schmidt Roberto	+	C	VS
Schneider Johann N.	+	R	BE
Schwander Pirmin	=	V	SZ
Segmüller Pius	+	C	LU
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommaruga Carlo	+	S	GE
Spuhler Peter	=	V	TG
Stahl Jürg	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiert Jean-François	+	S	FR
Stöckli Hans	*	S	BE
Stump Doris	+	S	AG
Teuscher Franziska	+	G	BE
Thanei Anita	+	S	ZH
Theiler Georges	+	R	LU
Thorens Goumaz Adèle	+	G	VD
Triponez Pierre	=	R	BE
Tschümperlin Andy	+	S	SZ
van Singer Christian	+	G	VD
Veillon Pierre-François	=	V	VD
Vischer Daniel	+	G	ZH
von Graffenried Alec	+	G	BE
von Rotz Christoph	=	V	OW
von Siebenthal Erich	=	V	BE
Voruz Eric	+	S	VD
Waber Christian	+	V	BE
Walter Hansjörg	=	V	TG
Wandfluh Hansruedi	=	V	BE
Wasserfallen Christian	+	R	BE
Wehrli Reto	+	C	SZ
Weibel Thomas	+	C	ZH
Widmer Hans	+	S	LU
Wobmann Walter	=	V	SO
Wyss Brigit	+	G	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zemp Markus	+	C	AG
Zisyadis Josef	+	G	VD
Zuppiger Bruno	=	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	35	22	32	42	0	3	0	134
nein / non / no	0	0	1	0	0	60	0	61
enth. / abst. / ast.	1	0	2	0	0	0	0	3
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	0	0	0	1	0	0	0	1
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	0	0	0	0	0	0

+ ja / oui / si  
 = nein / non / no  
 o enth. / abst. / ast.  
 % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4  
 excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4  
 \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato  
 # Der Präsident stimmt nicht  
 Le président ne prend pas part aux votes  
 v Vakant / Vacant / Vacante

Bedeutung Ja / Signification de oui:

Bedeutung Nein / Signification de non:



# Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»

vom 21. Dezember 2007

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung<sup>1</sup>,  
nach Prüfung der am 11. August 2004 eingereichten  
Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»<sup>2</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2005<sup>3</sup>,  
beschliesst:*

## Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative vom 11. August 2004 «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Sie lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

### *Art 34 Abs. 3 und 4 (neu)*

<sup>3</sup> Mit Abschluss der parlamentarischen Beratungen werden die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe insbesondere wie folgt garantiert:

- a. Der Bundesrat, die Angehörigen des obersten Kadres der Bundesverwaltung und die Bundesämter enthalten sich der Informations- und Propagandatätigkeit. Sie enthalten sich insbesondere der Medienauftritte sowie der Teilnahme an Informations- und Abstimmungsveranstaltungen. Davon ausgenommen ist eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements.
- b. Der Bund enthält sich jeder Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen und Abstimmungspropaganda sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial. Davon ausgenommen ist eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten. Darin sind die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen.
- c. Der Abstimmungstermin wird mindestens sechs Monate im Voraus publiziert.

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> BBl 2004 4847

<sup>3</sup> BBl 2005 4373

- d. Den Stimmberechtigten werden die Abstimmungsvorlagen zusammen mit dem geltenden Text unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

<sup>4</sup> Das Gesetz ordnet innert zwei Jahren Sanktionen bei Verletzung der politischen Rechte an.

### **Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

Ständerat, 21. Dezember 2007

Der Präsident: Christoffel Brändli

Der Sekretär: Christoph Lanz

Nationalrat, 21. Dezember 2007

Der Präsident: André Bugnon

Der Protokollführer: Pierre-Hervé Freléchoz

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

du 21 décembre 2007

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'art. 139, al. 3, de la Constitution<sup>1</sup>,

vu l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» déposée le 11 août 2004<sup>2</sup>,

vu le message du Conseil fédéral du 29 juin 2005<sup>3</sup>,

*arrête:*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> L'initiative populaire du 11 août 2004 «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

*Art 34, al. 3 et 4 (nouveaux)*

<sup>3</sup> A partir du moment où les débats parlementaires sont clos, la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté sont garanties en particulier de la manière suivante:

- a. le Conseil fédéral, les cadres supérieurs de l'administration fédérale et les offices de la Confédération s'abstiennent de toute activité d'information et de propagande. Ils s'abstiennent notamment de toute intervention dans les médias et de toute participation à des manifestations concernant le scrutin. Est exceptée une brève et unique information à la population par le chef du département compétent;
- b. la Confédération s'abstient de financer, d'organiser et de soutenir des campagnes d'information et de propagande concernant le scrutin ainsi que de produire, de publier et de financer du matériel d'information et de propagande. Est exceptée une brochure explicative du Conseil fédéral envoyée à tous les citoyens et citoyennes ayant le droit de vote. Celle-ci expose de façon équitable les arguments des partisans et des opposants;
- c. la date de la votation est publiée au moins six mois à l'avance;

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> FF 2004 4541

<sup>3</sup> FF 2005 4139

- d. le texte soumis au vote et le texte en vigueur sont mis gratuitement à la disposition des citoyens et des citoyennes.

<sup>4</sup> La loi fixe dans un délai de deux ans les sanctions applicables en cas de violation des droits politiques.

**Art. 2**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Conseil des Etats, 21 décembre 2007

Le président: Christoffel Brändli

Le secrétaire: Christoph Lanz

Conseil national, 21 décembre 2007

Le président: André Bugnon

Le secrétaire: Pierre-Hervé Freléchoz

## Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo»

del 21 dicembre 2007

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale<sup>1</sup>;  
esaminata l'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda  
di governo», depositata l'11 agosto 2004<sup>2</sup>;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 29 giugno 2005<sup>3</sup>,

*decreta:*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> L'iniziativa popolare dell'11 agosto 2004 «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» è valida ed è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni.

<sup>2</sup> L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

*Art. 34 cpv. 3 e 4 (nuovi)*

<sup>3</sup> A dibattiti parlamentari ultimati, la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto sono protette in particolare con le seguenti misure:

- a. il Consiglio federale, i quadri superiori dell'amministrazione federale e gli uffici federali si astengono da qualsiasi attività informativa e di propaganda. In particolare si astengono da attività mediatiche come pure dalla partecipazione a manifestazioni informative e manifestazioni riguardanti la votazione. Ne fa eccezione un unico breve comunicato rivolto alla popolazione dal capo del dipartimento interessato;
- b. la Confederazione si astiene dal finanziare, attuare e sostenere campagne d'informazione e di propaganda in vista di votazioni, come pure da qualsiasi produzione, pubblicazione o finanziamento di materiale informativo e propagandistico. Ne fa eccezione un opuscolo informativo per i cittadini aventi diritto di voto con le spiegazioni del Consiglio federale. L'opuscolo deve tener conto in maniera equilibrata degli argomenti favorevoli e contrari;
- c. la data della votazione va pubblicata almeno con sei mesi di anticipo;

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> FF 2004 4289

<sup>3</sup> FF 2005 3935

- d. agli aventi diritto di voto vanno messi gratuitamente a disposizione il testo sottoposto alla votazione come pure quello in vigore.

<sup>4</sup> La legge prevede entro due anni sanzioni in caso di violazione dei diritti politici.

### **Art. 2**

L'Assemblea federale raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Consiglio degli Stati, 21 dicembre 2007

Il presidente: Christoffel Brändli

Il segretario: Christoph Lanz

Consiglio nazionale, 21 dicembre 2007

Il presidente: André Bugnon

Il segretario: Pierre-Hervé Freléchoz

**Inhaltsverzeichnis / Table des matières**

Seite - Page

1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		III
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		V VII
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Nationalrat - Conseil national	19.12.2006	1
	Ständerat - Conseil des Etats	19.03.2007	14
	Nationalrat - Conseil national	04.06.2007	16
	Ständerat - Conseil des Etats	17.09.2007	18
	Nationalrat - Conseil national	20.09.2007	21
5.	Schlussabstimmungen - Votations finales		
	Nationalrat - Conseil national	05.10.2007	22
	Ständerat - Conseil des Etats	05.10.2007	23
6.	Namentliche Abstimmungen - Votes nominatifs		24
7.	Bundesgesetz über die politischen Rechte Änderung vom	05.10.2007	27
	Loi fédérale sur les droits politiques Modification du	05.10.2007	29
	Legge federale sui diritti politici Modifica del	05.10.2007	31



# 1. Übersicht über die Verhandlungen · Résumé des délibérations

## 04.463 n Burkhalter. Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen (07.10.2004)

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein: Artikel 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. Mai 1997 (RVOG) wird durch einen neuen Absatz 3 ergänzt:

Art. 10 Abs. 3

Er (der Bundesrat) setzt sich aktiv für die Information über eidgenössische Abstimmungsvorlagen ein. Er vertritt klar und objektiv die Haltung der Bundesbehörden.

Der bisherige Absatz 3 wird zu Absatz 4.

*Mitunterzeichnende:* Abate, Banga, Beck, Berberat, Bezzola, Brunshawig Graf, Bühler, Chevrier, Christen, Cina, Cuche, Darbellay, de Buman, Egerszegi-Obrist, Eggly, Engelberger, Favre, Fluri, Gadiant, Garbani, Germanier, Glasson, Guisan, Gutzwiller, Hochreutener, Huber, Hutter Markus, Imfeld, Ineichen, Kleiner, Lang, Leuenberger-Genève, Markwalder Bär, Menétrey-Savary, Meyer Thérèse, Müller Walter, Müller Philipp, Noser, Pelli, Perrin, Ruey, Sadis, Salvi, Sommaruga Carlo, Steiner, Stöckli, Theiler, Vaudroz René, Wasserfallen, Weigelt, Widmer (51)

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

**28.01.2005 SPK-NR.** Der Initiative wird Folge gegeben.

**28.04.2005 SPK-SR.** Zustimmung.

**15.09.2006** Bericht der Kommission NR (BBI 2006 9259)

**08.11.2006** Stellungnahme des Bundesrates (BBI 2006 9279)

Siehe Geschäft 05.054 BRG

Bundesgesetz über die politischen Rechte

**19.12.2006 Nationalrat.** Beschluss abweichend vom Entwurf der Kommission.

**19.03.2007 Ständerat.** Nichteintreten

**04.06.2007 Nationalrat.** Eintreten

**17.09.2007 Ständerat.** Eintreten. Abweichend zum Beschluss des Nationalrates.

**20.09.2007 Nationalrat.** Zustimmung.

**05.10.2007 Nationalrat.** Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

**05.10.2007 Ständerat.** Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

## 04.463 n Burkhalter. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales (07.10.2004)

Conformément à l'article 160 alinéa 1 de la Constitution et à l'article 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante demandant la modification de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA):

Art. 10 al. 3

Il (le Conseil fédéral) s'engage activement dans le cadre de l'information relative aux objets soumis à votation fédérale. Il y défend la position des autorités fédérales de manière claire et objective.

L'ancien alinéa 3 devient l'alinéa 4.

*Cosignataires:* Abate, Banga, Beck, Berberat, Bezzola, Brunshawig Graf, Bühler, Chevrier, Christen, Cina, Cuche, Darbellay, de Buman, Egerszegi-Obrist, Eggly, Engelberger, Favre, Fluri, Gadiant, Garbani, Germanier, Glasson, Guisan, Gutzwiller, Hochreutener, Huber, Hutter Markus, Imfeld, Ineichen, Kleiner, Lang, Leuenberger-Genève, Markwalder Bär, Menétrey-Savary, Meyer Thérèse, Müller Walter, Müller Philipp, Noser, Pelli, Perrin, Ruey, Sadis, Salvi, Sommaruga Carlo, Steiner, Stöckli, Theiler, Vaudroz René, Wasserfallen, Weigelt, Widmer (51)

CN/CE *Commission des institutions politiques*

**28.01.2005 CIP-CN.** Décidé de donner suite à l'initiative.

**28.04.2005 CIP-CE.** Adhésion.

**15.09.2006** Rapport de la commission CN (FF 2006 8779)

**08.11.2006** Avis du Conseil fédéral (FF 2006 8797)

Voir objet 05.054 MCF

Loi fédérale sur les droits politiques

**19.12.2006 Conseil national.** Décision modifiant le projet de la commission.

**19.03.2007 Conseil des Etats.** Ne pas entrer en matière

**04.06.2007 Conseil national.** Entrer en matière

**17.09.2007 Conseil des Etats.** Entrer en matière.

Divergences avec la décision du Conseil national.

**20.09.2007 Conseil national.** Adhésion.

**05.10.2007 Conseil national.** La loi est adoptée en votation finale.

**05.10.2007 Conseil des Etats.** La loi est adoptée en votation finale.



## 2. Rednerliste · Liste des orateurs

### Nationalrat · Conseil national

<b>Amstutz</b> Adrian (V, BE)	3, 8, 9, 17, 21
<b>Donzé</b> Walter (E, BE)	6
<b>Fehr</b> Hans (V, ZH)	4, 5
<b>Fluri</b> Kurt (RL, SO)	5, 6, 11
<b>Gross</b> Andreas (S, ZH)	7, 8
<b>Heim</b> Bea (S, SO)	7
<b>Hess</b> Bernhard (-, BE)	6
<b>Huber-Hotz</b> Annemarie, Bundeskanzlerin	8, 9, 17
<b>Lustenberger</b> Ruedi (C, LU) für die Kommission	1, 9, 12, 16, 21
<b>Meyer</b> Thérèse (C, FR)	6
<b>Miesch</b> Christian (V, BL)	13
<b>Müller</b> Philipp (RL, AG)	10
<b>Pfister</b> Gerhard (C, ZG)	8, 11
<b>Rechsteiner</b> Rudolf (S, BS)	11
<b>Roth-Bernasconi</b> Maria (S, GE) pour la commission	2, 9, 13, 16, 21
<b>Schelbert</b> Louis (G, LU)	4
<b>Schmied</b> Walter (V, BE)	9, 12
<b>Sommaruga</b> Carlo (S, GE)	17
<b>Stamm</b> Luzi (V, AG)	5, 6, 10, 11
<b>Stöckli</b> Hans (S, BE)	9
<b>Studer</b> Heiner (E, AG)	5, 12
<b>Weyeneth</b> Hermann (V, BE)	3, 9

### Ständerat · Conseil des Etats

<b>Bonhôte</b> Pierre (S, NE)	18
<b>Heberlein</b> Trix (RL, ZH) für die Kommission	14, 18, 20
<b>Huber-Hotz</b> Annemarie, Bundeskanzlerin	14, 19
<b>Marty</b> Dick (RL, TI)	14
<b>Reimann</b> Maximilian (V, AG)	19
<b>Stadler</b> Hansruedi (C, UR)	19



### 3. Zusammenfassung der Verhandlungen

#### 04.463            **Parlamentarische Initiative (Burkhalter Didier). Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen.**

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR):15.09.2006 (BBI 2006 9259)  
Stellungnahme des Bundesrates: 08.11.2006 (BBI 2006 9279)

#### **Ausgangslage**

Die Informationstätigkeit der Bundesbehörden vor Volksabstimmungen gab in jüngerer Zeit immer wieder zu Diskussionen Anlass. Während die einen ein zu distanzierendes Verhalten insbesondere des Bundesrates beklagten, monierten die anderen eine zu aktive Rolle der Bundesbehörden in Abstimmungskampagnen. Mit Volksinitiative „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ soll den Bundesbehörden das Engagement vor Volksabstimmungen sogar weitgehend untersagt werden.

Die Bundesbehörden haben die Aufgabe vor Volksabstimmungen zu informieren. Der Bundesrat, dem diese Aufgabe als zuständigem Organ für den Vollzug der Beschlüsse der gesetzgebenden Behörde zu einem grossen Teil obliegt, hat sich dabei jedoch an gewisse Grundsätze zu halten. Solche Grundsätze bestehen bereits heute in einem Leitbild. Mit der Vorlage „Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen“ soll die Informationspflicht des Bundesrates vor Volksabstimmungen im Bundesgesetz über die politischen Rechte verankert werden, ebenso wie die für die Behördenkommunikation wichtigen und damit auch für die direkte Demokratie bedeutenden Grundsätze. Danach wird der Bundesrat verpflichtet, umfassend über eidgenössische Abstimmungsvorlagen zu informieren. Dabei hat er die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten und die Information kontinuierlich, sachlich, transparent und verhältnismässig vorzunehmen.

Mit dieser Vorlage wird die bestehende Praxis auf Gesetzesebene klar definiert. Die Vorlage ist als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ konzipiert, damit die Stimmberechtigten dereinst in Kenntnis der Vorstellungen der Bundesversammlung betreffend behördliche Information vor Volksabstimmungen entscheiden können.

Der Bundesrat teilt die im Bericht der SPK-N zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter von der Kommissionsmehrheit vertretenen Auffassung, wonach die Bundesbehörden verpflichtet sind, die Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmungen über die Abstimmungsvorlagen umfassend zu informieren.

Er bleibt jedoch bei seiner Haltung, die er in mehreren Antworten zu parlamentarischen Vorstössen und seiner Botschaft zur Volksinitiative dargelegt und bekräftigt hat, wonach eine gesetzliche Verankerung der Informationspflicht und der Informationsgrundsätze nicht notwendig ist.

Der Bundesrat behält sich auch vor, eine von der Parlamentsmehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung abzugeben.

#### **Verhandlungen**

28.01.2005	SPK-NR	Der Initiative wird Folge gegeben.
28.04.2005	SPK-SR	Zustimmung.
19.12.2006	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Büros.
19.03.2007	SR	Nichteintreten.
04.06.2007	NR	Eintreten.
17.09.2007	SR	Eintreten. Abweichend zum Beschluss des Nationalrates.
20.09.2007	NR	Zustimmung.
05.10.2007	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (146:48)
05.10.2007	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (42:0)

In der Eintretensdebatte einigte sich der **Nationalrat** zumindest darauf, dass Handlungsbedarf für das Informationsverhalten des Bundesrates vor Volksabstimmungen besteht.

Eine Kommissionsminderheit I Adrian Amstutz (V, BE) plädierte mit dem Bundesrat für Nichteintreten, während eine Kommissionsminderheit II Hermann Weyeneth (V, BE) die Vorlage mit einem Präzisierungsauftrag des Artikels 10a an die Kommission zurückweisen wollte. Der Minderheitsantrag II wurde abgelehnt und mit 114 zu 59 Stimmen wurde Eintreten beschlossen.

In der Detailberatung wurde ein Antrag Philipp Müller (RL, AG), der festlegt, dass der Bundesrat keine von der Bundesversammlung abweichende Haltung vertreten soll, angenommen.

Der Entwurf wurde in der Gesamtabstimmung mit 116 zu 55 Stimmen gutgeheissen.

Der **Ständerat** beschloss kurzerhand Nichteintreten und folgte damit seiner Kommission, die zur Überzeugung gelangt war, dass sich das „ausserordentlich komplexe Problem des

Informationsauftrages des Bundesrates“ nicht ohne Schwierigkeiten in einen Gesetzestext kleiden lasse und zudem die Informationspflicht ohnehin bereits ausreichend geregelt sei (Art. 180 der Bundesverfassung; Art. 10 und 11 im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte).

Mit dem Verweis auf die Argumentation in der Debatte vom 19. Dezember 2006 beschloss der **Nationalrat** mit 113 zu 50 Stimmen Festhalten.

Im **Ständerat** zeigte man Kompromissbereitschaft. Die Kommission legte einen in Bezug auf die zu vertretende Meinung des Bundesrates vor Volksabstimmungen (Art. 10a Abs. 3) etwas entschärften Entwurf vor, mit dem sich auch die Vertreterin des Bundesrates, Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz, einverstanden erklärte.

Der Entwurf wurde mit 32 zu 1 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen.

Der **Nationalrat** entschloss sich, der materiellen Änderung des Ständerates in Artikel 10a Absatz 3 zuzustimmen und nahm die Vorlage gegen den Willen der SVP-Fraktion an.

Beide Räte stimmten dem Bundesgesetz in der Schlussabstimmung zu.

### 3. Condensé des délibérations

#### 04.463 Initiative parlementaire (Burkhalter Didier). Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) : 15.09.2006 (FF 2006 8779)

Avis du Conseil fédéral : 08.11.2006 (FF 2006 8797)

##### Situation initiale

Les informations fournies par les autorités fédérales lors de votations fédérales ont donné matière à polémique à plusieurs reprises ces quinze dernières années. Alors que les uns reprochent au Conseil fédéral de ne pas s'investir suffisamment, les autres estiment au contraire que les autorités fédérales sont trop présentes dans les campagnes d'information précédant les votations. L'initiative populaire « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale » vise même à empêcher dans une large mesure toute intervention des autorités fédérales lors de votations.

Les autorités fédérales doivent informer les électeurs lors de votations populaires. Le Conseil fédéral, qui assume en grande partie cette tâche en sa qualité d'organe chargé d'exécuter les décisions des autorités législatives, est cependant tenu de respecter certains principes, qui figurent aujourd'hui dans des lignes directrices. Le présent projet « Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales » vise à intégrer dans la loi fédérale sur les droits politiques le devoir d'information du Conseil fédéral lors de votations populaires, de même que les principes déterminant les informations fournies par les autorités et influant de ce fait sur la démocratie directe. Ainsi, le Conseil fédéral doit informer les électeurs de manière complète sur les objets soumis à votation fédérale. Concrètement, il doit défendre la position de l'Assemblée fédérale et informer les électeurs au fur et à mesure en respectant les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

Le présent projet vise à définir clairement dans une loi fédérale la pratique existante. Il est conçu comme un contre-projet à l'initiative populaire « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale » susmentionnée, afin que les électeurs puissent se prononcer en connaissant l'avis de l'Assemblée fédérale sur les informations fournies par les autorités lors de votations fédérales.

Le Conseil fédéral est d'avis, comme la majorité de la Commission le fait valoir dans le rapport de la CIP-N portant mise en oeuvre de l'initiative parlementaire de Didier Burkhalter (RL, NE), que les autorités fédérales ont l'obligation de fournir des informations complètes aux électeurs avant une votation.

Il maintient cependant qu'il n'est pas nécessaire de fixer cette obligation d'information ni les principes de l'information dans une loi, comme il l'a indiqué et réaffirmé à plusieurs reprises dans ses réponses à des interventions parlementaires et dans son message concernant l'initiative populaire « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale ».

Le Conseil fédéral se réserve aussi d'émettre le droit une recommandation de vote s'écartant de celle de la majorité du Parlement.

##### Délibérations

28.01.2005	CIP-CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
28.04.2005	CIP-CE	Adhésion.
19.12.2006	CN	Décision modifiant le projet de la commission.
19.03.2007	CE	Ne pas entrer en matière.
04.06.2007	CN	Entrer en matière.
17.09.2007	CE	Entrer en matière. Divergences avec la décision du Conseil national.
20.09.2007	CN	Adhésion.
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (146:48)
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Lors du débat d'entrée en matière, les députés du **Conseil national** se sont au moins mis d'accord sur la nécessité d'inscrire dans la loi la position que le Conseil fédéral devait adopter en matière d'information du public avant une votation populaire.

A l'instar du Conseil fédéral, une minorité de la commission I emmenée par Adrian Amstutz (V, BE) a recommandé de ne pas entrer en matière, tandis qu'une minorité de la commission II représentée par Hermann Weyeneth (V, BE) souhaitait renvoyer le projet à la commission en la chargeant de préciser l'art. 10a. Par 114 voix contre 59, le Conseil national a décidé d'entrer en matière, avant de rejeter la proposition de la minorité II.

Lors de la discussion par article, les députés ont adopté une proposition de Philipp Müller (RL, AG) déclarant que le Conseil fédéral ne doit pas défendre une position différente de celle de l'Assemblée fédérale.

Le projet a été adopté par 116 voix contre 55 lors du vote sur l'ensemble.

Le **Conseil des États** a quant à lui décidé sans hésiter de ne pas entrer matière. Il a ainsi suivi l'avis de sa commission, qui estimait qu'il était difficile de régler dans une loi « la question extrêmement complexe du mandat d'information du Conseil fédéral » et que le devoir d'information de ce dernier était déjà suffisamment réglementé (art. 180 de la Constitution fédérale; art. 10 et 11 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration; art. 11, al. 1 de la loi sur les droits politiques).

Le **Conseil national**, se référant aux arguments développés lors de son débat du 19 décembre 2006, a décidé par 113 voix contre 50 de maintenir sa position.

Le **Conseil des États** s'est montré prêt à faire un compromis. Sa commission a présenté un projet quelque peu édulcoré quant à la position que doit adopter le Conseil fédéral avant une votation populaire (art. 10a, al. 3); ce projet a recueilli l'approbation de la chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz, représentante du Conseil fédéral.

Le projet a donc été adopté par 32 voix contre 1, et 5 abstentions.

Le **Conseil national** a décidé d'accepter la modification de fond proposée par le Conseil des États à l'art. 10a, al. 3 et a adopté le projet, contre la volonté du groupe UDC.

Les deux conseils ont adopté la loi lors de la votation finale.

## Elfte Sitzung – Onzième séance

Dienstag, 19. Dezember 2006

Mardi, 19 décembre 2006

15.00 h

04.463

### Parlamentarische Initiative Burkhalter Didier.

### Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen

### Initiative parlementaire Burkhalter Didier.

### Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales

*Erstrat – Premier Conseil*

Einreichungsdatum 07.10.04

Date de dépôt 07.10.04

Bericht SPK-NR 15.09.06 (BBI 2006 9259)

Rapport CIP-CN 15.09.06 (FF 2006 8779)

Stellungnahme des Bundesrates 08.11.06 (BBI 2006 9279)

Avis du Conseil fédéral 08.11.06 (FF 2006 8797)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

*Antrag der Mehrheit*  
Eintreten

*Antrag der Minderheit I*  
(Amstutz, Fehr Hans, Hutter Jasmin, Joder, Pfister Gerhard, Schibli, Weyeneth)  
Nichteintreten

*Antrag der Minderheit II*  
(Weyeneth, Amstutz, Hutter Jasmin, Müri, Perrin, Schibli)  
Rückweisung der Vorlage an die Kommission  
mit dem Auftrag, Artikel 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte so zu formulieren, dass die Informationspflicht des Bundesrates genau umschrieben und gegenüber der heutigen Handhabe klar eingegrenzt wird.

*Antrag des Bundesrates*  
Nichteintreten

*Proposition de la majorité*  
Entrer en matière

*Proposition de la minorité I*  
(Amstutz, Fehr Hans, Hutter Jasmin, Joder, Pfister Gerhard, Schibli, Weyeneth)  
Ne pas entrer en matière

*Proposition de la minorité II*  
(Weyeneth, Amstutz, Hutter Jasmin, Müri, Perrin, Schibli)  
Renvoyer le projet à la commission  
L'article 10a de la loi fédérale sur les droits politiques sera reformulé afin de décrire exactement l'obligation d'information du Conseil fédéral et de déterminer avec précision ses limites par rapport à la pratique actuelle.

*Proposition du Conseil fédéral*  
Ne pas entrer en matière

**Lustenberger Ruedi (C, LU)**, für die Kommission: In der Herbstsession 2004 reichte Kollega Didier Burkhalter die parlamentarische Initiative 04.463, «Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen», ein. Der Initiator fordert gesetzliche Bestimmungen, welche den Bundesrat verpflichten, bei eidgenössischen Abstimmungen aktiv zu informieren und dabei die Haltung der Bundesbehörden klar und objektiv zu vertreten.

In der Vorprüfung hat die SPK Ihres Rates am 27. Januar 2005 der Initiative mit 17 zu 6 Stimmen Folge gegeben. Die SPK des Ständerates gab am 28. April 2005 grünes Licht zur Ausarbeitung der Vorlage; sie fällte diesen Entscheid mit 6 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung. Als sich die SPK Ihres Rates an die Umsetzung der parlamentarischen Initiative machte, lag gleichzeitig die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» auf ihrem Tisch. Diese wurde am 11. August 2004 mit 106 344 gültigen Unterschriften eingereicht. Als Erstrat hat sich der Ständerat am 29. September 2005 mit dieser Initiative befasst. Er empfiehlt auf Antrag seiner Kommission mit 34 zu 3 Stimmen die Ablehnung der Initiative, und er verzichtete vorläufig auf einen Gegenvorschlag, auch im Hinblick darauf, dass ein solcher voraussichtlich von der SPK Ihres Rates im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter erarbeitet werde.

Die Volksinitiative befasst sich mit dem gleichen Thema wie die parlamentarische Initiative Burkhalter, will jedoch einen sehr radikalen Weg beschreiten, indem sie dem Bundesrat und dem obersten Kader der Verwaltung die Informations-tätigkeit vor Volksabstimmungen weitgehend untersagen will. Die Staatspolitische Kommission beschloss daher, die Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative zu konzipieren, damit der Souverän dereinst in Kenntnis der gesetzgeberischen Aktivitäten der Bundesversammlung in diesem Bereich entscheiden kann. Artikel 105 des Parlamentsgesetzes erlaubt in einem solchen Fall die Fristverlängerung für die Behandlung der Volksinitiative in den Räten, damit zum Zeitpunkt der Volksabstimmung eben der indirekte Gegenvorschlag vorliegt.

Der Vorentwurf der SPK zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter wurde in die Vernehmlassung gegeben – so sieht es das Gesetz vor. Er wurde in der Vernehmlassung auch gut aufgenommen. Ablehnende Stellungnahmen kamen von sechs Kantonen und den Parteien SVP und EDU. Sie gingen in ihren Argumentationen in verschiedene Richtungen. Während die einen eine zu starke Einschränkung der Regierung befürchteten, wollen andere dem Bundesrat sehr strenge Richtlinien vorgeben. Zu Letzteren gehörten erwartungsgemäss auch die Vertreter der Volksinitiative. Summa summarum war aber das Ergebnis der Vernehmlassung sehr positiv. Unsere Kommission verabschiedete dann die Vorlage am 15. September 2006 zuhanden Ihres Rates.

Worum geht es? Mit der Vorlage soll in einem neuen Artikel 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte eine Informationspflicht der Bundesbehörden stipuliert werden. Diese Aufgabe kommt primär dem Bundesrat als dem für den Vollzug der Beschlüsse der gesetzgebenden Behörde zuständigen Organ zu. Der Bundesrat hat sich bei der Wahrnehmung dieser Informationspflicht an gewisse Leit- und Grundsätze zu halten, die heute bereits in einem Leitbild verankert sind.

Gemäss Absatz 1 der Vorlage hat der Bundesrat umfassend über eidgenössische Abstimmungsvorlagen zu informieren. Dabei hat er die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten. In Absatz 2 werden die heute angewandten Kriterien, welche sich auf den eben zitierten Erlass des Bundesrates beziehen – er stützt sich auf den Bericht der Konferenz der Informationsdienste der Bundesverwaltung (KID) –, auf die richtige Erlassstufe, das heisst auf Gesetzesstufe angehoben. Damit werden die genannten Kriterien der kontinuierlichen Information, der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und des Gebotes der Transparenz eben auf Gesetzesstufe verankert. Im Gegensatz zur Volksinitiative geht die Vorlage

also von einer Informationspflicht des Bundesrates aus. Die Vorlage kommt den Initianten aber ein Stück entgegen, indem sie der bundesrätlichen Informationstätigkeit neu einen gesetzlichen Rahmen vorgibt.

Der Bundesrat selber spricht sich in seiner Stellungnahme gegen diesen gesetzlichen Rahmen aus. Seiner Ansicht nach reicht das Leitbild vollauf. Demgegenüber vertritt die Kommissionsmehrheit die Meinung, es bedürfe einer gesetzlichen Regelung, und sie stützt sich dabei auf Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung. Dieser sieht vor, dass wichtige Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. Allein schon die anhaltende und kontroverse Diskussion zum Thema lässt diese Haltung der Kommission aus der Sicht des Gesetzgebers in Bezug auf die Verankerung auf Gesetzesebene als korrekt und formal als richtig erscheinen.

Etwas irritierend an der Stellungnahme des Bundesrates ist die Aussage, dass sich der Bundesrat vorbehalte, eine von der Parlamentsmehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung abgeben zu können. Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates bezweifelt, dass die vom Bundesrat in der Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative Burkhalter gemachte Ankündigung, insofarig auch vom Parlament abweichende Abstimmungsempfehlungen abgeben zu können, verfassungsmässig sei, und holte deshalb ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz ein. In den Schlussfolgerungen dieses Gutachtens vom 4. Dezember 2006 ist unter anderem Folgendes festgehalten: «In den Abstimmungserläuterungen kann er» – der Bundesrat – «auch darlegen, welche Haltung er ursprünglich vertreten hat und welche Argumente dafür sprechen. Die Information über den gesamten Entscheidungsprozess bildet die Grundlage für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten .... Der Bundesrat kann jedoch keine Abstimmungsempfehlung abgeben, die von derjenigen des Parlamentes abweicht.» Damit entspricht das Gutachten voll und ganz den Absichten, welche hinter der Vorlage Burkhalter stehen:

1. Der Bundesrat muss vor Volksabstimmungen informieren.
2. Er hat dabei die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten.
3. Die in Absatz 2 enthaltenen Informationsgrundsätze, insbesondere derjenige der Transparenz, ermöglichen es dem Bundesrat durchaus beziehungsweise verpflichten ihn allenfalls dazu, zuhanden der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den gesamten Entscheidungsprozess, also auch seine ursprüngliche Haltung, darzulegen.

Gerade die Stellungnahme des Bundesrates zu den Abstimmungsempfehlungen zeigt, wie wichtig es ist, die Pflicht und die Grundsätze zur Information vor Volksabstimmungen klar gesetzlich festzuhalten. Nur damit kann vermieden werden, dass je nach Zusammensetzung des Bundesrates abrupte Praxisänderungen vorgenommen werden, welche verfassungsmässig erst noch angezweifelt werden könnten.

Ihre Kommission beantragt mit 15 zu 8 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten. Damit wird auch die Voraussetzung für die Fristverlängerung zur Behandlung der Volksinitiative geschaffen. Der Rat hat dazu einen schriftlichen Bericht erhalten. Tritt der Rat auf die Vorlage 04.463 heute nicht ein, kann die Frist zur Behandlung der Volksinitiative nicht verlängert werden, und sie müsste noch in dieser Session behandelt werden, da die Frist im Februar 2007 abläuft. Die SPK hat deshalb provisorisch zur Volksinitiative Beschluss gefasst und wird Antrag stellen, falls der Rat auf die Vorlage nicht eintritt. Dieses Vorgehen wurde aufgrund der unglücklichen Traktandierung des indirekten Gegenvorschlages am Sessionsende notwendig. Die SPK bittet Sie jedoch, auf die Vorlage 04.463 einzutreten, sodass die Kommission, unser Rat und auch der Ständerat in Kenntnis des Schicksals dieses Gegenentwurfes definitiv zur Volksinitiative Stellung nehmen können.

Die Kommission empfiehlt mit 17 zu 5 Stimmen auch, die Rückweisung an die Kommission abzulehnen. Die Informationspflicht des Bundesrates ist mit dieser Vorlage nämlich präzise genug umschrieben, haben doch einige Vernehmlassungsteilnehmer sogar das Gegenteil befürchtet, nämlich

dass der Spielraum der Regierung zu sehr eingeschränkt würde.

Ich bitte Sie also, auf die Vorlage einzutreten und anschliessend die Detailberatung aufzunehmen.

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE), pour la commission: Une muselière ou une laisse pour le Conseil fédéral? Ou rien du tout? C'est en ces termes que le journal «Domaine public» (no 1711) a présenté la problématique relative au thème dont nous débattons aujourd'hui. En effet, on doit se positionner pour savoir s'il faut inscrire dans une loi fédérale les règles régissant l'information fournie à la population par le Conseil fédéral lors de votations populaires, ou carrément interdire toute campagne lors de votations.

La majorité de la commission est d'avis que la muselière n'est pas vraiment indiquée ici. Mais pourquoi pas une laisse, notamment pour donner des indications claires au gouvernement quant au contenu que doit avoir l'information qu'il donne à la population avant une votation?

L'initiative parlementaire Burkhalter et le projet de loi qui résulte de nos travaux sont conformes à la jurisprudence du Tribunal fédéral et à la doctrine actuelle qui, se fondant sur l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale, postule un droit à l'information, voire une obligation d'informer de la part du Conseil fédéral. Bref, le projet issu de l'initiative parlementaire Burkhalter veut codifier la pratique appliquée jusqu'ici par le Conseil fédéral. Dans ce but, il propose de modifier la loi fédérale sur les droits politiques, afin de codifier l'obligation d'information des autorités fédérales. Les autorités ne doivent cependant pas mener de campagne à proprement parler, et doivent notamment s'abstenir de toute activité susceptible d'être assimilée à de la propagande. Je reviendrai plus tard sur ce point.

Pour rappel, à l'heure actuelle, les principes qui régissent l'information officielle lors des votations fédérales sont définis dans le rapport du groupe de travail de la Conférence des services d'information élargie, «L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales». Cependant, ce rapport n'a aucune valeur normative. Selon la majorité de la commission, c'est bien là que se situe le problème. En effet, ces dernières années, les interventions des conseillers fédéraux et des conseillères fédérales lors des scrutins populaires ont été l'objet de critiques non seulement répétées, mais aussi de plus en plus vigoureuses.

Fort de ce constat, notre collègue, Monsieur Burkhalter, a jugé utile d'établir une base légale formelle régissant l'information donnée au public par le Conseil fédéral. La commission l'a suivi sur cette voie, car si les critiques sont répétées, elles poursuivent également des fins totalement opposées: les uns demandent que le Conseil fédéral se taise, les autres préconisent qu'il prenne une part plus active aux votations populaires.

La LOGA est muette sur la question du rôle du Conseil fédéral durant les campagnes de votation. Dans ce contexte, la Commission des institutions politiques a procédé à l'examen préalable de cette initiative parlementaire le 27 janvier 2005 et a décidé d'y donner suite, par 17 voix contre 6. Elle a fondé sa décision sur la nécessité, plus particulièrement dans un système de démocratie directe, d'informer le corps électoral de la position des autorités et d'ancrer ce principe dans une base légale formelle. En effet, l'objectif premier des campagnes précédant les votations est la formation de l'opinion. La majorité des membres de la commission a estimé qu'une personne ne peut former son opinion librement que si elle connaît l'avis des principaux acteurs de la campagne, dont le Conseil fédéral fait partie.

D'accord sur ce principe, nous avons toutefois également considéré que les autorités devaient respecter certaines règles. Le rôle du Conseil fédéral n'est pas de faire de la propagande qui, selon le message concernant l'initiative populaire 05.054, «vise à influencer l'opinion des citoyens dans un sens bien précis en vue de modifier le comportement de ceux-ci au moment du vote» (FF 2005 4162). La commission veut notamment éviter que les conseillers fédéraux et

les conseillères fédérales fassent de la propagande ou répandent des mensonges.

En effet, cela serait grave, car les conseillers fédéraux et les conseillères fédérales jouissent d'une image particulière auprès de la population. En effet, si cette dernière sait que les partis donnent des informations modelées par leur idéologie, elle attend des conseillers fédéraux et des conseillères fédérales qu'ils se situent au-dessus de la mêlée. Ils ne doivent pas utiliser le prestige de leur fonction pour orienter la population en utilisant par exemple de fausses données.

Dans la mesure du possible, l'information doit être objective: il s'agit de fournir des chiffres exacts, de présenter tous les arguments, de ne pas cacher des faits. Bref, et là je cite encore le Conseil fédéral, «de donner une image complète du projet en présentant ses avantages et ses inconvénients, permettant ainsi aux citoyens de se faire leur propre jugement sur les objets en votation» (FF 2005 4150).

La majorité des membres de la commission n'a pas la naïveté de penser que l'objectivité totale est possible, puisque les conseillers fédéraux sont également membres de partis politiques et ont leur propre opinion. Cependant, il est de leur devoir de tendre à l'objectivité en respectant certaines règles. Pour garantir aux citoyennes et citoyens une information qui contribue à la libre formation de l'opinion, le Conseil fédéral doit en plus respecter les principes de la transparence, de la continuité et de la proportionnalité.

Une minorité a estimé, au contraire, que le Conseil fédéral devait s'exprimer avec la plus grande retenue avant les votations. D'après elle, un engagement trop soutenu du Conseil fédéral avant les votations se retournerait contre lui en cas de vote contraire du peuple et nuirait à sa crédibilité. L'action du gouvernement est ressentie comme partisane. De plus, toujours selon la minorité, le Conseil fédéral peut déjà s'appuyer sur les dispositions de la LOGA, dispositions largement suffisantes pour informer l'électorat.

Ces arguments n'ont pas été retenus par la majorité qui pense que le devoir d'informer est plus important. De tout temps, le Conseil fédéral a perdu des scrutins devant le peuple, sans que sa crédibilité en soit réellement entamée. De plus, la majorité entend mettre dans une base légale formelle les directives qui existent déjà dans un acte sans valeur normative. On n'invente donc rien de nouveau.

Une question importante a fait l'objet de débats en commission: le projet issu de l'initiative parlementaire devait-il constituer un contre-projet indirect à l'initiative populaire 05.054, «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale», déposée le 11 août 2004, qui veut interdire au Conseil fédéral de faire campagne?

Dans son message du 29 juin 2005, le Conseil fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale de soumettre cette initiative au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter au motif que seules des connaissances de bases relatives à l'objet soumis à la votation pourraient être diffusées, et ce dans un cadre très restrictif. Le Conseil fédéral ne pourrait plus réagir à des affirmations visiblement fausses ou trompeuses que propageraient des particuliers. Considérant que les règles quant aux principes régissant ses interventions étaient déjà contenues dans les lignes directrices élaborées en 2001, le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de donner de base légale formelle à celles-ci et a donc renoncé à présenter un contre-projet à l'initiative populaire.

Contrairement au Conseil fédéral, les Commissions des institutions politiques des deux conseils ont estimé qu'il était nécessaire de légiférer et donc de présenter un contre-projet indirect sur la base d'une initiative parlementaire. La majorité de notre commission estime que le projet issu de l'initiative parlementaire Burkhalter est un bon contre-projet indirect.

Alors que l'initiative populaire cherche à réduire les autorités au silence lors des votations populaires fédérales, les commissions précitées, en décidant de mettre en oeuvre l'initiative parlementaire Burkhalter, souhaitent définir clairement la pratique actuelle et lui donner un cadre légal.

La commission a par ailleurs estimé qu'il était nécessaire de débattre de manière large du sujet de l'information faite par

le Conseil fédéral à la population et a soumis à consultation un avant-projet de loi. Les résultats de cette consultation nous ont confortés dans l'idée que les décisions prises étaient justes puisque la majorité des cantons et trois des quatre partis gouvernementaux ont exprimé leur soutien à la modification proposée. Les entités consultées ont jugé que les dispositions prévues étaient tant nécessaires qu'opportunes et que leur insertion dans la loi fédérale sur les droits politiques était judicieuse. Elles se sont par ailleurs déclarées convaincues de l'importance des informations fournies par le Conseil fédéral avant une votation et ont reconnu la contribution essentielle qu'elles apportaient à une formation complète de l'opinion des citoyens et des citoyennes.

La commission s'est également penchée sur une question de forme et de fond, soit de savoir si le Conseil fédéral devait présenter l'avis des autorités fédérales ou celui de l'Assemblée fédérale. La commission est d'avis que le Conseil fédéral doit présenter la position de l'Assemblée fédérale. Nous reviendrons plus en détail sur ce point lors de la discussion par article.

Nous avons également abordé la question de la transparence du financement et de l'application de ce principe aux entreprises dont la majorité des actions est aux mains de la Confédération. Nous avons décidé de ne pas légiférer en la matière.

Cette nouvelle disposition est un progrès dans la réforme des institutions politiques puisqu'elle permettra d'ancrer dans une loi une activité importante et hautement politique du gouvernement: son rôle d'informateur et d'aide à la formation de l'opinion publique.

La majorité de la commission vous invite dès lors à entrer en matière sur le projet issu de l'initiative parlementaire Burkhalter et à accepter qu'il constitue un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Souveraineté populaire sans propagande gouvernementale». De même, la commission vous demande de proroger le délai imparti pour le traitement de l'initiative populaire.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Ich habe den Berichterstattern etwas mehr Redezeit gegeben, weil sie gerade auch das nächste Geschäft mit einbezogen haben.

**Amstutz** Adrian (V, BE): Die Minderheit I stellt Ihnen den Antrag, auf das Geschäft nicht einzutreten. Die vorliegende Gesetzesänderung ist unseres Erachtens ein untauglicher Versuch, in diesem Bereich messbar Ordnung zu schaffen. Eine Verbesserung gegenüber der heutigen, unbefriedigenden Praxis wird so sicher nicht erreicht werden können – im Gegenteil: Mit den schwammigen Begriffen «Transparenz» und «Verhältnismässigkeit» wird nichts, aber auch gar nichts geregelt, sondern es wird höchstens nach dem Motto «Tun als ob» ein untauglicher Versuch unternommen, den bekannten Auswüchsen Einhalt zu gebieten.

Ziel muss es bei diesem Geschäft jedoch sein, den Führungsanspruch und die damit verbundene Informationspflicht des Bundesrates wieder auf das Mass zu beschränken, das ihm gemäss Verfassung zusteht. Das heisst: Es braucht, wenn schon, eine genau umschriebene, eingeschränkte Informationspflicht, die dem heutigen Unwesen in diesem Bereich den Riegel vorschiebt.

Entgegen der Mehrheit der Kommission sind wir klar der Meinung, dass die Vorlage nicht für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» taugt. Da ist uns in der Güterabwägung die Volksinitiative klar näher, um die Ziele zu erreichen.

Die Minderheit I lehnt deshalb die Vorlage ab und beantragt Ihnen, auf das Geschäft nicht einzutreten.

**Weyeneth** Hermann (V, BE): Sie haben anhand der Ausführungen des Kommissionsprechers sicher auch entdeckt, dass sich dieser Rückweisungsantrag geradezu aufdrängt. Einmal war Herr Burkhalter der Auffassung, es seien mit einer parlamentarischen Initiative dem Bundesrat mehr Rechte einzuräumen, als es die Verfassung vorsieht; das ist das

eine. Das andere ist dann, wie der Bundesrat darauf reagierte. Herr Lustenberger hat Ihnen die merkwürdigen Vorgänge erklärt. Ich ergänze sie einzig und allein noch mit einer Zutat aus dem Jahre 2000, als der Bundesrat in einem Beschwerdeentscheid seine Rolle wie folgt umschrieb: «Der Bundesrat hat nicht seine eigenen Wünsche, sondern als oberste exekutive Behörde die Beschlüsse der unter Vorbehalt von Volk und Ständen obersten Gewalt des Bundes, des Parlamentes, zu vollziehen.» Da war keine Rede davon, dass er sich von den Parlamentsbeschlüssen nach Belieben entfernen und bei Volksabstimmungen eine andere Haltung einnehmen dürfe.

Nun wissen Sie, wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf diese Vorlage reagiert hat und welches Urteil das Bundesamt für Justiz über diese Stellungnahme gefällt hat. Ich warne Sie davor, einfach zu glauben, hier Verfassungsrecht beugen zu können, um quasi einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative zu haben. Wenn Sie die Sache in dieser Gesetzesvorlage schon exakter umschreiben wollen, dann sollten Sie es in Artikel 10a so tun, dass es auch «verhält» und der Bundesrat nicht solchen Irrtümern erliegt wie in seiner Stellungnahme zu dieser Vorlage.

Ich erlaube mir noch eine Zwischenbemerkung: Das Volk fühlt sich nicht nur mündig, es ist es auch; es braucht deshalb keine Propagandaministerien, die ihm mit Hochglanzprospekten auf den richtigen Weg verhelfen. Ich gebe deshalb dieser Volksinitiative durchaus gewisse Chancen – mit oder ohne Gegenvorschlag.

Gerade aufgrund der geschilderten Situation beantragt Ihnen die Minderheit II, diese Vorlage mit dem Auftrag an die Kommission zurückzuweisen, Artikel 10a so zu formulieren, dass die Informationspflicht des Bundesrates genau umschrieben und gegenüber der heutigen Handhabe klar eingegrenzt wird, so, wie es die Verfassungsmacher vorgesehen haben.

**Schelbert** Louis (G, LU): Die grüne Fraktion unterstützt die parlamentarische Initiative Burkhalter 04.463, «Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen», und beantragt, dem Entwurf der SPK zuzustimmen. Die grüne Fraktion unterstützt die Initiative auch, wenn in der Eventualabstimmung der Antrag Müller Philipp angenommen werden sollte.

Insgesamt verstehen wir die Vorlage als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda». Generell teilen wir die Haltung, dass der Bundesrat die Öffentlichkeit kontinuierlich, rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informieren muss. Dass er dabei die Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet, erachten wir Grünen als unabdingbar. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur behördlichen Information vor kantonalen Volksabstimmungen.

Im Übrigen freut es uns, dass mit der gesetzlichen Regelung dieser Materie ein altes «grünes» Anliegen umgesetzt werden kann. Zur Informationstätigkeit der Behörden gehört auch die Information der Bevölkerung vor Volksabstimmungen. Ohne diese Informationen könnten die Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungsprozessen nicht wirklich teilnehmen. Das erste Mittel dafür sind auf jeden Fall die Abstimmungserläuterungen: Sie müssen eine kurze und sachliche Darstellung des Gegenstandes enthalten. Dazu können aber auch weitere Auftritte dienen, wenn sie zur freien Willensbildung der Stimmberechtigten beitragen.

Zu den Stärken der Vorlage gehört, dass sie den Bundesrat zur Information verpflichtet, was ganz klar von Behördenpropaganda zu unterscheiden ist. Es kann und darf nicht darum gehen, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten manipuliert und in einem bestimmten Sinn und im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten lenkt. Die Stimmberechtigten müssen aber die Sicht der Behörden kennen, und sie müssen namentlich auch die Sicht der Bundesversammlung kennen. Propaganda dagegen macht den Meinungsbildungsprozess nicht nachvollziehbar, sondern verschleiert ihn letztlich. Deshalb ist sie schon im geltenden Recht gar nicht zulässig.

Mit Befremden nahm die Fraktion vom Vorbehalt des Bundesrates im Rahmen der Kommissionsberatungen Kenntnis: «Der Bundesrat behält sich jedoch vor, eine von der Parlamentarismehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung abzugeben.» Auch wenn er das nicht inflationär täte, widerspricht dies unserem Demokratieverständnis. Natürlich soll der Bundesrat auch seine ursprünglichen Überlegungen darlegen können, denn der Prozess hin zu einer Vorlage ist einer ihrer Bestandteile und ermöglicht erst, sie zu verstehen. In erster Linie ist der Bundesrat aber verpflichtet, die Haltung der Bundesversammlung zu erläutern. In der Bundesverfassung ist die Hierarchie klar umrissen: Die Bundesversammlung übt die oberste Gewalt im Bund aus, sie ist das Wahlorgan des Bundesrates. Der Bundesrat ist als Exekutive die oberste leitende und vollziehende Behörde. Wer das gerne anders hätte, muss zuerst die Bundesverfassung ändern. Wir Grünen wollen das in diesem Punkt sicher nicht. Zu den Begrifflichkeiten und damit auch zum Antrag der Minderheit II (Weyeneth): Die Begrifflichkeiten in Artikel 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte lauten im Einzelnen:

1. **Kontinuität:** Damit ist gewährleistet, dass allfällige Gegner frühzeitig reagieren können.
2. **Sachlichkeit:** Mit diesem Begriff wird der Bundesrat verpflichtet, die Vorteile und die Nachteile einer Vorlage darzulegen und bestehende Unsicherheiten zu benennen.
3. **Transparenz:** Mit diesem Begriff wird verhindert, dass der Bundesrat verdeckt Einfluss nimmt. Alle interessierten Kreise müssen Zugang zu offiziell aufbereiteten Unterlagen haben. In diesem Zusammenhang erwarten wir auch mit der Kommission, dass der Bundesrat die Kosten für die Informationsarbeit vor Abstimmungen jährlich beziffert und offenlegt.
4. **Die Verhältnismässigkeit** schliesslich ist ein Verfassungsgrundsatz, der in allen Teilen des Verwaltungshandelns zu beachten ist.

Ziel der Informationstätigkeit muss immer die freie Willensbildung der Stimmberechtigten sein.

Die grüne Fraktion beantragt, den Antrag der Minderheit I (Amstutz) abzulehnen und auf die Vorlage einzutreten. Wir bitten Sie, auch den Antrag der Minderheit II (Weyeneth) abzulehnen.

Noch kurz zu den Einzelanträgen: Der Antrag Müller Philipp will dem Bundesrat weitere Türen öffnen. Das finden wir nicht nötig. Indem der Bundesrat Transparenz schaffen muss, kann er sich thematisch genügend einbringen.

Zum Antrag Stamm: Soweit in diesem Antrag Propaganda angesprochen ist, ist er in unseren Augen unnötig. Was den Teil der Kampagnen angeht, denken wir, dass die geltenden Vorschriften und insbesondere die neuen Bestimmungen ausreichen.

Wir bitten Sie, die Frist für die Behandlung der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» zu verlängern. Wird die Fristverlängerung abgelehnt, melden wir uns noch einmal zu Wort.

**Fehr** Hans (V, ZH): Ich stelle im Namen der SVP-Fraktion fest, dass die gesetzliche Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter nicht weniger, sondern mehr bundesrätliche Propaganda mit sich bringen wird, und dies zulasten der Steuerzahler. Da sind wir nun an eine Grenze gekommen, die nicht mehr überschritten werden darf, wo Korrekturen notwendig sind. Aber leider bringt diese gesetzliche Umsetzung keine Korrekturen in der richtigen Richtung. Schon Professor Hansjörg Seiler hat gewarnt und in einem «NZZ»-Artikel geschrieben, wenn das so weitergehe, liefern wir in eine gelenkte Demokratie hinein. Das ist nicht das, was die SVP will.

Ich will Sie nicht mit langen Katalogen langweilen, erlaube mir aber einen kurzen Rückblick: Früher hat sich der Bundesrat vor Abstimmungen grösste Zurückhaltung auferlegt. 1978 kam dann das berühmte Bundesbüchlein. Das war tolerierbar. Ab 1986 gab es bereits Rügen. Bei der ersten Uno-Abstimmung hat sich der Bundesrat erlaubt, 78 000 Franken für eine Tonbildschau propagandistischer Art – pro Uno – auszugeben. 78 000 Franken! Das ist fast niedlich, würden

wir heute sagen. Jetzt sind wir bei anderen Beträgen angelangt, etwa bei der jüngsten Uno-Abstimmung. Am 3. März 2002 hat sogar die Bundesverwaltung verwaltungsintern Unterschriften gesammelt. Es wurden 2,5 Millionen Steuerfranken für Propagandabroschüren und dergleichen ausgegeben. Bei der Schengen/Dublin-Abstimmung wurde sogar im «Propagandaministerium» eines gewissen Bundesrates, des heutigen Ex-Bundesrates Deiss, eine eigentliche Kampagne konzipiert, ein sogenanntes Schengen/Dublin-Informationskonzept, und es wurde auch durchgezogen, mit Steuergeldern von uns allen.

Zur aktuellen Gesetzesvorlage: Wenn Sie sie genau unter die Lupe nehmen, können Sie sie in zwei Punkten zusammenfassen:

1. Die parlamentarische Initiative Burkhalter verlangt eine «umfassende Information» durch den Bundesrat. Da können Sie sich alles darunter vorstellen. Da ist nicht nur die Tür, sondern das Scheunentor für propagandistische Aktionen offen.

2. Diese Gesetzesvorlage schreibt eine «kontinuierliche» Information vor; der Bundesrat soll also immer wieder informieren. Dazu können wir nicht Ja sagen.

Ich bitte Sie, diese Stossrichtung insgesamt abzulehnen, indem Sie Ja sagen zum Antrag der Minderheit I (Amstutz), indem Sie eventualiter Ja sagen zum Antrag der Minderheit II (Weyeneth) und eventualiter, wenn das auch nichts hilft, am Schluss die Vorlage bachab schicken.

Mein Kollege Stamm wird es jetzt dann antönen: Die beiden Vorlagen, die Volksinitiative und die gesetzliche Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter, könnten gegensätzlicher nicht sein. Darum eignet sich das eine nicht als Gegenvorschlag für das andere. Der eine Zug fährt nach Wien, der andere fährt nach Paris. Das ist politisch nicht vereinbar.

Ich bitte Sie: Sagen Sie Nein zu dieser falschen Umsetzung.

**Studer Heiner (E, AG):** Herr Fehr, was sagen Sie dazu, dass das Bundesratsmitglied, das Sie am meisten verehren, vor der Abstimmung über das unselige Steuerpaket landauf, landab Propagandareden für das Steuerpaket des Parlamentes gehalten hat?

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich habe keine Ahnung, welches Bundesratsmitglied ich verehere. Sagen Sie einen Namen.

**Stamm Luzi (V, AG):** Ich möchte Sie auf ein formelles Problem aufmerksam machen, nämlich darauf, dass die parlamentarische Initiative Burkhalter eigentlich eine komplizierte staatsrechtliche Situation geschaffen hat, und zwar nicht nur, weil der Bundesrat plötzlich sagt, er wolle sich vorbehalten, auch von der Parlamentsmeinung abweichende Empfehlungen abgeben zu können, was die Sache noch mehr verkompliziert. Aber schon die parlamentarische Initiative Burkhalter allein kompliziert die Angelegenheit. Weshalb? Wir haben eine Volksinitiative, bei der die Frist ablaufen würde. Deshalb brauchen wir einen Gegenvorschlag, damit wir die Frist verlängern können. Nun muss man aber erstlich infrage stellen, ob es sich wirklich um einen Gegenvorschlag handelt.

Die Initianten der Volksinitiative haben sich Sorgen gemacht, dass der Bundesrat eine zu aktive Rolle spielt. Ihre Bedenken sind klar. Sie sagen sich, wenn sich der Bundesrat wie eine politische Partei verhält mit den immensen Mitteln, die er zur Verfügung hat, dann ist jeweils gegen diesen Bundesrat kein Kraut gewachsen, auch wenn da irgendwelche 100 000 Bürger Unterschriften gesammelt haben.

Es stellen sich u. a. zwei Probleme:

1. Der Bürger, der anderer Meinung ist als der Bundesrat, ist gezwungen, praktisch gegen den Bundesrat persönlich zu kämpfen. Das ist ein Riesenproblem, das langfristig die Glaubwürdigkeit des Bundesrates zerstört.

2. Der Bundesrat, wie er in der Schweiz zusammengesetzt ist – mit sieben Mitgliedern –, sollte eigentlich für die ganze Bevölkerung da sein. Es sollte nicht so sein, dass jeweils am Sonntagabend nach Volksabstimmungen die Hälfte der Be-

völkerung auf den Bundesrat «hässig» ist, weil sie gegen den Bundesrat verloren hat. Das sollte nicht vorkommen.

Also haben die Initianten sich gesagt: Wir wollen eine Volksinitiative kreieren, die den Bundesrat vor Abstimmungen zurückschleudert. Wenn Sie jetzt die parlamentarische Initiative Burkhalter inklusive des Zusatzantrages Müller Philipp anschauen, stellen Sie fest, dass diese genau in die andere Richtung geht. Denn damit wird eine aktive Rolle des Bundesrates statuiert. Ein Gegenvorschlag wäre aber definitiv ungemäss ein Vorschlag, der in die gleiche Richtung geht wie eine Volksinitiative. Der Gedanke eines Gegenvorschlages muss sein: Die Initiative will etwas Bestimmtes, und mit dem Gegenvorschlag geht man in die ähnliche Richtung, damit das Volk eine echte Wahlmöglichkeit hat. Hier aber geschieht das Gegenteil.

Damit wird eine unmögliche Situation geschaffen: Was sollen jetzt die Initianten tun? Ich gehöre übrigens nicht zu ihnen, ich habe nie unterschrieben. Ich habe Kontakt mit ihnen, aber ich bin mit den Initianten nicht «identisch». Was sollen diese jetzt tun? Wenn der aufgrund der parlamentarischen Initiative Burkhalter erarbeitete Entwurf zum Gesetz wird, müssen sie wieder Unterschriften sammeln gehen und das Referendum ergreifen. Sie müssen dann schauen, dass ihre Volksinitiative und das, was wir jetzt als Gesetzestext formulieren, möglichst gleichzeitig zur Abstimmung kommen. Es ist eine ganz seltsame Problematik geschaffen worden, die eigentlich viel zu wenig Aufmerksamkeit erhalten hat.

Zusammengefasst schliesse ich mich völlig den Worten meines Vorredners an: Stimmen Sie für Nichteintreten, denn die Vorlage ist zu wenig konkret, sie ist zu wenig durchdacht, zu schwammig; sie ist ein untauglicher Versuch. Stimmen Sie eventualiter dem Rückweisungsantrag zu. Wenn wir bis zur Behandlung der Initiative kommen, bitte ich Sie – aber dazu rede ich später –, meinen Antrag gutzuheissen, damit sich der Bundesrat wenigstens nicht wie eine politische Partei mit Propaganda und Abstimmungskämpfen beschäftigen darf.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Die Reaktionen der Öffentlichkeit auf die Informationstätigkeit des Bundesrates im Hinblick auf Volksabstimmungen fallen immer wieder mehr oder weniger zwiespältig aus. Während die einen ein zu distanzierendes Verhalten beklagen, monieren die anderen eine zu aktive Rolle. Die hängige Volksinitiative vom August 2004, genannt «Maulkorb-Initiative», will den Bundesbehörden das Engagement vor Abstimmungen sogar untersagen.

Die SPK Ihres Rates will im Gegenzug, dass der Bundesrat vor Volksabstimmungen zu informieren hat, und zwar umfassend, kontinuierlich und unter Beachtung der Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Es ist so gesehen ein Gegenvorschlag. Herr Kollege Stamm, die Qualität eines Gegenentwurfes ist weder in der Bundesverfassung noch im Bundesgesetz über die politischen Rechte umschrieben. Herr Kollege Fehr Hans, Sie können noch lange den Kopf schütteln, Sie finden keinen Gegenbeleg. Es gibt ein Beispiel aus dem seinerzeitigen Abstimmungskampf über die Mitbestimmungs-Initiative. Da hat man einen Gegenvorschlag vorgelegt, der genau in die Gegenrichtung der Initiative gezielt hat. Es kann in die gleiche Richtung wie die Initiative gehen, es muss aber nicht. Hier haben wir einen ganz klaren Kontrapunkt, nämlich in die andere Richtung. Einen anderen Beleg können Sie mir, Herr Stamm, nicht vorlegen. Das war Ihre Auffassung, die ist aber nicht richtig.

Die Kommission will mit einem zweiten Satz in Absatz 1 den Bundesrat sogar zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, nämlich mit der Mehrheit der Bundesversammlung in den Abstimmungskampf zu ziehen. Diese Ergänzung ist einerseits ein Kontrapunkt zur Initiative, aber auch ein Mittel zur Bildung von Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden. Damit wird vom Bundesrat ein klares und unmissverständliches Engagement bei allen eidgenössischen Abstimmungen verlangt.

Wir bitten Sie, beide Minderheiten abzulehnen: Wir bitten Sie, den Nichteintretensantrag der Minderheit I (Amstutz)

abzulehnen, weil wir die Informationspflicht als Gegenentwurf zur Initiative bejahen, weil wir die Informationspflicht besser umschreiben wollen, als sie bisher in der Verfassung und im RVOG umschrieben ist. Und ich bitte Sie namens meiner Fraktion, den Rückweisungsantrag der Minderheit II (Weyeneth) abzulehnen, weil wir die Informationspflicht nicht enger umschreiben wollen, aber auch, weil wir der Auffassung sind, dass sie sich nicht präziser umschreiben lässt. Man kann nicht in einem Gesetz festschreiben, in welchen Aktenstücken, in welchen Dokumenten sich der Bundesrat äussern soll oder nicht. Wir sind ganz klar der Meinung, dass es sich dabei nicht um Propaganda handelt, Kollege Fehr; unter Information verstehen wir vielmehr eine Darlegung der Argumente pro und kontra eine Vorlage.

Der zweite Streitpunkt betrifft dann die Frage, welche Haltung der Bundesrat zu vertreten habe. Unsere Delegation wollte in der Kommission ursprünglich keine Bestimmung im Gesetz, mit anderen Worten, wir waren der Meinung, der Bundesrat solle seine eigene Meinung äussern. Die Mehrheit der Kommission hingegen will, dass er die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten habe, gestützt auf Artikel 182 Absatz 2 der Bundesverfassung und auf eine frühere Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Mai 2000, welche Sie vorhin zitiert erhielten.

Ohne «Maulkorb-Initiative» wäre die Vorlage für einen Teil unserer Fraktion eher von untergeordneter Bedeutung. Als indirekter Gegenvorschlag hingegen – da sind wir uns einig – ist sie unseres Erachtens wichtig. Sicher wird aber jeweils am Abend des Abstimmungssonntags wie bisher primär der Bundesrat als Abstimmungssieger oder -verlierer dastehen. Es wird weiterhin heissen: Der Bundesrat hat eine Abfuhr erlitten, eine Ohrfeige bezogen oder die Abstimmung gewonnen, obwohl es Vorlagen der Bundesversammlung sind. Ebenso sicher ist, dass auch inskünftig das konkrete Verhalten des Bundesrates im Abstimmungskampf wieder umstritten sein wird. Aber wir sind der Meinung, dass mit der Initiative Burkhalter und der Fassung Ihrer Kommission doch eine präzisere Umschreibung der Informationspflicht vorgenommen werden kann und soll.

Für den Fall, dass Sie diese Initiative ablehnen, können wir bereits jetzt mitteilen, dass wir die «Maulkorb-Initiative» mit der Mehrheit der SPK und dem Bundesrat ablehnen werden. Vorderhand bitten wir Sie, auf das Geschäft einzutreten und den Rückweisungsantrag abzulehnen.

**Hess Bernhard** (–, BE): Ja, Herr Fluri, ich habe in den letzten Jahren anlässlich verschiedener Referenden teilweise an vorderster Front gekämpft und festgestellt, dass da der Bundesrat fast immer der sogenannte Gegner war. Ich frage Sie: Finden Sie es richtig, dass der Bundesrat im Prinzip heute ganze Kampagnen führt? Finden Sie es richtig, dass man das Gefühl hat, dass das Bundeshaus die grösste PR-Agentur der Schweiz ist und dass sich die Kampagnentätigkeit nicht mehr nur auf Information beschränkt, sondern dass der Bundesrat in den letzten Jahren immer auch Partei war? Finden Sie das richtig?

**Fluri Kurt** (RL, SO): Als hauptsächlicher Gegner von Bundesratsvorlagen können Sie diese Meinung durchaus einnehmen. Es kann natürlich immer wieder die Frage nach der Grenze zwischen Propaganda und Information, zwischen Kampagne und Informationsführung gestellt werden. Aber wir sind der Auffassung, dass gerade deshalb in Absatz 2 die Formulierung «der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit» nötig ist. Unter diesem Aspekt sollten Sie dieser Vorlage eigentlich zustimmen.

**Donzé Walter** (E, BE): Namens der EVP/EDU-Fraktion halte ich vorweg fest: Dieser Rat hat die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» im Prinzip hoch abgelehnt, und er hat gleichzeitig einer Kommissionmotion der SPK, die feststellte, dass es Handlungsbedarf gibt, einstimmig zugestimmt. Die parlamentarische Initiative Burkhalter ist nichts anderes als die Ausführung dieses Motionsentwurfes unseres Rates. Unser Rat stellte fest: Es gibt

Handlungsbedarf; der Bundesrat soll keine Kampagnen führen, wie er das in der Vergangenheit getan hat. Ich muss aber fairerweise auch sagen, dass er das nicht mehr tut. Er hat sich und der Verwaltung ein Leitbild gegeben, und wir haben gesagt, dass dieses Leitbild richtige Grundsätze enthalte. Diese Grundsätze wollen wir verstärken; wir wollen aber mehr als ein Leitbild, wir wollen eine gesetzliche Lösung, in der diese Grundsätze verankert sind.

Eigentlich sollten wir als Rat jetzt auch einstimmig hinter der parlamentarischen Initiative Burkhalter stehen. Wir können uns selbstverständlich über die Details noch streiten. Der Bundesrat enttäuscht seinerseits durch Passivität, denn er hätte die Motion längst umsetzen können, und damit wäre die parlamentarische Initiative überflüssig geworden. Das Leitbild genügt uns nicht, die Volksinitiative andererseits schießt über das Ziel des Anliegens hinaus: Sie will dem Bundesrat die Informationstätigkeit praktisch verbieten, und das geht natürlich auch nicht. Es darf auch die Frage gestellt werden, wo die Grenze der Propaganda ist. Ist es zum Beispiel Propaganda, wenn ein Bundesratsmitglied sich gegenüber den offiziellen Medien verweigert, dann aber von Abstimmungsveranstaltung zu Abstimmungsveranstaltung der eigenen Partei reist und dort der Star in der Arena ist? Ist damit nicht auch die Grenze zur Propaganda geritzt?

Die SVP-Fraktion spielt jetzt taktisch für die Volksinitiative, aber sie sagt: Es ist nicht unsere Initiative. Mag sein, aber die Absicht haben wir erkannt.

Es wurde auch im letzten Moment ein Gutachten eingeholt, welches denn gemäss unserer Verfassung die Rolle des Bundesrates sei. Dieses Gutachten hält fest, dass der Bundesrat eine Informationspflicht hat. Diese Pflicht soll er auch wahrnehmen. Aufgrund dieses Gutachtens ist dann auch der Grundsatz entstanden, der jetzt im Antrag Müller Philipp steht. Deshalb kommen wir als Fraktion zum Schluss, dass wir auf das Geschäft eintreten, die Rückweisung ablehnen, die Anträge Amstutz und Stamm ablehnen und dem Antrag Müller Philipp als Konsequenz des Gutachtens Folge geben. Wir bitten Sie, auch in diesem Sinne zu entscheiden.

**Stamm Luzi** (V, AG): Lieber Herr Kollege, weshalb haben Sie jetzt einerseits gesagt, wir hätten das Problem nicht mehr, der Bundesrat verhalte sich nicht mehr so aktiv, und dann spielen Sie andererseits auf das Verhalten von Bundesrat Blocher bei der letzten Volksabstimmung an? Das ist doch ein offensichtlicher Widerspruch.

**Donzé Walter** (E, BE): Das ist kein Widerspruch. Ich habe gesagt, der Bundesrat führe keine Kampagnen mehr, er erteile keine Aufträge mehr an Public-Relations-Firmen usw. Aber ich habe mit Blick auf das Verhalten von Herrn Bundesrat Blocher die Frage gestellt, ob es denn nicht auch ohne diese Kampagnen die Möglichkeit gebe, Propaganda zu machen.

**Meyer Thérèse** (C, FR): Le groupe démocrate-chrétien soutient ici la majorité de la commission qui demande par la suite une prolongation du délai de traitement de l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale». Elle propose d'entrer en matière et de voter la modification de la loi fédérale sur les droits politiques issue de l'initiative parlementaire Burkhalter en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire précitée. Le groupe vous demande aussi de rejeter la proposition de renvoi de la minorité II (Weyeneth) à la commission, qui ne permettrait pas, à son avis, d'aboutir à une version meilleure que celle qui est proposée ici.

En effet, le groupe démocrate-chrétien ne conçoit pas de museler le Conseil fédéral, autorité exécutive de ce pays, lors de votes populaires. Il serait irresponsable de ne pas laisser s'exprimer cette autorité.

Je vous informe que la commission s'est penchée très récemment sur la question de l'instance à mandater pour libeller l'information officielle lors de votations populaires, et elle a conclu que le Parlement ne pouvait pas être chargé de cette tâche. Imaginez-vous ce que cela donnerait! La com-

mission ad hoc de notre conseil devrait élaborer un projet d'information, devrait le faire accepter par la chambre. La commission homologue du Conseil des États devrait faire de même; il faudrait éliminer les divergences. Donc, nous n'en sortirions pas pour présenter cette information lors de votations populaires.

Il a donc été décidé de confier cette tâche au gouvernement. L'initiative parlementaire Burkhalter a pour but de préciser la tâche confiée au Conseil fédéral en demandant une information complète au fur et à mesure, en respectant les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité. Donc, pas de propagande tapageuse!

Le contre-projet indirect demande aussi que le Conseil fédéral défende la position de l'Assemblée fédérale. Un avis de droit de l'Office fédéral de la justice confirme qu'il ne serait pas possible de voir le Conseil fédéral combattre la position de l'Assemblée fédérale. Mais la version de la commission ménage la possibilité au Conseil fédéral de donner son avis propre en développant le processus de prise de décision. Il ne pourrait pas, par contre, militer ou faire campagne contre l'avis de l'Assemblée fédérale. Cela nous paraît être la solution la plus judicieuse.

La proposition Müller Philipp mériterait un examen un peu plus approfondi des conséquences auxquelles elle conduirait. Mais, à notre avis, elle n'apporte pas forcément une meilleure solution pour fixer un cadre entre la volonté du Conseil fédéral d'établir le processus de prise de décision et la motivation de défendre quand même la position de l'Assemblée fédérale, qui est la dernière instance législative et qui propose la loi en votation populaire.

La proposition Stamm insiste encore sur la volonté de ne pas faire de propagande et de ne pas mener de campagne lors des votations. Nous demandons de la rejeter car la version de la commission met exactement la mesure que nous voulons voir dans la prise de position du Conseil fédéral.

En l'état, le groupe démocrate-chrétien soutiendra donc la commission ou sa majorité tout au long de l'examen. Il entrera en matière et repoussera les propositions de non-entrée en matière de la minorité I (Amstutz) et de renvoi à la commission de la minorité II (Weyeneth). A l'article 10a, il soutiendra la commission.

**Heim Bea (S, SO):** Die SP-Fraktion beantragt Ihnen Eintreten und Zustimmung zur parlamentarischen Initiative Burkhalter, d. h. Ablehnung des Antrages der Minderheit Amstutz und des Antrages auf Rückweisung.

Ob zu reserviert oder zu aktiv – die Rolle des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen. Es besteht darum Klärungsbedarf, es besteht Handlungsbedarf; damit bin ich einverstanden, Herr Amstutz. Nicht einverstanden sind wir aber, wenn heute das Schlagwort «Propagandaministerien» geprägt wird.

Die «Maulkorbpartei» spielt hier ein eigenartiges Spiel, denn insbesondere seit 2003 spürt man die Schwierigkeiten des Bundesrates, als der Konkordanz verpflichtetes Gesamtgremium zu wirken. Man spürt die mediale Versuchung, eine Einzelrolle zu spielen, im Interesse der Partei oder aus welchen taktischen Überlegungen auch immer. Dies hat zu radikalen politischen Vorstössen geführt, z. B. zur «Maulkorb-Initiative», welche die Informationstätigkeit der Landesregierung unterbinden will, ja – und hier zitiere ich gerne die «Mittelland-Zeitung» – «die Bundesrätinnen und Bundesräte im entscheidenden Moment zu abschaltbaren Sprechpuppen degradieren möchte».

Für die SP-Fraktion ist klar:

1. Dem Schutz der freien demokratischen Willensbildung kommt erste Priorität zu. Aus dem Informationsrecht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ergibt sich die Pflicht der Behörden, kontinuierlich, sachlich, transparent und verhältnismässig zu informieren. Die parlamentarische Initiative folgt genau diesen Grundsätzen, auch den Grundsätzen, wie sie sich der Bundesrat in einem Leitbild selber gegeben hat. Der Verbindlichkeit halber ist es wichtig, diese Grundsätze nun auf die Gesetzesebene anzuheben.

2. Die behördliche Information ist Sache des Bundesrates. Er hat den Entscheidungsprozess transparent darzustellen und hat die Haltung der Bundesversammlung als oberster Landesbehörde zu vertreten.

Für die SP-Fraktion ist darum die Stellungnahme des Bundesrates, in der er sich als eigenständige Gewalt definiert und sich deshalb die Freiheit herausnehmen will, eine von der Parlamentsmehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung zu vertreten, inakzeptabel, schon aus verfassungsrechtlichen Gründen. Gemäss Artikel 148 Absatz 1 der Bundesverfassung übt die Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bunde aus. Diese Vorrangstellung des Parlamentes erklärt sich aus der direktdemokratischen Legitimation seiner Mitglieder. Die behördliche Information hat also transparent darzulegen, was Sache ist. Das heisst, es kann in keiner Weise um behördliche Propaganda-Aktionen gehen, auch nicht um parteipolitisch motivierte sogenannte Informationskampagnen einzelner Mitglieder des Bundesrates und schon gar nicht darum, den Prozess der Meinungsbildung allein dem Parlament und den Parteien zu überlassen. Diese haben die Aufgabe, zu überzeugen, politische Standpunkte darzulegen. Der Bundesrat als Gesamtbehörde hat die Pflicht, nicht nur zu informieren, sondern eben auch allfälligen demagogischen Behauptungen, irreführenden Kampagnen finanzkräftiger Gruppierungen oder gar Falschinformationen korrigierend entgegenzutreten.

Die SP-Fraktion unterstützt also die Initiative Burkhalter, weil sie die demokratiepolitisch grundsätzlichen Kriterien – Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verständlichkeit der behördlichen Information bei Abstimmungen – auf Gesetzesebene verankert. Uns ist klar, dass damit nicht alle Probleme gelöst sind, insbesondere bleibt die zentrale Frage des Mitteleinsatzes bei Abstimmungskämpfen ausser Acht. Dabei dürfte es bei einem Abstimmungskampf eigentlich nicht um ein finanzielles Kräfteressen gehen, sondern vielmehr um den Wettbewerb der besten Argumente. Dennoch ist diese Initiative aus Sicht der SP sinnvoll. Sie ist richtig, weil sie mehr Klarheit – und zwar mehr verbindliche Klarheit – schafft in der Rollenverteilung zwischen dem Parlament als Legislative und dem Bundesrat als Exekutive.

Zum Antrag Müller Philipp: Er schafft zwar nicht zusätzliche Klarheit; wir werden ihm aber, wenn auch in zweiter Priorität, dennoch zustimmen.

Wie gesagt, die SP-Fraktion ist für Eintreten und für Zustimmung zur parlamentarischen Initiative und damit zur Verlängerung der Frist für die Behandlung der Volksinitiative.

**Gross Andreas (S, ZH):** Vor Volksabstimmungen ist es oft eine Taktik jener, die ein Nein wollen, dass sie bei den Stimmbürgern grosse Verwirrung stiften. Je weniger die Bürgerinnen und Bürger wissen, worum es geht, umso mehr sind sie verunsichert und sagen Nein. Heute habe ich den Eindruck, dass Einzelne von der SVP-Fraktion diese Taktik hier auch anwenden. Deshalb denke ich, es sei wichtig, vor lauter Bäumen den Wald noch zu sehen. Dank Herrn Hans Fehr hat sich die SPK seit vier Jahren mit der Sache intensiv auseinandergesetzt. Er war derjenige – wahrscheinlich aufgrund der Uno-Initiative, wenn ich ihm heute richtig zugehört habe –, der über die Bedeutung der Äusserungen des Bundesrates vor Volksabstimmungen böse war. Er hat schon damals gesagt, der Bundesrat solle schweigen. Er hat eigentlich die Volksinitiative, über die wir heute diskutieren, indirekt vorweggenommen.

Dazu ist, glaube ich, erstens einmal zu sagen – und das vergessen wir oft –: Der Bundesrat sollte – da hat Herr Hess Recht – eigentlich als Regierung bei Abstimmungen nicht eine solche Bedeutung haben. Solange die Parteien aber normalerweise bei Abstimmungen nicht die Bedeutung haben, nicht die Rolle spielen können, die sie an sich haben, macht er das. Die Parteien sind heute zu schwach, um zum Beispiel die Mehrheit des Parlamentes bei Volksabstimmungen zu vertreten. Der Bundesrat ist in den letzten zehn, zwölf, fünfzehn Jahren in eine Ersatzrolle hineingekommen, die staatsrechtlich Probleme verursacht. Das heisst also: Wenn

wir das Problem wirklich bei den Wurzeln packen wollen, müssen wir erreichen, dass die Parteien ihre Arbeit wirklich machen können.

Zweitens: Als wir dann mit der Diskussion über die Rolle des Bundesrates begonnen haben, hat sich gezeigt, dass sich der Bundesrat ein Leitbild gegeben hat, mit schwammigen Formulierungen, und er hat gesagt, das reiche ihm. Auf der anderen Seite sind diejenigen, die sagen, er dürfe gar nichts tun. Dann haben wir einen Mittelweg gesucht und haben mehr als nichts gemacht, haben aber den Bundesrat natürlich nicht gezwungen, nichts zu tun. Daraus resultierte die Motion Donzé, die in der SPK aufgrund eines durchaus entwickelten Problembewusstseins einstimmig angenommen wurde; der Bundesrat ist nicht darauf eingegangen. Wenn wir nichts tun, dann reagiert das Volk, so, wie Herr Fehr das angemahnt hat. Herr Burkhalter hat dann versucht, den Kompromiss weiterzuentwickeln.

Deshalb sind wir heute der Meinung, wir sollten auf die Vorlage eintreten und versuchen, einen Mittelweg zu gehen. Der Bundesrat darf nicht alles, aber solange wir es nicht besser machen können, muss er aufgrund der Verfassung ein Minimum leisten.

Und jetzt, Herr Stamm, haben Sie durchaus Recht, und das müssen wir auch sehen: Es ist viel komplizierter, es geht um viel mehr als nur um die Unterscheidung zwischen Information und Propaganda. Das haben wir von den PR-Verantwortlichen gelernt: Heute geht es um Meinungsaufbau, um Meinungsverstärkung und – je nachdem, wie die Dinge liegen, wenn die Kampagne anfängt – um die Organisation des Meinungswandels. An sich sollte der Bundesrat sowieso kein solches Kampagnenmanagement betreiben. Das hat er, da hat Herr Fehr Recht, ab und zu aber eben doch getan. Das wollen wir sicher nicht.

Aber um zu merken, wie genau wir jetzt legiferieren müssen, damit er nicht das tut, was er nicht tun sollte, aber das tut, was er tun muss, weil wir es anders nicht besser machen können, haben wir hier jetzt einen ersten Mittelweg eröffnet. Wir schlagen Ihnen vor, diesen Mittelweg einmal zu betreten und zu schauen, ob er uns zum Ziel führt; wenn nicht, müssen wir nochmals über die Bücher, das ist völlig logisch. Aber wir können jetzt nicht sagen, die parlamentarische Initiative sei zurückzuweisen, die Kommission solle jetzt schon über die Bücher gehen. Das beweisen die letzten vier Jahre, in denen wir uns bemüht haben. Einfach so tun, als ob der Bundesrat schweigen sollte, geht auch nicht, denn sonst kommt es so weit, dass sich vor Volksabstimmungen nur noch diejenigen Gehör verschaffen können, die viel Geld haben. Das wollen wir auch nicht.

Deshalb ist es wirklich Ausdruck der heutigen vernünftigen Position – aus diesem Grund wird sie auch von einer grossen Mehrheit der SPK unterstützt –, dass wir den Mittelweg der parlamentarischen Initiative Burkhalter gehen. Sie ist ein indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative. Das, Herr Stamm, ist völlig statthaft und entspricht völlig der Praxis der letzten dreissig Jahre.

**Pfister** Gerhard (C, ZG): Ja, Herr Gross, ich kann Ihren Ausführungen zu drei Vierteln zustimmen, komme aber im Ergebnis zu einer anderen Folgerung. Sehen Sie nicht das Problem, wenn Sie die parlamentarische Initiative Burkhalter unterstützen, dass Sie damit den Bundesrat wieder stärken und das uns gemeinsame Ziel – die Stärkung der Parteien – eben gerade nicht erreichen, sondern wieder in die falsche Richtung gehen?

**Gross** Andreas (S, ZH): Ich danke Ihnen für die Frage. Ich denke aber, Ihre Sorge ist nicht begründet. Die Initiative Burkhalter setzt weniger ins Recht, als der Bundesrat ab und zu heute macht. Das heisst, die Vorlage bremst den Bundesrat, wenn er so weit geht, dass er glaubt, Kampagnen führen zu können; wenn er nicht nur informiert, sondern ganze Kampagnen organisiert. Das versuchen wir abzubremsen. Wenn uns das gelingt, dann ist Ihre Sorge nicht begründet. Wenn uns das nicht gelingen würde, müssten wir in ein, zwei

oder drei Jahren wieder darauf zurückkommen und den Bundesrat dann noch mehr einschränken.

**Amstutz** Adrian (V, BE): Herr Gross, aus welcher Bestimmung dieses Gesetzes leiten Sie ab, dass solche Propaganda-Übungen nicht mehr statthaft sind?

**Gross** Andreas (S, ZH): Bei Absatz 2 von Artikel 10a lautet das letzte Wort «Verhältnismässigkeit». Es wäre unverhältnismässig, wenn die Regierung zum Kampagnenmanager würde. Es ist statthaft, das als unverhältnismässig zu sehen. Deshalb ist der Kern hier im Gesetz drin, vor allem wenn Sie die Protokolle der Kommissionssitzungen lesen. Bei diesen Sitzungen sind Sie dabei gewesen – beziehungsweise sie fanden statt, bevor Sie dazugekommen sind, wenn ich mich recht erinnere. Denn die erste Runde mit der Motion Donzé haben wir schon in den Jahren 2002 und 2003 gemacht.

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Der Bundesrat hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit seiner Rolle im Vorfeld von Abstimmungen befasst und seine Haltung dazu in verschiedenen Dokumenten und Stellungnahmen ausführlich festgehalten; zuletzt in der Botschaft zur Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda», aber auch in seiner Stellungnahme zur Vorlage Ihrer Kommission, die auf eine parlamentarische Initiative Burkhalter zurückgeht. Über die Bedeutung, den Umfang und die Ausrichtung des Informationsauftrages des Bundesrates besteht Einigkeit zwischen der Mehrheit der SPK und dem Bundesrat. Ich danke den Kommissionssprechern und den Damen Meyer und Heim sowie auch den Herren Fluri, Schelbert, Donzé und Gross, dass sie dies ausführlich dargelegt haben. Ich möchte nur festhalten, dass die bundesrätliche Information, die in dem heutigen medialen Umfeld besonders wichtig ist, auf der einen Seite umfassend und kontinuierlich sein muss, aber auf der anderen Seite auch transparent, sachlich und verhältnismässig. Gerade darin unterscheidet sie sich, Herr Stamm, von Propaganda. Deshalb scheint mir Ihr Antrag zu Artikel 10a auch nicht nötig zu sein.

Keine Einigkeit besteht jedoch zwischen der SPK und dem Bundesrat in der Frage der Notwendigkeit einer weiteren gesetzlichen Grundlage. Der bundesrätliche Informationsauftrag ist in Artikel 180 Absatz 2 der Bundesverfassung und in Artikel 10 RVOG präzise und ausreichend geregelt. Der Bundesrat ist der Meinung, dass auch mit einer weiteren gesetzlichen Regelung der Abstimmungsinformation nicht verhindert werden kann, dass je nach Optik in Abstimmungskämpfen immer wieder die Frage aufgeworfen wird, ob sich der Bundesrat nun im Einzelfall entsprechend den Grundsätzen über Abstimmungsinformationen verhalten hat oder nicht. Entsprechende Kontroversen können mit einer Gesetzesbestimmung nicht verhindert werden. Eine Verankerung der Grundsätze des Bundesrates auf Gesetzesstufe vermag zudem die bestehende differenzierte Praxis nicht zu normieren und bringt daher aus der Sicht des Bundesrates auch keine Verbesserung. Der Bundesrat kommt daher mit Montesquieu zum Schluss: «Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires.» Ich bitte deshalb, auf eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu verzichten. Die zweite Differenz zwischen der SPK und dem Bundesrat besteht in der Frage der Abstimmungsempfehlung des Bundesrates. Die SPK will den Bundesrat verpflichten, bei Abstimmungen die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten. Der Bundesrat teilt diese Haltung im Grundsatz, möchte sich aber das Recht vorbehalten, ausnahmsweise, sozusagen im Notfall, eine von jener der Parlamentsmehrheit abweichende Abstimmungsempfehlung abzugeben. In der bisherigen Praxis, das heisst in den letzten dreissig Jahren, ist allerdings ein solcher Notfall noch nie eingetreten.

Bis anhin hat es keine einzige Abstimmungsvorlage gegeben, bei welcher der Bundesrat eine anderslautende, eine andere Empfehlung als das Parlament abgegeben hat. In zwei Fällen, beim Stimmrechtsalter 18 im Jahre 1979 und beim Arbeitsgesetz im Jahre 1996, hat sich der Bundesrat einer Empfehlung enthalten und in den Abstimmungserläu-

terungen die Empfehlungen des Parlamentes wiedergegeben. Beim Steuerpaket im Jahre 2004 stellte der Bundesrat in den Abstimmungserläuterungen für den Fall eines Ja im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung «konstruktive Vorstösse zur Korrektur» in Aussicht, er unterstützte aber die Empfehlung des Parlamentes.

Ich kann Ihnen versichern, dass der Bundesrat auch in Zukunft im Interesse eines einheitlichen Auftretens von Bundesversammlung und Bundesrat von dieser Möglichkeit einer abweichenden Abstimmungsempfehlung wohl kaum Gebrauch machen wird. Wichtig ist es ihm aber, dass er darlegen kann, welche Haltung er im Parlament und im Verlaufe des Entscheidungsprozesses vertreten hat und welche Gründe zu seiner Haltung führten. Vor diesem Hintergrund und als Kompromiss könnte ich, falls Sie wider Erwarten auf die Vorlage eintreten, in Artikel 10a Absatz 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Fassung des Antrages Müller Philipp zustimmen.

Vorerst aber bitte ich Sie im Namen des Bundesrates, auf die Vorlage nicht einzutreten und die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» zu behandeln, diese aber ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

**Schmied** Walter (V, BE): Madame la chancelière de la Confédération, je vous suis reconnaissant d'avoir évoqué le précédent de 1996 au sujet de la loi sur le travail. Ne voyez-vous pas dans votre exposé et dans votre lecture du problème une contradiction? Si le Conseil fédéral est tenu d'informer objectivement, ne pensez-vous pas qu'il doit aussi faire part à la population des recommandations de la majorité des membres du Parlement et faire abstraction de sa propre opinion là où il y a des divergences de vues entre le Conseil fédéral et le Parlement?

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Diese Frage wird, auch vor dem Hintergrund der Verfassung, im Gutachten des Bundesamtes für Justiz, das auch mehrfach erwähnt worden ist, ausführlich beantwortet. Dort ist klar festgehalten, dass der Bundesrat nicht verpflichtet ist, die Abstimmungsempfehlungen des Parlamentes zu unterstützen. Auch ich bin der Meinung, dass der Bundesrat schweigen darf. Er soll aber nicht laut schweigen!

**Stöckli** Hans (S, BE): Frau Bundeskanzlerin, Sie haben vorhin Montesquieu zitiert. Sind Sie wirklich der Meinung, dass wir ein unnötiges Gesetz verabschieden werden, wenn wir auf die Vorlage eintreten?

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Ich habe bereits erwähnt, dass die Informationspflicht des Bundesrates in der Bundesverfassung und im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ausführlich geregelt ist, in ungefähr den gleichen Worten, die Sie jetzt im Bundesgesetz über die politischen Rechte wiederholen möchten. Deshalb erachte ich diesen Zusatz im Bundesgesetz über die politischen Rechte als überflüssig.

**Amstutz** Adrian (V, BE): Frau Bundeskanzlerin, habe ich Sie richtig verstanden, dass sich der Bundesrat die Option, bei Volksabstimmungen eine von jener des Parlamentes abweichende Empfehlung abzugeben, nach wie vor offenhalten will – entgegen der klaren Aussage des Bundesamtes für Justiz?

**Huber-Hotz** Annemarie, Bundeskanzlerin: Dem Bundesrat ist es sehr wichtig, dass er in den Abstimmungserläuterungen und auch im Vorfeld von Abstimmungen seine Haltung darlegen kann, wenn sie in wesentlichen Teilen von der Haltung der Parlamentsmehrheit oder des Parlamentes abweicht. Der Bundesrat hat im ganzen politischen Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle zu spielen, deshalb gehört es zur transparenten Information, dass auch die Gründe für seine Haltung bekanntgegeben werden.

**Lustenberger** Ruedi (C, LU), für die Kommission: Ich gestatte mir am Schluss dieser kontroversen Debatte, auf zwei Voten einzugehen. Zuerst zu Herrn Weyeneth, der hier am Rednerpult eine zweifache Aufregung gezeigt hat: Ich begreife einfach diese doppelte Aufregung von Herrn Weyeneth nicht ganz. Die erste ist für mich einleuchtend, nämlich die Aufregung, die Herr Weyeneth vis-à-vis der Haltung und vis-à-vis der Empfehlung zeigt, die der Bundesrat der Kommission abgegeben hat und die jetzt auch von Frau Bundeskanzlerin Huber hier dargelegt worden ist.

Die zweite Aufregung von Herrn Weyeneth vis-à-vis der Haltung der Kommission begreife ich nicht. Wenn sich Herr Weyeneth schon über die Haltung des Bundesrates aufregt, die dieser vis-à-vis dieser Vorlage vertreten hat, dann verweise ich auf den Mehrheitsentscheid der Kommission bei Artikel 10a Absatz 1, wo es im zweiten Satz heisst: «Er» – der Bundesrat – «vertritt dabei die Haltung der Bundesversammlung.» Gemäss dem Prinzip der Gewaltenteilung in unserem Land ist es doch so, dass die Exekutive das vollzieht, was die Legislative beschlossen hat; dies auch als Antwort auf das Votum der Frau Bundeskanzlerin. Ich möchte es abschliessend, um bei Montesquieu zu landen, auch mit Montesquieu halten, habe aber die Auffassung, dass wir hier in einem sehr wichtigen Bereich legiferieren, was nötig ist. Ich werde den Bundesrat bei einer anderen Gelegenheit durchaus an Montesquieu erinnern.

**Weyeneth** Hermann (V, BE): Herr Kommissionssprecher, diese Vorlage führt zu keiner Aufregung meinerseits. Herr Gross hat es gesagt: Wir kommen in zwei, drei Jahren wieder auf diese Gesetzesänderung zurück. Die Frage ist die: Würden Sie im Lichte dieser Vorlage, wie sie die Kommissionsmehrheit verabschiedet hat, die Botschaft des Bundesrates, die dem als Nächstes kommenden Geschäft vorausgegangen ist, nämlich zur allgemeinen Volksinitiative, als diesen Gegebenheiten Rechnung tragend beurteilen?

**Lustenberger** Ruedi (C, LU), für die Kommission: Herr Weyeneth, es wurde hier an diesem Pult bereits mehrfach ausgeführt, dass die Mehrheit der Kommission der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag entgegenstellt. Das ist nicht nur das Recht des Parlamentes, sondern das Schreiben des Parlamentsgesetz und die einschlägigen Bestimmungen unserer Gesetze vor: Wenn die Bundesversammlung innert einer bestimmten Frist in einem Bereich legiferiert, der einen Zusammenhang mit einer hängigen Volksinitiative hat, dann sei dies als Gegenvorschlag zu präsentieren. Ich erinnere an Artikel 105 unseres Parlamentsgesetzes.

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE), pour la commission: Il y a deux options qui se confrontent lors de ce débat. D'une part, les membres du groupe UDC, notamment, aimeraient museler le Conseil fédéral et lui interdire de faire campagne; d'autre part, le Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale n'aimeraient absolument pas être restreints dans leur droit d'informer.

J'aimerais juste apporter une réponse face à ces deux options. Je dirai notamment à Monsieur Fehr, qui déclare qu'on est dans une démocratie dirigée, qu'il serait plutôt dangereux, selon la majorité de la commission, de laisser le champ libre à toute une série de comités, constitués à l'occasion d'une votation, et qui ne sont, eux, contrairement au Conseil fédéral, soumis à aucune obligation de transparence. Et là, n'importe qui pourrait dire n'importe quoi, sans que les autorités puissent répondre. Ce serait dangereux pour nos institutions, pour la démocratie directe, parce que cela donnerait un large pouvoir à la démagogie, à l'absence de responsabilité et à la manipulation de la vérité.

Contrairement à ce que souhaite le Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale, nous aimerions quand même mettre une laisse au Conseil fédéral, parce que nous souhaiterions, comme vous, éviter la propagande lors de votations populaires. Il me semble important que l'on inscrive dans la loi l'obligation pour le Conseil fédéral d'informer de manière objec-

tive, continue et proportionnelle. Nous avons dit clairement en commission que cela permettra au Conseil fédéral d'informer sur l'histoire d'une loi, d'exposer son attitude et de donner son avis. Mais il est évident que, si une loi est votée par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral devra, en tant qu'exécutif, présenter l'avis des Chambres fédérales. Cela nous semble important.

Nous n'avons pas pu discuter la proposition Müller Philipp, mais il est vrai qu'il faudrait notamment que la recommandation de vote soit celle des Chambres fédérales, puisque, dans notre système de milice et de non-financement des partis politiques, le Parlement n'a justement pas les possibilités financières mêmes pour informer.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir stimmen zuerst über den Nichteintretensantrag der Minderheit I (Amstutz) ab.

*Abstimmung – Vote*  
Für Eintreten .... 114 Stimmen  
Dagegen .... 59 Stimmen

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag der Minderheit II (Weyeneth) ab.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit II .... 57 Stimmen  
Dagegen .... 116 Stimmen

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

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**  
*Antrag der Kommission: BBI*

**Titre et préambule, ch. I introduction**  
*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 10a**  
*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag Müller Philipp*  
*Abs. 1*

.... Abstimmungsvorlagen. Er vertritt dabei keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

*Antrag Stamm*  
*Abs. 3*

Der Bundesrat macht keine Propaganda und führt keine Abstimmungskampagnen.

**Art. 10a**  
*Proposition de la commission: FF*

*Proposition Müller Philipp*  
*Al. 1*

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

*Proposition Stamm*  
*Al. 3*

Le Conseil fédéral ne fait pas de propagande et ne mène pas de campagne avant les votations.

**Müller Philipp** (RL, AG): In einem Gutachten vom 4. Dezember 2006 kommt das Bundesamt für Justiz zu folgenden Ergebnissen: «Der Bundesrat hat die verfassungsrechtliche Pflicht, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Ab-

stimmungsvorlagen hinreichend zu informieren und den Standpunkt der Bundesversammlung darzulegen. In den Abstimmungserläuterungen kann er auch darlegen, welche Argumente dafür sprechen. Die Information über den gesamten Entscheidungsprozess bildet die Grundlage für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Aus Sicht der Verfassung spricht nichts dagegen, dass der Bundesrat zusammen mit der Bundesversammlung eine einheitliche Abstimmungsempfehlung abgibt. Der Bundesrat kann jedoch keine Abstimmungsempfehlung abgeben, die von derjenigen des Parlamentes abweicht.» So weit das Gutachten des Bundesamtes für Justiz. Damit ist die rechtliche Grundlage für die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte festgestellt.

Mein Antrag auf Änderung des letzten Satzes von Artikel 10a Absatz 1 bezweckt nun einen Wechsel von einer aktiven – man könnte auch sagen: von einer imperativen – Formulierung zu einer passiven Formulierung. Es ist ja wohl kaum möglich, dass wir den Bundesrat verpflichten, gegen seine eigenen Überzeugungen eine Parlamentsvorlage zu vertreten. Im Sinne und in Berücksichtigung des erwähnten Gutachtens, das eben gewisse Vorgaben darstellt und beschreibt, ist es daher sinnvoll, dem Bundesrat die Option offenzulassen, sozusagen Dienst nach Vorschrift zu leisten. Die Informationspflicht gemäss dem ersten Satz von Absatz 1 besteht natürlich weiterhin. Der Bundesrat soll sich, wenn er sich denn äussert, einfach nicht in Opposition zur Bundesversammlung begeben.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinen Antrag zu unterstützen.

**Stamm Luzi** (V, AG): Die Informationspflicht des Bundesrates ist völlig unbestritten. Es ist völlig klar, dass der Bundesrat auch in Zukunft informieren wird und informieren darf. Darum geht es nicht. Es geht vielmehr darum, dass wir Bundesräte haben – Sie kennen das berühmteste Beispiel von Bundesrat Ogi –, die an die Front gehen mit der Haltung «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen». Und jetzt erzählen Sie mir einmal, was die Haltung «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen» mit Information zu tun hat. Hier haben wir das Problem.

Wenn Sie sich aufregen über den angeblich inakzeptablen Ausdruck «Propagandaministerium», dann verstehe ich das. Aber «Maulkorb» ist natürlich genauso inakzeptabel. Dass der Bundesrat ohne Maulkorb informieren darf, ist sonnenklar.

Wir haben ein anderes Problem, und ich sage das vor allem auch den Zuschauern auf der Tribüne. Angenommen, Sie sammeln 100 000 Unterschriften, und ein Bundesrat vertritt das Gegenteil und kämpft mit dem Motto «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen». Der Bundesrat geht z. B. zu den höchsten Wirtschaftsverbänden und sagt ihnen: Ihr müsst ein bisschen Geld lockermachen. Und die Bundesräte bieten die Medien auf mit der Haltung: Kommt bitte zu mir ins Büro, ich sage euch, was ihr schreiben sollt. Dann haben Sie keine Chance gegen einen solchen Bundesrat, wenn er so Einfluss nimmt. Wir reden von diesem Problem.

Wir müssen Sorge tragen zu unserer direkten Demokratie. Sie hat ein ausgewogenes Gleichgewicht, und sie verträgt es nicht, dass der Bundesrat wie eine politische Partei die Haltung vertritt «Diese Abstimmung müssen wir gewinnen». Das ist wirklich kein Problem von rechts und links. Auch die linke Seite wird entsprechende Erfahrungen machen oder hat sie teilweise schon gemacht – beim Strommarktgesetz, beim Asylgesetz oder wo immer Sie sich auf der linken Seite beklagen –: Das Problem liegt immer darin, dass Sie gegen einen übermächtigen Bundesrat, der sich wie eine politische Partei auführt, keine Chance haben.

Herrn Fluri möchte ich sagen: Es geht nicht nur um die SVP. Ich habe die Ehre, mich jeweils monatlich mit einem Kreis von Leuten zu treffen, die altgediente Politiker sind. Da hat es ehemalige Ständeräte dabei, alle im Pensionsalter, aus der Innerschweiz, aus dem Aargau, aus der CVP, aus der FDP. Aus dem Kreis dieser altgedienten Herren Politiker kam jüngst vor einer Volksabstimmung der Satz: «Wir müssen

die Glaubwürdigkeit des Bundesrates kaputtmachen, sonst haben wir keine Chance, diese Abstimmung zu gewinnen.» Das stimmt, hier liegt das Problem: Je aktiver die Rolle ist, die der Bundesrat spielt, desto mehr rennen wir in ein staatspolitisches Problem hinein, welches sich mit der direkten Demokratie nicht verträgt.

Es geht auch um ein Problem der politischen Moral. Wenn Sie sich darüber beklagen, dass die politische Moral in jüngster Zeit gelitten habe und die Abstimmungskämpfe immer hektischer, aggressiver, böswilliger würden, dann müssen Sie auch bedenken, dass die Abstimmungskämpfe vor allem dann aggressiv werden, wenn man merkt, dass man einem übermächtigen Gegner wie dem Bundesrat gegenübersteht; dann wird man entsprechend lauter und aggressiver.

Lesen Sie doch bitte den Text meines Antrages. Ich sage nur zwei Dinge: Erstens: «Der Bundesrat macht keine Propaganda ....» Wollen Sie denn, dass der Bundesrat Propaganda macht? Dann kommt die zweite Hälfte meines Satzes: «.... und führt keine Abstimmungskampagnen.» Wollen Sie denn, dass er Abstimmungskampagnen führt? Dieser Satz ist doch harmlos! Da können Sie doch dafür sein! Ich bitte diejenigen Leute, die sich vorher vorschnell gegen meinen Antrag ausgesprochen haben, es sich noch einmal zu überlegen. Es geht nicht nur um eine Idee von Luzi Stamm, sondern um ein staatspolitisches Problem, das sowohl die linke wie die rechte Seite angeht. Ihnen, Frau Bundeskanzlerin, möchte ich Folgendes sagen. Sie haben vorhin gesagt, es sei nicht nötig, diesen Satz hineinzuschreiben; da frage ich Sie: Was würde es schaden, wenn er drinsteht? Alle Leute im Saal, mit denen ich gesprochen habe, sagen: «Selbstverständlich will auch ich nicht, dass der Bundesrat Propaganda macht und Abstimmungskämpfe führt.»

Herr Kollege Gross, ich habe vorher sehr gut zugehört, als Sie gesagt haben, was Sie sicher nicht wollen. Aber mein Satz ist doch so harmlos. Weshalb können Sie dem nicht zustimmen?

**Pfister** Gerhard (C, ZG): Herr Stamm, ich teile zum grossen Teil Ihre Auffassung. Ich möchte von Ihnen nur noch hören, wie Sie das Abstimmungsengagement von Bundesrat Blocher bei der Abstimmung über das Ausländer- und das Asylgesetz beurteilen. Gemäss Ihrem Antrag wäre ein solches Engagement nicht mehr möglich. Ist das richtig oder falsch?

**Stamm** Luzi (V, AG): Kollege Pfister, da bin ich ehrlich genug, um Ihnen zu sagen: Sie haben Recht. Wir haben eine generelle Entwicklung, die spätestens im Jahr 2000 begann mit der Haltung, man müsse diese Abstimmung gewinnen. Ob das von rechts kommt oder von links, spielt überhaupt keine Rolle. Ich gebe auch zu, dass der Übergang von der Information zur Propaganda und zum Abstimmungskampf fliessend ist. Es ist wie bei weiss und schwarz, wo Sie irgendwann mal sagen müssen, jetzt ist es für mich schwarz. Aber das, was in den letzten vier, fünf, sechs Jahren eingetrissen hat, ist bedenklich und sollte nicht mehr möglich sein.

**Rechsteiner** Rudolf (S, BS): Herr Kollege Stamm, Sie ziehen jetzt über den Bundesrat her. Wir haben ja die Economiesuisse, wir haben Krankenversicherungen, wir haben die Elektrizitätswirtschaft, die permanent Abstimmungskämpfe betreiben, zum Teil mit öffentlichen Mitteln. Finden Sie es nicht ein bisschen zwiespältig, nur gerade die Aktivitäten des Bundesrates zu regeln und die mächtigen, geldmächtigen Organisationen auszulassen?

**Stamm** Luzi (V, AG): Wissen Sie, Herr Rechsteiner, wir haben die politischen Parteien. Es ist genau deren Aufgabe, von Ihnen und von uns, die Abstimmungskämpfe zu führen, auch gegen solche Interessengruppen, die Sie jetzt meinen. Aber der Bundesrat sollte für die ganze Bevölkerung da sein und nicht nur für einen Teil der Bevölkerung Stellung beziehen. Dann muss sich nämlich der andere Teil jeden Sonntagabend nach einer Abstimmung sagen, er habe nun gegen den Bundesrat verloren. Das ist nicht in Ordnung.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die SP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag Müller Philipp unterstützen und den Antrag Stamm ablehnen wird. Die CVP-Fraktion teilt mit, dass sie die Anträge der Kommission unterstützen wird.

**Fluri** Kurt (RL, SO): Die Stellungnahme des Bundesrates vom 8. November 2006 hat Brisanz in die ganze Geschichte gebracht, indem er sich ausdrücklich vorbehalten hat, eine von der Mehrheit unseres Parlamentes abweichende Abstimmungsempfehlung abzugeben.

Wir sind folgender Auffassung: Das Gutachten des Bundesamtes für Justiz ist für uns schlüssig. Es hält in seinen Schlussfolgerungen fest, dass der Bundesrat die verfassungsrechtliche Pflicht hat, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hinreichend über die Abstimmungsvorlagen zu informieren und den Standpunkt der Bundesversammlung darzulegen. Er kann auch darlegen, welche Haltung er ursprünglich vertreten hat und welche Argumente für diese Haltung sprechen. Das sei Teil des gesamten Entscheidungsprozesses, der Meinungsbildung der Stimmberechtigten.

Weiter spricht laut Bundesamt für Justiz nichts dagegen, dass der Bundesrat zusammen mit der Bundesversammlung eine einheitliche Abstimmungsempfehlung abgibt, indem er im Abstimmungsbüchlein sagt: Bundesrat und Bundesversammlung empfehlen Ihnen die Annahme oder die Ablehnung des Gesetzes oder der Initiative. Aber das Gutachten sagt ganz klar, dass der Bundesrat keine Abstimmungsempfehlung abgeben kann, die von derjenigen des Parlamentes abweicht. Das ist auch hinreichend belegt. Darauf bauen wir auf, wenn wir hier jetzt den Antrag Müller Philipp zur Annahme empfehlen.

Unserer Auffassung nach unternimmt die Mehrheit der SPK mit ihrem zweiten Satz den untauglichen Versuch, den Bundesrat zu einer anderen Meinung zu zwingen. Dieser Versuch ist untauglich, weil es eine unechte, rein formelle und rein äusserliche Loyalität zur Mehrheit der Bundesversammlung wäre. Gemäss der Formulierung des Antrages Müller Philipp wäre der Bundesrat lediglich verpflichtet, die Meinung der Bundesversammlung im Sinne der Absätze 1 und 2 desselben Artikels objektiv darzulegen und nicht aktiv zu bekämpfen. Er dürfte also nicht aktiv eine andere Meinung als die der Bundesversammlung vertreten, er soll aber nicht gezwungen werden, aktiv eine andere Meinung als die seinige zu vertreten. Im Bundesbüchlein würde es im Zweifelsfall also heissen: Das Parlament empfiehlt Ihnen die Annahme der Vorlage XY. Der Bundesrat darf darlegen, wieso er ursprünglich eine andere Auffassung hatte, aber er darf gemäss dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz keine andere Empfehlung abgeben.

Es ist dies die liberalere Haltung, aber auch die realistischere Haltung. Wenn ich zum Beispiel, entgegen meiner Überzeugung, an einer Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung vor dem Volk die Mehrheit des Gemeinderates vertreten muss, werde ich das nie mit demselben Engagement machen können, wie wenn das meine eigene Überzeugung wäre. Das ist auch beim Bundesrat der Fall. Ich habe den Eindruck, dass wir uns Illusionen machen, wenn wir an der Formulierung der SPK festhalten. Es wird immer bemerkbar sein, welche Meinung der Bundesrat effektiv vertritt. Deshalb sollte er nicht dazu gezwungen werden, entgegen dieser Auffassung zu argumentieren.

Bei der CVP sehe ich gewisse Widersprüche. Erstens handelt es sich hier um den Antrag der SPK und nicht um denjenigen des Bundesrates. Und dann verstehe ich nicht, wie die CVP einerseits freiere Äusserungsmöglichkeiten seitens des Bundesrates will und andererseits den Antrag Müller Philipp ablehnt. Unser Antrag gibt ihm ja mehr Möglichkeiten. Er muss nicht entgegen seiner Auffassung die Mehrheit vertreten, er darf aber keine ablehnende Haltung vertreten. Das ist liberaler, das ist aber auch realistischer. Stellen Sie sich Abstimmungskämpfe vor, wo der Bundesrat entgegen seiner Überzeugung eine andere Auffassung vertreten muss. Dass

er informieren soll, ergibt sich aus den übrigen Bestimmungen dieses Artikels.

Den Einzelantrag Stamm lehnen wir ebenfalls ab. Es ist eine Selbstverständlichkeit, die sich aus dem ersten Satz von Absatz 1 und aus Absatz 2 ergibt. Der Umkehrschluss von Herrn Stamm ist natürlich nicht zutreffend. Wenn wir diesen Antrag ablehnen, heisst das nicht, dass wir eine Abstimmungskampagne und Propaganda des Bundesrates wollen, sondern wir wollen ihn anweisen, ganz klar und umfassend zu informieren, sachlich, transparent und verhältnismässig. Ich bitte Sie also, den Antrag Müller Philipp im Sinne einer realistischen, liberalen Abstimmungskampfführung zu unterstützen und den Einzelantrag Stamm abzulehnen.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Auch die grüne Fraktion unterstützt die Anträge der Kommission.

**Studer Heiner** (E, AG): Ich bin seit vielen Jahren Mitglied einer kommunalen Exekutive. Von daher war es mir immer klar: Wenn das Gemeindeparlament eine Vorlage verabschiedete, die nicht in allem identisch war mit dem, was wir als Exekutive vorschlugen, stellten wir uns entweder dahinter oder schwiegen. Ich bin auch der Meinung, ein Exekutivmitglied müsse sich nicht engagiert für etwas einsetzen, was das Parlament beschlossen hat, aber es dürfe keinesfalls gegen das auftreten, was das Parlament entschieden hat. Aber jedes Exekutivmitglied muss in der Lage und fähig sein, das, was das Parlament beschlossen hat, auch positiv zu erklären. Das ist ein Unterschied.

Es gibt dann immer noch eine Abwägung: Merkt man aus dem Emotionalen heraus, ob man dafür ist oder nicht? Ich habe einfach den Eindruck, dass wir auf allen Stufen überbewerten, wie stark die Haltung einzelner Exekutivmitglieder überhaupt die Wählenden, die Stimmenden, beeinflusst. Ich meine, wir überschätzen das ein Stück weit. Wir erleben es doch auf allen Stufen, dass die Leute anders entscheiden und uns dann wieder wählen. Warum nicht? Die Leute wollen doch in einer Sachfrage entscheiden, und das ist nicht gerade eine Vertrauensfrage in Bezug auf die Exekutive. Diese Freiheit wollen wir, und es ist wichtig; das ist doch das Entscheidende, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das Meinungsspektrum kennen und eben nicht propagandistisch beeinflusst werden.

Da kommen wir zur Problematik des Antrages Stamm. Dass man von der Exekutive aus keine Kampagnen machen darf, ist klar, sonst dürfte man vermutlich aufgrund dieser Verfassungsbestimmung auch Steuergelder einsetzen; da sind wir uns einig. Aber was heisst das «keine Propaganda»? Herr Stamm hat bestätigt, dass aus seiner Sicht jetzt diese sogenannten Informationsveranstaltungen von Bundesrat Blocher auch schon unter das fallen, was er nicht will. Wir sind aber der Meinung, ein Bundesratsmitglied dürfe doch die Vorlagen vertreten und sagen, ob es dafür oder dagegen ist, wenn es Parlamentsvorlagen sind.

Jetzt komme ich, Herr Fehr Hans, zum berühmten Steuerpaket zurück. Da gab es eben Podien, wo Bundesrat Blocher mit Gegnern der Vorlage – bei einem Podium war ich sein Gegner – über diese Vorlage debattierte. Es ist doch angenehmer, wenn Ratsmitglieder gegen oder mit Bundesratsmitgliedern durchaus vor der Bevölkerung auf dem Podium diskutieren und debattieren.

Von daher gesehen müssen wir aufpassen, dass wir nicht Dinge in die Verfassung schreiben, die zu interpretieren heikel ist. Und wenn der Antrag Stamm durchginge, hätten wir grosse Interpretationsprobleme. Wo ist der Übergang von der reinen Information zur Propaganda? Propaganda darf man eben nicht machen; wir lehnen also diesen Antrag ab.

Wir stimmen aber dem Antrag Müller Philipp zu, wonach die Exekutive, wenn sie sich äussert, das nicht gegen den Parlamentsbeschluss machen darf. Wenn die Exekutive Vorlagen vorbereitet – in vielen Fällen geht es aber auch über andere Wege, über parlamentarische Initiativen –, dann hat das Parlament zu entscheiden, und dann werden wir kontradiktorisch debattieren. Von daher gesehen: ja zum Antrag Müller Philipp, nein zum Antrag Stamm. Das hat für uns nicht mit

links und rechts zu tun, nicht mit pro und kontra Bundesräte; wir haben ja in unserer Fraktionsreihe keinen und haben vielleicht auch gelegentlich einfachere Diskussionen an unseren Fraktionssitzungen.

**Schmied Walter** (V, BE): Je vous ai écouté avec grande attention. Est-ce que vous ne trouvez pas que, dans cette enceinte, on parle trop de Monsieur le conseiller fédéral Christoph Blocher, qui n'a fait que faire valoir sa propre position, mais sans recourir à une stratégie élaborée et financée par le contribuable, alors que d'autres conseillères et conseillers fédéraux ont des stratégies qui sont financées par le contribuable? Où est l'égalité de traitement dans le débat politique?

**Studer Heiner** (E, AG): Mir geht es hier überhaupt nicht um Bundesrat Blocher. Ich habe gerade vorhin gesagt: Ich möchte, wenn es ihn oder andere betrifft, mit ihnen auf dem Podium debattieren können. Aber was ich nicht möchte, ist, dass sie einfach Propaganda machen oder wie immer Referate halten, über die man nicht diskutieren kann. Ich habe bei Äusserungen anderer Bundesräte, Kollege Walter Schmied, im Übrigen häufig wesentlich mehr Mühe gehabt, das bestätige ich hier; ich habe es jetzt einfach an einem aktuellen Beispiel gezeigt. Aber das trifft auch auf alle anderen zu, woher sie auch kommen.

**Lustenberger Ruedi** (C, LU), für die Kommission: Die Kommission hat sich, nicht zuletzt auf Anraten der verwaltungsinernen Redaktionskommission, schlussendlich entschieden, in Absatz 1 im zweiten Satz festzuhalten, dass der Bundesrat «die Haltung der Bundesversammlung» zu vertreten hat und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, «die Haltung der Bundesbehörden». Es geht darum, einen präzisen Begriff zu verwenden, welcher auch die verfassungsmässige Kompetenzordnung konkret wiedergibt. Die Stellungnahme des Bundesrates hat die Kommission in ihrer Haltung bestärkt, Klartext zu sprechen.

Nun zum Antrag Müller Philipp: Dieser Antrag will ebenfalls klarstellen, dass der Bundesrat keine von der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung abgeben darf. Seine Formulierung ist letztendlich noch konkreter und in der letzten Konsequenz vermutlich noch restriktiver als jene der Kommission. Sie bezieht sich nur auf die Abstimmungsempfehlungen, was letztlich nur Zustimmung oder Ablehnung bedeuten kann. Der Bundesrat könnte nicht auf die Abgabe einer Abstimmungsempfehlung verzichten, da dies ein Abweichen von der Abstimmungsempfehlung des Parlamentes bedeuten würde. Oder positiv formuliert bedeutet der Antrag Müller Philipp: Der Bundesrat vertritt die Abstimmungsempfehlung der Bundesversammlung.

Herr Müller hat seinen Antrag negativ formuliert. Demgegenüber umfasst die Formulierung der Kommission «die Haltung der Bundesversammlung» den Beschluss des Parlamentes in seiner Gesamtheit. Der Bundesrat hat das Volk über diesen Beschluss zu informieren, kann aber auch die Entstehung des Beschlusses und damit auch seinen eigenen ursprünglichen Vorschlag und Gedankengang erläutern.

Nun zum Antrag Stamm: Dieser Antrag lag der Kommission ebenfalls nicht vor. Ich bin Herr Stamm aber dankbar für seine Aussage hier vor dem Mikrofon, dass das Problem nicht eines von links oder rechts sei. Man hatte in der Vergangenheit tatsächlich häufig das Gefühl – und es gab in dieser Debatte Redner, die dieses Gefühl verstärkt haben –, dass es nicht das Gleiche ist, wenn zwei Bundesräte zeitversetzt das Gleiche tun. So gesehen kann ich der Argumentation von Herrn Stamm durchaus folgen. Ich bitte Sie aber gleichwohl, den Antrag Stamm abzulehnen. Weshalb? Er ist nicht nötig, weil in Absatz 2 die Schranken gesetzt sind, die Herr Stamm in einem zusätzlichen Absatz 3 einbauen will. Absatz 1 schreibt ganz klar vor, dass der Bundesrat die Haltung der Bundesversammlung zu vertreten habe, und das ist immerhin die Mehrheit des Ständerates und die Mehrheit des Nationalrates.

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE), pour la commission: L'article 10a a fait l'objet d'une discussion nourrie en commission. Le débat s'est focalisé sur le terme à utiliser et sur ses conséquences: est-ce que le Conseil fédéral doit défendre la position des autorités fédérales ou celle de l'Assemblée fédérale lorsqu'il informe avant une votation fédérale? Il est assez intéressant de constater que finalement cette discussion a eu lieu après une relecture faite par la Commission de rédaction qui a trouvé que «les autorités fédérales»/«die Behörden» n'étaient pas un terme très clair.

Or, la commission a jugé plus utile de contraindre le Conseil fédéral à défendre la position du Parlement tout en lui laissant une certaine marge de manoeuvre. En effet, la formulation de la deuxième phrase de l'alinéa 1 ne lui interdit pas de rendre compte en toute transparence du processus législatif ayant conduit à la décision du Parlement. Il peut donc faire état d'une éventuelle position différente qu'il aurait adoptée avant la décision finale des chambres.

Pour en avoir le coeur net et après l'avis du Conseil fédéral qui s'oppose vigoureusement à cette disposition, la commission a demandé un avis de droit à l'Office fédéral de la justice. Celui-ci est arrivé aux conclusions suivantes.

Le Conseil fédéral a le devoir constitutionnel d'informer de manière suffisante les citoyens et les citoyennes sur les objets soumis à votation et de présenter le point de vue de l'Assemblée fédérale. Il peut aussi exposer dans sa brochure d'explication quelle était sa position initiale et sur quels arguments elle se fonde. La formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes repose sur une information sur l'ensemble du processus de décision. En effet, d'après les experts, s'il est tenu de représenter l'Assemblée fédérale avant les votations, le Conseil fédéral ne doit pas pour autant nécessairement s'engager pour un projet allant à l'encontre de ses convictions. Il a pour tâche d'ordonner la tenue des votations et de présenter aux citoyens et aux citoyennes les informations pertinentes à cet effet. En tant qu'organe directorial, il doit cependant aussi présenter brièvement et objectivement sa position et ses motifs dans sa brochure d'explications et exposer sur quels points l'Assemblée fédérale a modifié le projet et pourquoi. Cette présentation nuancée du processus de décision répond à son devoir d'information durant la campagne précédant les votations.

La commission est arrivée à la même conclusion.

Du point de vue de la Constitution, rien ne s'oppose à ce que le Conseil fédéral fasse une recommandation de vote unique avec l'Assemblée fédérale. Il ne peut cependant pas émettre des recommandations de vote différentes de celles du Parlement. En effet, le Conseil fédéral est certes associé à toute procédure législative et il peut amener ses idées. Mais la décision finale appartient toujours au Parlement, sous réserve des droits du peuple et des cantons. C'est le Parlement qui arrête le contenu des objets qui seront ensuite soumis en votation populaire. Formellement, c'est donc de sa décision que doivent se soucier les citoyens et les citoyennes avant les votations.

Selon les régimes constitutionnels des pouvoirs exécutif et législatif, le Conseil fédéral ne peut donc pas appeler le peuple, ou le peuple et les cantons, à arbitrer ses différences de vues avec le Parlement. Une telle chose serait contraire au système et incompatible avec les règles inscrites aux articles 148 alinéa 1 et 174 de la Constitution. La pratique constitutionnelle de la Confédération n'offre d'ailleurs pas un seul exemple de recommandation de vote du Conseil fédéral contraire à celle de l'Assemblée fédérale.

La commission a donc demandé qu'on accepte l'article tel que libellé dans le projet de loi. Quant aux propositions Müller Philipp et Stamm, elles n'ont pas été soumises à la commission.

La proposition Müller Philipp n'est pas très différente de celle de la commission. Je ne pense pas que le sens du projet de loi serait fondamentalement changé si elle devait être adoptée. Donc, je vous laisse la liberté de l'adopter ou pas. Par contre, la proposition Stamm revient finalement à accepter l'initiative populaire muselière (05.054). Donc, elle introduirait à nouveau cette initiative dans le contre-projet. Je

crois que c'est vraiment contraire à ce que la commission a décidé. De ce point de vue, je peux vous dire que, probablement, la majorité des membres de la commission vous dirait qu'il faut repousser la proposition Stamm.

**Miesch** Christian (V, BL): Es ist eigentlich seltsam: Beide Kommissionssprecher haben jetzt zu zwei Anträgen – Stamm und Müller Philipp – Stellung bezogen, die der Kommission nicht vorlagen. Aus welcher Motivation heraus nehmen Sie Stellung? Ist das eine persönliche Stellungnahme, oder was soll das?

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE): Monsieur Miesch, j'ai clairement dit, par rapport à la proposition Müller Philipp, l'ayant étudiée et y ayant un peu réfléchi, qu'elle n'était pas très différente de celle du projet de la commission. Par contre, la proposition Stamm, si on en analyse vraiment le sens, est clairement contraire à ce que la commission a décidé lors de ses délibérations.

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Der Antrag Müller Philipp wird auch von der Bundeskanzlerin beziehungsweise vom Bundesrat unterstützt.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Müller Philipp .... 87 Stimmen  
Für den Antrag der Kommission .... 73 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 04.463/3736)

Für den Antrag Stamm .... 54 Stimmen

Dagegen .... 113

**siehe Seite / voir page 24**

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Ziff. II**

*Antrag der Kommission: BBI*

**Ch. II**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 04.463/3737)

Für Annahme des Entwurfes .... 116 Stimmen

Dagegen .... 55 Stimmen

**siehe Seite / voir page 25**

*Abschreibung – Classement*

*Antrag der Kommission*

*Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse*

*gemäss Brief an die eidgenössischen Räte*

*Proposition de la commission*

*Classer les interventions parlementaires*

*selon lettre aux Chambres fédérales*

*Angenommen – Adopté*

04.463

**Parlamentarische Initiative  
Burkhalter Didier.  
Rolle des Bundesrates  
bei Volksabstimmungen**

**Initiative parlementaire  
Burkhalter Didier.  
Engagement du Conseil fédéral  
lors des votations fédérales**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

Einreichungsdatum 07.10.04

Date de dépôt 07.10.04

Bericht SPK-NR 15.09.06 (BBI 2006 9259)

Rapport CIP-CN 15.09.06 (FF 2006 8779)

Stellungnahme des Bundesrates 08.11.06 (BBI 2006 9279)

Avis du Conseil fédéral 08.11.06 (FF 2006 8797)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

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

*Antrag der Kommission*

Nichteintreten

*Proposition de la commission*

Ne pas entrer en matière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Angenommen – Adopté*

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

04.463

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

*Differenzen – Divergences*

Einreichungsdatum 07.10.04

Date de dépôt 07.10.04

Bericht SPK-NR 15.09.06 (BBI 2006 9259)

Rapport CIP-CN 15.09.06 (FF 2006 8779)

Stellungnahme des Bundesrates 08.11.06 (BBI 2006 9279)

Avis du Conseil fédéral 08.11.06 (FF 2006 8797)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

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

Nationalrat/Conseil national 04.06.07 (Differenzen – Divergences)

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

*Antrag der Mehrheit*

Festhalten

*Antrag der Minderheit*

(Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Müri, Perrin, Schibli)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(= Nichteintreten)

*Proposition de la majorité*

Maintenir

*Proposition de la minorité*

(Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Müri, Perrin, Schibli)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(= Ne pas entrer en matière)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 113 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 50 Stimmen

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

04.463

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

*Differenzen – Divergences*

Einreichungsdatum 07.10.04

Date de dépôt 07.10.04

Bericht SPK-NR 15.09.06 (BBI 2006 9259)

Rapport CIP-CN 15.09.06 (FF 2006 8779)

Stellungnahme des Bundesrates 08.11.06 (BBI 2006 9279)

Avis du Conseil fédéral 08.11.06 (FF 2006 8797)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

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

Nationalrat/Conseil national 04.06.07 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 17.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 20.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 05.10.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Insofern kann ich dem neuen Antrag der SPK zustimmen.

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

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

*Detailberatung – Discussion par article*

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

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

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

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Adopté*

### **Art. 10a**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.

**Abs. 2**

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

**Abs. 3**

Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

**Abs. 4**

Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

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

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

**Al. 2**

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

**Al. 3**

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

**Al. 4**

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

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

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

Die Kommission entschied sich mit 8 zu 0 Stimmen für diese verbesserte Version, die, wie gesagt, aus der Feder des Vizepräsidenten der Kommission stammt. Wir hatten eine Enthaltung in der Kommission.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

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

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 32 Stimmen

Dagegen .... 1 Stimme

(5 Enthaltungen)

04.463

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

*Differenzen – Divergences*

Einreichungsdatum 07.10.04

Date de dépôt 07.10.04

Bericht SPK-NR 15.09.06 (BBI 2006 9259)

Rapport CIP-CN 15.09.06 (FF 2006 8779)

Stellungnahme des Bundesrates 08.11.06 (BBI 2006 9279)

Avis du Conseil fédéral 08.11.06 (FF 2006 8797)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

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

Nationalrat/Conseil national 04.06.07 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 17.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 20.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 05.10.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

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

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

**Art. 10a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Lustenberger** Ruedi (C, LU), für die Kommission: Sie erkennen es in Ihren Unterlagen: Nachdem der Nationalrat auf den Entwurf aus der parlamentarischen Initiative Burkhalter eingetreten war und die Vorlage nach der ersten Debatte verabschiedet hatte, trat der Ständerat in einer ersten Phase auf die Vorlage nicht ein. Das Geschäft kam in unseren Rat zurück, und wir hielten an unserem Beschluss fest. In der zweiten Phase ist der Ständerat dann auf die Vorlage eingetreten und hat nun einen modifizierten Vorschlag verabschiedet, den Sie auf der rechten Seite der Fahne vorfinden. Der Ständerat hat in Artikel 10a vor allem einen Absatz 3 eingefügt, der die Vorlage, wie sie unser Rat verabschiedet hatte, aus seiner Sicht etwas entschärft, indem er festlegt: «Er» – der Bundesrat – «legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.» Das ist die Neuerung, die der Ständerat materiell in den Text unseres Rates eingefügt hat. Der Ständerat hat dann diese Version verabschiedet.

Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates hat heute Morgen getagt und sich hinter die Version des Ständerates gestellt.

Ich bitte Sie im Namen Ihrer vorberatenden Kommission, diese Differenz auszuräumen und der Fassung des Ständerates zuzustimmen.

**Roth-Bernasconi** Maria (S, GE), pour la commission: Tout d'abord, j'aimerais vous rappeler que le projet dont nous discutons maintenant est un contre-projet à l'initiative populaire de l'UDC «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale», qui vise à museler le Conseil fédéral. Pour la commission, l'obligation d'objectivité, de transparence et de proportionnalité a plus de poids dans une loi que dans une directive interne. Je vous rappelle que nous avons parlé de cette initiative une première fois le 19 décembre 2006 parlementaire et que le projet de loi élaboré par la CIP-CN avait été adopté par le Conseil national. En mars 2007,

le Conseil des Etats a refusé d'entrer en matière sur le projet parce que pour lui, la phrase de Montesquieu qui dit que les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires et que celles que l'on peut éluder affaiblissent la législation, a toute sa pertinence. Néanmoins le 4 juin 2007, le Conseil national a maintenu sa décision d'entrer en matière à une forte majorité, tout en étant conscient que cette réforme ne changera pas profondément la face du monde. Le 17 septembre 2007, le Conseil des Etats s'est rallié à notre conseil, mais en créant des divergences. La CIP-CN, qui s'est réunie ce matin, s'est ralliée à la décision du Conseil des Etats, par 16 voix contre 6 et 1 abstention.

Quelles sont ces divergences? A l'article 10a alinéa 2, on ajoute la notion de «l'exhaustivité», afin que rien ne soit oublié dans l'information du Conseil fédéral.

L'article 10a alinéa 3 dit explicitement ce que nous avons toujours dit ici sans le mettre dans la loi, c'est-à-dire que l'information doit contenir les «positions exprimées lors de la procédure parlementaire». Cela permettra entre autres au Conseil fédéral de faire connaître un avis divergent du Parlement. Cela inclut également l'avis du Conseil fédéral et permet ainsi de contenter tout le monde.

Encore une fois, on doit faire la différence entre l'information en tant que telle et la recommandation de vote. Alors que l'information doit démontrer un processus de décision et peut donc contenir l'avis divergent du Conseil fédéral, la recommandation de vote du Conseil fédéral ne doit pas être différente de celle de l'Assemblée fédérale. Cela correspond par ailleurs à la tradition, car, selon la lettre du Conseil fédéral du 4 juillet 2007 adressée aux Commissions des institutions politiques du Conseil national et du Conseil des Etats, le Conseil fédéral n'a jamais émis de recommandation de vote divergente de celle de l'Assemblée fédérale. Dans cette lettre, il s'engage également à ne pas le faire à l'avenir, mais il veut pouvoir informer et également pouvoir renoncer à sa propre recommandation dans les explications de vote pour se limiter à ne mentionner que celle de l'Assemblée fédérale. Ceci sera possible avec la version adoptée par le Conseil des Etats et la Commission des institutions politiques du Conseil national ce matin.

Pour toutes ces raisons, je vous prie de bien vouloir adopter maintenant le projet de loi tel qu'issu des délibérations de notre commission.

**Amstutz** Adrian (V, BE): Ich habe eine Berichtigung anzubringen: Die Kommissionssprecherin hat hier fälschlicherweise erklärt, dass die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» eine Initiative der SVP sei. Das ist falsch.

Ich mache natürlich keinen Hehl daraus, dass die Regelung, wie sie hier jetzt präsentiert wird, keineswegs unserer Meinung entspricht und dass wir diese Vorlage in der Schlussabstimmung ablehnen werden.

*Angenommen – Adopté*

04.463

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

*Schlussabstimmung – Vote final*

Einreichungsdatum 07.10.04

Date de dépôt 07.10.04

Bericht SPK-NR 15.09.06 (BBI 2006 9259)

Rapport CIP-CN 15.09.06 (FF 2006 8779)

Stellungnahme des Bundesrates 08.11.06 (BBI 2006 9279)

Avis du Conseil fédéral 08.11.06 (FF 2006 8797)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

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

Nationalrat/Conseil national 04.06.07 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 17.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 20.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 05.10.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

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

---

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

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 04.463/4910)

Für Annahme des Entwurfes .... 146 Stimmen

Dagegen .... 48 Stimmen

**siehe Seite / voir page 26**

04.463

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

*Schlussabstimmung – Vote final*

Einreichungsdatum 07.10.04

Date de dépôt 07.10.04

Bericht SPK-NR 15.09.06 (BBI 2006 9259)

Rapport CIP-CN 15.09.06 (FF 2006 8779)

Stellungnahme des Bundesrates 08.11.06 (BBI 2006 9279)

Avis du Conseil fédéral 08.11.06 (FF 2006 8797)

Nationalrat/Conseil national 19.12.06 (Erstrat – Premier Conseil)

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

Nationalrat/Conseil national 04.06.07 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 17.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 20.09.07 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 05.10.07 (Schlussabstimmung – Vote final)

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

---

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

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes .... 42 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

**Geschäft / Objet:**

Rolle des Bundesrats bei Volksabstimmungen

Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 10a, Abs. 3

**Abstimmung vom / Vote du:** 19.12.2006 17:05:39

Abate	=	R	TI
Aeschbacher	=	E	ZH
Allemand	=	S	BE
Amherd	=	C	VS
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	=	C	SO
Banga	=	S	SO
Barthassat	=	C	GE
Baumann Alexander	+	V	TG
Bäumle	=	-	ZH
Beck	=	R	VD
Berberat	*	S	NE
Bernhardsgrütter	=	G	SG
Bezzola	=	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	+	V	TI
Binder	+	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	=	S	AG
Brun	=	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	=	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bührer	o	R	SH
Burkhalter	=	R	NE
Cathomas	=	C	GR
Cavalli	=	S	TI
Chevrier	=	C	VS
Daguet	=	S	BE
Darbellay	*	C	VS
De Buman	=	C	FR
Donzé	=	E	BE
Dormond Béguelin	=	S	VD
Dunant	*	V	BS
Dupraz	=	R	GE
Egerszegi-Obrist	#	R	AG
Eggly	=	R	GE
Engelberger	*	R	NW
Fasel	=	G	FR
Fässler-Osterwalder	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	*	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Mario	*	S	ZH
Fluri	=	R	SO

Föhn	*	V	SZ
Freysinger	+	V	VS
Frösch	*	G	BE
Füglistaller	+	V	AG
Gadient	=	V	GR
Gallade	=	S	ZH
Garbani	*	S	NE
Genner	=	G	ZH
Germanier	=	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glanzmann	=	C	LU
Glasson	=	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf Maya	=	G	BL
Graf-Litscher Edith	=	S	TG
Gross Andreas	=	S	ZH
Guisan	=	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	=	R	ZH
Gyr	=	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	*	S	BS
Häberli	=	C	TG
Haering	=	S	ZH
Haller	*	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hany Urs	=	C	ZH
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	o	R	ZH
Heim Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	o	C	BE
Hofmann Urs	=	S	AG
Huber	=	R	UR
Hubmann	=	S	ZH
Huguenin	*	-	VD
Humbel Näf	=	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	=	R	ZH
Imfeld	+	C	OW
Ineichen	=	R	LU
Janiak	=	S	BL
Jermann	+	C	BL
Joder	+	V	BE
John-Calame	=	G	NE
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kiener Nellen	=	S	BE

Kleiner	=	R	AR
Kohler	=	C	JU
Kunz	+	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leuenberger Genève	=	G	GE
Leutenegger Filippo	*	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	=	S	BL
Levrat	=	S	FR
Loepfe	=	C	AI
Lustenberger	=	C	LU
Markwalder Bär	=	R	BE
Marti Werner	=	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Mathys	*	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	=	S	GE
Meier-Schatz	=	C	SG
Menétrey-Savary	=	G	VD
Messmer	=	R	TG
Meyer Thérèse	=	C	FR
Miesch	+	V	BL
Moret Isabelle	=	R	VD
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	=	R	AG
Müller Thomas	=	C	SG
Müller Walter	=	R	SG
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Müri	+	V	LU
Nordmann	=	S	VD
Noser	*	R	ZH
Oehrli	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	=	S	TI
Pelli	=	R	TI
Perrin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	+	V	SG
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	=	G	VD
Rennwald	=	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	+	V	GE
Riklin	=	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	=	C	TI
Rossini	=	S	VS

Roth-Bernasconi	=	S	GE
Ruey	=	R	VD
Rutschmann	+	V	ZH
Sadis	=	R	TI
Salvi	=	S	VD
Savary	=	S	VD
Schelbert Louis	=	G	LU
Schenk	+	V	BE
Schenker	=	S	BS
Scherer Marcel	*	V	ZG
Schibli	+	V	ZH
Schlüer	+	V	ZH
Schmied Walter	+	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	+	V	ZH
Schweizer Urs	=	R	BS
Siegrist	*	-	AG
Simoneschi-Cortesi	=	C	TI
Sommaruga Carlo	=	S	GE
Spuhler	*	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steiner	*	R	SO
Stöckli	=	S	BE
Studer Heiner	=	E	AG
Stump	=	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theiler	*	R	LU
Triponoz	o	R	BE
Vanek	*	-	GE
Vaudroz René	=	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	=	S	BE
Vischer	o	G	ZH
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	=	E	BE
Wäfler	=	E	ZH
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Vakant	v	-	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Wobmann	+	V	SO
Wyss Ursula	=	S	BE
Zeller	=	R	SG
Zemp	=	C	AG
Zisyadis	*	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	5	1	0	0	0	47	1	54
nein / non / no	21	11	27	47	5	1	1	113
enth. / abst. / ast.	1	1	3	0	0	0	0	5
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	1	1	8	5	0	7	4	26
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	1	0	0	0	0	1

+ ja / oui / si  
 = nein / non / no  
 o enth. / abst. / ast.  
 % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4  
 excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4  
 \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato  
 # Der Präsident stimmt nicht  
 Le président ne prend pas part aux votes  
 v Vakant / Vacant / Vacante

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag Stamm  
 Bedeutung Nein / Signification de non: Dagegen

**Geschäft / Objet:**

Rolle des Bundesrats bei Volksabstimmungen

Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales

**Gegenstand / Objet du vote:**

Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble

**Abstimmung vom / Vote du:** 19.12.2006 17:06:42

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemand	+	S	BE
Amherd	+	C	VS
Amstutz	=	V	BE
Baader Caspar	=	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	+	S	SO
Barthassat	+	C	GE
Baumann Alexander	=	V	TG
Bäumle	=	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	*	S	NE
Bernhardsgrütter	+	G	SG
Bezzola	+	R	GR
Bigger	=	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder	=	V	ZH
Borer	=	V	SO
Bortoluzzi	=	V	ZH
Bruderer	+	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf	+	R	GE
Büchler	=	C	SG
Bugnon	=	V	VD
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	+	S	TI
Chevrier	+	C	VS
Daguet	+	S	BE
Darbellay	*	C	VS
De Buman	+	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguelin	+	S	VD
Dunant	*	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Egerszegi-Obrist	#	R	AG
Eggly	+	R	GE
Engelberger	*	R	NW
Fasel	+	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Fattebert	=	V	VD
Favre	*	R	VD
Fehr Hans	=	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH
Fehr Mario	*	S	ZH
Fluri	+	R	SO

Föhn	*	V	SZ
Freysinger	=	V	VS
Frösch	*	G	BE
Füglistaller	=	V	AG
Gadient	+	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	*	S	NE
Genner	+	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glanzmann	+	C	LU
Glasson	+	R	FR
Glur	=	V	AG
Goll	+	S	ZH
Graf Maya	+	G	BL
Graf-Litscher Edith	+	S	TG
Gross Andreas	+	S	ZH
Guisan	+	R	VD
Günter	+	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gyr	+	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	*	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	+	S	ZH
Haller	*	V	BE
Hämmerle	+	S	GR
Hany Urs	+	C	ZH
Hassler	=	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hess Bernhard	=	-	BE
Hochreutener	+	C	BE
Hofmann Urs	+	S	AG
Huber	+	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	*	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	=	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	+	S	BL
Jermann	=	C	BL
Joder	=	V	BE
John-Calame	+	G	NE
Jutzet	+	S	FR
Kaufmann	=	V	ZH
Keller Robert	=	V	ZH
Kiener Nellen	+	S	BE

Kleiner	=	R	AR
Kohler	+	C	JU
Kunz	=	V	LU
Lang	+	G	ZG
Laubacher	=	V	LU
Leuenberger Genève	+	G	GE
Leutenegger Filippo	*	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	+	S	BL
Levrat	+	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Markwalder Bär	+	R	BE
Marti Werner	+	S	GL
Marty Kälin	+	S	ZH
Mathys	*	V	AG
Maurer	=	V	ZH
Maury Pasquier	+	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	+	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	=	V	BL
Moret Isabelle	+	R	VD
Mörgeli	=	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Thomas	+	C	SG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Müri	=	V	LU
Nordmann	+	S	VD
Noser	*	R	ZH
Oehrli	=	V	BE
Pagan	=	V	GE
Parmelin	=	V	VD
Pedrina	+	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	=	V	NE
Pfister Gerhard	=	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Rechsteiner Paul	+	S	SG
Rechsteiner-Basel	+	S	BS
Recordon	+	G	VD
Rennwald	+	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	=	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	=	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	+	S	VS

Roth-Bernasconi	+	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	=	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	+	S	VD
Savary	+	S	VD
Schelbert Louis	+	G	LU
Schenk	=	V	BE
Schenker	+	S	BS
Scherer Marcel	*	V	ZG
Schibli	=	V	ZH
Schlüer	=	V	ZH
Schmied Walter	=	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	=	V	BE
Schweizer Urs	+	R	BS
Siegrist	*	-	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommaruga Carlo	+	S	GE
Spuhler	*	V	TG
Stahl	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiner	*	R	SO
Stöckli	+	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	+	S	AG
Teuscher	+	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	*	R	LU
Triponez	+	R	BE
Vanek	*	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	=	V	VD
Vermot-Mangold	+	S	BE
Vischer	o	G	ZH
Vollmer	+	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Wäfler	+	E	ZH
Walter Hansjörg	=	V	TG
Wandfluh	=	V	BE
Vakant	v	-	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weyeneth	=	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	=	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zeller	+	R	SG
Zemp	+	C	AG
Zisyadis	*	-	VD
Zuppiger	=	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	23	11	29	47	5	1	0	116
nein / non / no	4	1	1	0	0	47	2	55
enth. / abst. / ast.	0	1	0	0	0	0	0	1
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	1	1	8	5	0	7	4	26
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	1	0	0	0	0	1

+ ja / oui / si  
 = nein / non / no  
 o enth. / abst. / ast.  
 % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4  
 excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4  
 \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato  
 # Der Präsident stimmt nicht  
 Le président ne prend pas part aux votes  
 v Vakant / Vacant / Vacante

Bedeutung Ja / Signification de oui:

Bedeutung Nein / Signification de non:

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die politischen Rechte

Loi fédérale sur les droits politiques

**Gegenstand / Objet du vote:**

Schlussabstimmung

Vote final

**Abstimmung vom / Vote du:** 05.10.2007 09:14:58

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	+	S	BE
Amherd	+	C	VS
Amstutz	=	V	BE
Aubert Josiane	+	S	VD
Baader Caspar	=	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	+	S	SO
Barthassat	+	C	GE
Baumann Alexander	=	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	+	S	NE
Bernhardsgrütter	+	G	SG
Bigger	=	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder	=	V	ZH
Borer	=	V	SO
Bortoluzzi	=	V	ZH
Bruderer	+	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf	+	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	=	V	VD
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Carobbio Guscetti	+	S	TI
Cassis Ignazio	+	R	TI
Cathomas	+	C	GR
Chevrier	+	C	VS
Daguet	+	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Buman	+	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguelin	+	S	VD
Dunant	=	V	BS
Dupraz	%	R	GE
Egerszegi-Obrist	#	R	AG
Eggly	+	R	GE
Engelberger	+	R	NW
Fasel	+	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Fattebert	=	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	=	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH
Fehr Mario	+	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	*	V	SZ
Freysinger	=	V	VS
Frösch	+	G	BE
Füglistaller	=	V	AG
Gadient	+	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	+	S	NE
Genner	+	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giezendanner	=	V	AG
Glanzmann	+	C	LU
Glasson	+	R	FR
Glur	=	V	AG
Goll	+	S	ZH
Graf Maya	+	G	BL
Graf-Litscher Edith	+	S	TG
Gross Andreas	%	S	ZH
Guisan	+	R	VD
Günter	+	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Gysin Remo	+	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	+	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	+	S	GR
Hany Urs	+	C	ZH
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hess Bernhard	=	-	BE
Hochreutener	+	C	BE
Hofmann Urs	+	S	AG
Huber	+	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	+	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	+	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	+	S	BL
Jermann	+	C	BL
Joder	=	V	BE
John-Calame	+	G	NE
Kaufmann	=	V	ZH
Keller Robert	=	V	ZH
Kiener Nellen	+	S	BE
Kleiner	+	R	AR

Kohler	+	C	JU
Kunz	=	V	LU
Lang	+	G	ZG
Laubacher	=	V	LU
Leuenberger Genève	+	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	+	S	BL
Levrat	+	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Markwalder Bär	+	R	BE
Marti Werner	+	S	GL
Marty Kälin	+	S	ZH
Mathys	=	V	AG
Maurer	=	V	ZH
Maury Pasquier	+	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	+	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Michel	+	R	GR
Miesch	=	V	BL
Moret Isabelle	+	R	VD
Mörgeli	=	V	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Thomas	+	C	SG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Müri	=	V	LU
Nordmann	+	S	VD
Noser	+	R	ZH
Oehri	=	V	BE
Pagan	=	V	GE
Parmelin	=	V	VD
Pedrina	+	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	=	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Rechsteiner Paul	+	S	SG
Rechsteiner-Basel	+	S	BS
Recordon	+	G	VD
Rennwald	+	S	JU
Rey	+	S	VS
Reymond	=	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	=	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	+	S	VS

Roth-Bernasconi	+	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	=	V	ZH
Savary	+	S	VD
Schelbert Louis	+	G	LU
Schenk	=	V	BE
Schenker	+	S	BS
Scherer Marcel	=	V	ZG
Schibli	=	V	ZH
Schlüer	=	V	ZH
Schmied Walter	+	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwander	=	V	SZ
Schweizer Urs	+	R	BS
Siegrist	+	-	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommaruga Carlo	+	S	GE
Spuhler	+	V	TG
Stahl	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiert Jean-François	+	S	FR
Steiner	+	R	SO
Stöckli	+	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	+	S	AG
Suter	+	R	BE
Teuscher	+	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponez	*	R	BE
Tschümperlin Andy	+	S	SZ
Vanek	+	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	*	V	VD
Vermot-Mangold	+	S	BE
Vischer	+	G	ZH
Vollmer	+	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Wäfler	+	E	ZH
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	=	V	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weyeneth	=	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	=	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zeller	+	R	SG
Zemp	+	C	AG
Zisyadis	+	-	VD
Zuppiger	=	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	28	14	37	51	5	6	5	146
nein / non / no	0	0	0	0	0	47	1	48
enth. / abst. / ast.	0	0	0	0	0	0	0	0
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	1	1	0	0	0	2
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	0	0	1	0	0	2	0	3
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	0	0	0	0	0	0

+ ja / oui / si  
 = nein / non / no  
 o enth. / abst. / ast.  
 % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4  
 excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4  
 \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato  
 # Der Präsident stimmt nicht  
 Le président ne prend pas part aux votes  
 v Vakant / Vacant / Vacante

Bedeutung Ja / Signification de oui:

Bedeutung Nein / Signification de non:

## **Bundesgesetz über die politischen Rechte**

### **Änderung vom 5. Oktober 2007**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates  
vom 15. September 2006<sup>1</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 8. November 2006<sup>2</sup>,  
*beschliesst:*

#### I

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976<sup>3</sup> über die politischen Rechte wird wie folgt geändert:

##### *Art. 10a* Information der Stimmberechtigten

<sup>1</sup> Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.

<sup>2</sup> Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.

<sup>3</sup> Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

<sup>4</sup> Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

#### II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Das Gesetz ist im Bundesblatt zu publizieren, sobald die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» zurückgezogen oder abgelehnt worden ist.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>1</sup> BBl 2006 9259

<sup>2</sup> BBl 2006 9279

<sup>3</sup> SR 161.1

Nationalrat, 5. Oktober 2007

Die Präsidentin: Christine Egerszegi-Obrist  
Der Protokollführer: Ueli Anliker

Ständerat, 5. Oktober 2007

Der Präsident: Peter Bieri  
Der Sekretär: Christoph Lanz

12178

## **Loi fédérale sur les droits politiques**

### **Modification du 5 octobre 2007**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national  
du 15 septembre 2006<sup>1</sup>,  
vu l'avis du Conseil fédéral du 8 novembre 2006<sup>2</sup>,  
*arrête:*

#### **I**

La loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques<sup>3</sup> est modifiée comme suit:

#### *Art. 10a*          Information des électeurs

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral informe les électeurs de manière suivie sur les objets soumis à la votation fédérale.

<sup>2</sup> Il respecte les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

<sup>3</sup> Il expose les principaux avis exprimés lors de la procédure parlementaire.

<sup>4</sup> Il ne défend pas de recommandation de vote différente de celle formulée par l'Assemblée fédérale.

#### **II**

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum.

<sup>2</sup> Elle est publiée dans la Feuille fédérale dès lors que l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» a été retirée ou rejetée.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>1</sup> FF 2006 8779

<sup>2</sup> FF 2006 8797

<sup>3</sup> RS 161.1

Conseil national, 5 octobre 2007

La présidente: Christine Egerszegi-Obrist  
Le secrétaire: Ueli Anliker

Conseil des Etats, 5 octobre 2007

Le président: Peter Bieri  
Le secrétaire: Christoph Lanz

P10711

## **Legge federale sui diritti politici**

### **Modifica del 5 ottobre 2007**

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 15 settembre 2006<sup>1</sup>;

visto il parere del Consiglio federale dell'8 novembre 2006<sup>2</sup>,

*decreta:*

#### **I**

La legge federale del 17 dicembre 1976<sup>3</sup> sui diritti politici è modificata come segue:

*Art. 10a*            **Informazione degli aventi diritto di voto**

<sup>1</sup> Il Consiglio federale informa costantemente gli aventi diritto di voto sui testi sottoposti a votazione federale.

<sup>2</sup> In tal ambito rispetta i principi della completezza, dell'oggettività, della trasparenza e della proporzionalità.

<sup>3</sup> Espone le posizioni principali sostenute durante il processo decisionale parlamentare.

<sup>4</sup> Non sostiene una raccomandazione di voto che diverga dalla posizione dell'Assemblea federale.

#### **II**

<sup>1</sup> La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Essa sarà pubblicata nel Foglio federale non appena l'iniziativa popolare «Sovranità del popolo senza propaganda di governo» sarà stata ritirata o respinta in votazione popolare.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

1    **FF 2006 8491**  
2    **FF 2006 8509**  
3    **RS 161.1**

Consiglio nazionale, 5 ottobre 2007

La presidente: Christine Egerszegi-Obrist  
Il segretario: Ueli Anliker

Consiglio degli Stati, 5 ottobre 2007

Il presidente: Peter Bieri  
Il segretario: Christoph Lanz