

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>17.04.2024</b>
Thema	<b>Institutionen und Volksrechte</b>
Schlagworte	<b>Wahl- und Abstimmungsverfahren</b>
Akteure	<b>Fournier, Jean-René (cvp/pdc, VS) SR/CE</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2021</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Bühlmann, Marc

## Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, Wahl- und Abstimmungsverfahren, 2018 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 17.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Wahl- und Abstimmungsverfahren	1

# Abkürzungsverzeichnis

**SPK-SR** Staatspolitische Kommission des Ständerats  
**SPK-NR** Staatspolitische Kommission des Nationalrats

---

**CIP-CE** Commission des institutions politiques du Conseil des États  
**CIP-CN** Commission des institutions politiques du Conseil national

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Wahl- und Abstimmungsverfahren

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE  
DATUM: 12.06.2018  
MARC BÜHLMANN

Die Schweiz kennt kein Gesetz zur **Kampagnenfinanzierung aus dem Ausland**. Da auch keine Transparenz hinsichtlich Geldgeberinnen und Geldgeber von Abstimmungskampagnen herrscht, weiss niemand, ob und wie oft ausländische Akteurinnen und Akteure in Schweizer Abstimmungskämpfe eingreifen. Bei zwei Kampagnen zwischen 2016 und 2018 wurde allerdings bekannt, dass Geld aus dem Ausland in den Abstimmungskampf geflossen war: bei der Nein-Kampagne zur Spekulationsstopinitiative (Abstimmung vom 28.2.16) und beim Referendum gegen das Geldspielgesetz (Abstimmung vom 10.6.18).

Bei der **Initiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!»** unterstützte der Verband «Swiss Trading and Shipping Association», der rund 150 teilweise multinational tätige Rohstofffirmen vertritt, das Lager der Gegnerinnen und Gegner mit einem «tiefen sechsstelligen Betrag», wie der Tages-Anzeiger berichtete. Beim Initiativkomitee stiess auf Kritik, dass sich «gigantische ausländische Konzerne [...] in die Meinungsbildung des Schweizer Abstimmungskampfs» einmischen, so der Kampagnenleiter Oliver Heimgartner. Nicht die Herkunft der Unternehmen sei das Problem, äusserte sich Roger Nordmann (sp, VD) zu Wort, sondern die Intransparenz über Ursprung und Höhe von Spenden ganz generell. Aus staatsrechtlicher Sicht sei Geld aus dem Ausland nicht verfassungswidrig, urteilte wiederum Andreas Auer, Professor für öffentliches Recht im Tages-Anzeiger. Es sei sogar wünschenswert, dass sich möglichst viele Organisationen engagierten, solange die Meinungsäusserungsfreiheit gewährt bleibe.

Kurz vor der Abstimmung über das **Geldspielgesetz** wurde zudem bekannt, dass der europäische Verband der Geldspielanbieter (Egba) nicht bloss, wie bereits früher bekannt geworden war, die Unterschriftensammlung für das Referendum mitfinanziert hatte, sondern dass auch viel Geld in die Abstimmungskampagne geflossen war – laut Blick insgesamt mehr als CHF 1 Mio. Dies führte nicht nur bei den Befürworterinnen und Befürwortern der Vorlage zu grosser Kritik, sondern sorgte gar im Lager der Gegnerinnen und Gegner für Unmut.

Die Diskussionen gipfelten schliesslich auf der einen Seite in einer parlamentarischen Initiative von Jean-René Fournier (cvp, VS). Seine Initiative für ein Verbot ausländischer Kampagnenfinanzierung werde von Parlamentsmitgliedern aus allen Fraktionen unterstützt, gab der Walliser im Blick zu Protokoll. Auf der anderen Seite zeigte eine Befragung von rund 7'500 Online-Nutzenden der TA-Medien, dass fast zwei Drittel der Befragten ausländische Gelder für Abstimmungskampagnen verbieten würden. Die Diskussionen sorgten sicherlich auch bei der Transparenzinitiative für Schub, die forderte, dass Spenderinnen und Spender von Geld für Abstimmungs- und Wahlkampagnen genannt werden müssen.<sup>1</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 21.02.2019  
MARC BÜHLMANN

Das Referendum zum Geldspielgesetz hatte einige Diskussionen zur **Finanzierung von Unterschriftensammlungen und Abstimmungskampagnen** ausgelöst. Umstritten war insbesondere, ob es möglich sein darf, dass Akteure aus dem Ausland die Sammlung von Unterschriften und die Kampagne vor einer Abstimmung finanziell unterstützen. In der Tat wären die Interessen von Anbietern von Online-Spielen mit Sitz im Ausland vom neuen Geldspielgesetz beeinträchtigt worden, weil dieses Zugangssperren vorsah. Verschiedene Medien hatten damals berichtet, dass diese Kreise nicht nur die Unterschriftensammlung für das Referendum finanziell unterstützen, sondern auch Geld in die Abstimmungskampagne gesteckt hätten.

«Unzulässig und inakzeptabel» sei dies und würde die «Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen» untergraben, begründete Jean-René Fournier (cvp, VS) seine parlamentarische Initiative, mit der er ein Verbot der Finanzierung von Unterschriftensammlungen für Referenden und Initiativen sowie von Abstimmungskampagnen durch ausländische Mittel forderte.

Die SPK-SR gab der Initiative mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge und wollte die Aufnahme des Anliegens in eine Kommissionsinitiative prüfen, mit der mehr Transparenz in der Politikfinanzierung geschaffen werden sollte und die gleichzeitig als

Gegenvorschlag für die Transparenzinitiative fungieren sollte.

Nur einen Monat später, Mitte Februar 2019, sprach sich allerdings ihre Schwesterkommission gegen die Initiative Fournier aus. Zwar teile sie die Ansicht, dass hinsichtlich Politikfinanzierung etwas getan werden müsse, es dürfe aber nicht reglementiert werden, woher die finanzielle Unterstützung konkret komme, erklärte die Kommission. Mit 14 zu 10 Stimmen empfahl die SPK-NR deshalb die parlamentarische Initiative zur Ablehnung.<sup>2</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 25.10.2019  
MARC BÜHLMANN

Nachdem der Bundesrat seine Botschaft zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» vorgelegt und das Begehren zur Ablehnung empfohlen hatte, beschloss die SPK-SR mit 8 zu 3 Stimmen (2 Enthaltungen), Abklärungen für einen möglichen Gegenentwurf zu treffen. Es bestehe Handlungsbedarf, aber Regelungen für mehr **Transparenz in der Politikfinanzierung** sollten nicht Gegenstand der Verfassung sein. Mit einer Kommissionsinitiative sollte deshalb ein indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative geschaffen werden. Weil dieser Idee noch im Februar 2019 auch von der SPK-NR, wenn auch denkbar knapp mit 12 zu 11 Stimmen und einer Enthaltung, Folge gegeben worden war, machte sich die ständerätliche SPK an die Ausarbeitung einer Vorlage.

Der bereits im März präsentierte Vorschlag für eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sah Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung politischer Akteure vor. Konkret sollten alle im Parlament vertretenen Parteien jährlich ihre Einnahmen sowie Spenden über CHF 25'000 offenlegen müssen. Natürliche und juristische Personen, die vor Wahlen oder Abstimmungen mehr als CHF 250'000 für Kampagnen und/oder Unterschriftensammlungen aufwenden, müssten deren Finanzierung offenlegen. Verboten werden sollten anonyme Spenden sowie Zuwendungen aus dem Ausland, womit die Kommission das Anliegen einer parlamentarischen Initiative Fournier (cvp, VS) aufnahm.

In der Vernehmlassung, die zwischen Mai und August 2019 durchgeführt wurde, stiess der Vorschlag auf unterschiedliches Wohlwollen. 14 Kantone (AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SO, TG, VD, VS) sowie fünf Parteien (BDP, EVP, GP, GLP, SP) begrüßten den Vorschlag. Auch der Trägerverein der Transparenzinitiative befürwortete grundsätzlich die Stossrichtung, brachte jedoch Verbesserungsbedarf an. Abgelehnt wurde die Idee von zehn Kantonen (AI, AR, BE, GL, LU, SG, SH, TI, UR, ZG) und den drei bürgerlichen Parteien CVP, FDP und SVP. Keine Stellung beziehen wollten die Kantone Zürich und Schwyz. Die Stellungnahmen gingen teilweise – etwa in der Frage der Höhe der Schwellenwerte, hinsichtlich des Kontrollsystems, aber auch bezüglich der Erlaubnis von Spenden aus dem Ausland – «in völlig unterschiedliche Richtungen», wie im Bericht zusammengefasst wurde. Dies bewog die Kommission dazu, den ursprünglichen Vorschlag mit Ausnahme kleinerer Präzisierungen zu belassen und den Räten vorzulegen. Gleichzeitig empfahl die SPK-SR die Transparenz-Initiative mit 8 zu 4 Stimmen zur Ablehnung.<sup>3</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 16.12.2019  
MARC BÜHLMANN

Da sie im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags zur Transparenzinitiative das von der parlamentarischen Initiative Fournier (cvp, VS) geforderte Verbot einer **Finanzierung von Unterschriftensammlungen und Abstimmungskampagnen** aus dem Ausland aufgenommen habe, sei das Anliegen des Walliser Kantonsvertreters umgesetzt worden, begründete die SPK-SR ihren Antrag auf Nicht-Folgegeben. Der Ständerat folgte diesem Antrag stillschweigend, nachdem er über Gegenvorschlag und Initiative debattiert hatte.<sup>4</sup>

#### PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 16.12.2019  
MARC BÜHLMANN

In der Wintersession 2019 beriet der Ständerat den indirekten Gegenvorschlag seiner SPK-SR für mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung**, der in Folge der erfolgreich zustande gekommenen Transparenz-Initiative als parlamentarische Initiative ausgearbeitet worden und sowohl in der Vernehmlassung wie auch im Bundesrat auf mehrheitliche Zustimmung gestossen war.

Andrea Caroni (fdp, AR) beantragte Nichteintreten. Er sei zwar ein «grosser Freund der Transparenz in der Politik», hier handle es sich aber um eine schlecht ausbalancierte Vorlage, die zudem eher zu «Scheintransparenz» führe. Die Forderungen seien erstens ein Eingriff in die Privatsphäre, weil sie politische Präferenzen und finanzielle Möglichkeiten von Spenderinnen und Spendern offenlegten. Zweitens würden die Regelungen mit viel Bürokratie einhergehen und könnten wohl, drittens, sehr einfach umgangen werden, da zwangsläufig grosse Lücken bestehen blieben. In Ländern, die scharfe Regeln kennen, sei das Vertrauen in die Politik nicht grösser als in der Schweiz,

betonte er. Viel Geld und Demokratie stünden in einem heiklen Verhältnis, zitierte in der Folge Paul Rechsteiner (sp, SG) Gottfried Keller. Demokratische Entscheide dürfe man nicht kaufen können. Die Transparenz-Initiative verbiete zwar den Einsatz grosser Geldmittel nicht, sie verlange aber Transparenz. Wer viel investiere, der solle auch dazu stehen. Dass die Sensibilität in der Bevölkerung wachse, zeigten die Volksabstimmungen in den Kantonen Schwyz und Freiburg, wo die Forderung nach Transparenzregeln an der Urne Erfolg hatte. Das Argument, dass Regeln umgangen werden könnten, dürfe nicht gelten, weil man ansonsten überhaupt keine Regeln mehr aufstellen dürfe; man denke dabei etwa an den Strassenverkehr. Christian Levrat (sp, FR) schliesslich erörterte den in seinen Augen erfolgreichen Fall Freiburg und zitierte den aktuellen Sorgenbarometer, der einen Rückgang des politischen Vertrauens zeige. Dem könne vor allem mit vermehrter Transparenz begegnet werden. Beide SP-Vertreter forderten nicht nur Eintreten, sondern auch ein Ja zur Volksinitiative. Justizministerin Karin Keller-Sutter erörterte die Position der Regierung. Der Bundesrat habe in der ursprünglichen Botschaft für die zur Ablehnung empfohlene Initiative keinen Gegenentwurf vorgesehen, weil er Regelungen der Politikfinanzierung kritisch gegenüberstehe, da sie administrativ aufwändig und schwierig umsetzbar seien. Zudem sei der Bundesrat der Meinung, dass sich das Volk nicht kaufen lasse. Es gebe mehrere Beispiele von Abstimmungskampagnen, bei denen grosse Geldmittel eingesetzt worden seien, bei denen sich die Stimmbevölkerung aber auf die finanziell weniger gut bemittelte Seite geschlagen habe. Der jetzt durch die SPK-SR vorgelegte indirekte Gegenvorschlag habe gegenüber der Initiative Vorzüge und es sei sicherlich besser, Finanzierungsregeln auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe einzuführen. Aus diesem Grund unterstütze der Bundesrat – nach wie vor mit einer gehörigen Portion Skepsis – den Gegenvorschlag, bei dem er allerdings einige Änderungswünsche anbringe.

Bevor über diese Änderungen debattiert wurde, wurde der Minderheitsantrag Caroni auf Nichteintreten mit 29 zu 14 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Eine Minderheit Stöckli (sp, BE), die von Christian Levrat übernommen worden war, weil Hans Stöckli als Präsident amtierte, wollte den Katalog der Offenlegungspflichten für politische Parteien erweitern. Neben den Einnahmen hätten auch Ausgaben und Vermögenslage ausgewiesen werden sollen. Dieser Antrag scheiterte aber genauso wie ein Antrag, die Obergrenze für Zuwendungen nicht bei CHF 25'000, sondern schon bei CHF 10'000 festzulegen. Angenommen wurde ein Antrag des Bundesrats, auf eine Offenlegungspflicht bei Unterschriftensammlungen zu verzichten. Die SPK-SR war hier auf die Linie des Bundesrats umgeschwenkt, weil das öffentliche Interesse an Transparenz in diesem frühen Stadium weniger gross sei, wie Daniel Fässler (cvp, AI) für die Kommission ausführte. Zu diskutieren gab die Frage nach einem Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland. Der Bundesrat hatte beantragt, dieses Verbot zu streichen und lediglich den Passus für ein Verbot von anonymen Zuwendungen zu belassen. Die SPK-SR hatte nach längerer Diskussion mit 7 zu 5 Stimmen entschieden, dem Antrag des Bundesrats zu folgen. Eine Minderheit Bischof (svp, SZ) wollte allerdings – auch gestützt auf eine parlamentarische Initiative Fournier (cvp, VS; Pa.lv. 18.423) – am ursprünglichen Verbot festhalten. Pirmin Bischof warnte davor, dass Wahlen und Abstimmungen in verschiedenen Ländern durch ausländische Geldgeberinnen und Geldgeber finanziert worden seien. Dies sei beim Geldspielgesetz nachweislich auch in der Schweiz der Fall gewesen. Es stehe wohl nächstens eine Abstimmung über den Kauf von Kampfflugzeugen an, wo es um Milliardenbeträge gehe, an denen auch ausländische Player ein Interesse hätten. Im Inland müsse man für Transparenz sorgen, aber die direkte Demokratie werde gegen ausländische Gelder nur durch ein Verbot geschützt. Karin Keller-Sutter entgegnete, dass nicht auszuschliessen sei, dass ausländisches Geld in Abstimmungskampagnen fliesse. Dies werde aber in der Regel bekannt und es werde darüber diskutiert. Ein Verbot sei hingegen mittels Geldkurieren sehr leicht zu umgehen. Das magistrale Votum verhalte jedoch ungehört; der Antrag der Minderheit wurde mit 25 zu 18 Stimmen gutgeheissen.

In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 29 zu 13 Stimmen (2 Enthaltungen) angenommen.<sup>5</sup>

1) Pa.lv. 18.423; TA, 12.2.16, 23.3., 24.3.18; NZZ, 25.5.18; Blick, 7.6., 11.6.18; TA, TG, 12.6.18

2) Medienmitteilung SPK-NR vom 22.2.19; Medienmitteilung SPK-SR vom 22.1.19

3) Bericht SPK-SR vom 24.10.19; Medienmitteilung SPK-SR vom 25.10.19; NZZ, 23.1.19

4) AB SR, 2019 S. 1174; Bericht SPK-SR vom 24.10.19; AZ, 16.7.19

5) AB SR, 2019 S. 1164 ff.; AB SR, 2019 S. 1169 ff.; BBI 2019, S. 8207 ff.; AZ, 3.12.19; AZ, CdT, LT, NZZ, TA, 17.12.19