

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

**Dossier: Transparenzinitiative und Gegenvorschlag - Änderung des
Bundesgesetzes über die politischen Rechte**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Transparenzinitiative und Gegenvorschlag - Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, 2016 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 03.07.2025.

Inhaltsverzeichnis

Eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»	1
Transparenz in der Politikfinanzierung (Pa. lv. 19.400)	4

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
NGO	Nichtregierungsorganisation
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CDF	Contrôle fédéral des finances
ONG	Organisation non gouvernementale
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
GRECO	Group d'états contre la corruption
USAM	Union suisse des arts et métiers
USP	Union Suisse des Paysans
UPS	Union Patronale Suisse

Eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 12.04.2016
MARC BÜHLMANN

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Die Finanzierung politischer Kampagnen bei Wahlen und Abstimmungen ist seit langem Thema in der Schweiz. Spätestens seit 2011, als die GRECO die Schweiz aufgrund ihrer Intransparenz bei der Politikfinanzierung kritisiert hatte, ist das Thema gar im internationalen Fokus. Allein, die zahlreichen inner- und ausserparlamentarischen Forderungen verliefen bisher weitestgehend im Sand. Die SP wollte nun mit einer Volksinitiative einen weiteren Versuch unternehmen, die Parteien zur Offenlegung ihrer Mittel zu verpflichten.

Konkret verlangte die **eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»**, die Mitte April 2016 von einem Bündnis aus SP, Grünen, EVP, der BDP und der Piratenpartei **lanciert** wurde, dass Parteien Spenden ab CHF 10'000 offenlegen müssen, dass im nationalen Parlament vertretene Parteien ihre Bilanz und ihre Erfolgsrechnung ausweisen müssen, dass Komitees bei Abstimmungen Budget, Eigenmittel und Spenden kommunizieren müssen, wenn die investierten Kampagnenmittel CHF 100'000 übersteigen, und dass auch einzelne Kandidierende für die nationalen Räte die Finanzen für ihre Wahlkampagnen transparent machen müssen. Anonyme Spenden dürfen nicht angenommen werden.

Keinen Support erhielten die Initiantinnen und Initianten von Lukas Reimann (svp, SG), der vor einigen Jahren erfolglos ein ähnliches Anliegen lanciert hatte. Allerdings ging es dem SVP-Politiker damals um eine Offenlegung der Einkünfte von Politikerinnen und Politikern. Dieses Anliegen ignorierte die Initiative, weshalb sie eine «Fehlkonstruktion» sei und er sie nicht unterstützen könne.¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 31.10.2017
MARC BÜHLMANN

Mitte Oktober reichte das Initiativbündnis aus SP, GP, EVP, BDP und Piraten die nötigen Unterschriften für ihre **eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»** ein. Die Bundeskanzlei bestätigte 109'826 gültige Signaturen. Bei der Unterschriftensammlung hatten auch die entsprechenden Jungparteien sowie die Jugendsession, opendata.ch und Transparency International Schweiz mitgeholfen.

In der Presse wurde das Ereignis unterschiedlich kommentiert. Auf der einen Seite wurde betont, dass Demokratie Transparenz benötige und das Öffentlichkeitsprinzip nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für politische Akteure gelten müsse. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, Wählerinnen und Wähler müssten wissen, welche finanziellen Interessen hinter einem Abstimmungskomitee, hinter einer Partei oder hinter einer Kandidatur stünden, um zu entscheiden, ob sie dieses Interesse auch unterstützen möchten. Transparenz führe so auch zu mehr Vertrauen in die Politik und in die politischen Akteure. Auf der anderen Seite wurde angemerkt, dass eine Offenlegung von Spenden die Meinungsvielfalt beeinträchtigen könnte, da Spenden für heikle oder moralisch stark belastete Themen kaum mehr vergeben würden, wenn man befürchten müsste, dadurch auf einer öffentlichen Schwarzen Liste zu landen. Zudem dürften Meinungen kaum geändert werden, wenn man wisse, wer für ein Anliegen wie viel Geld gespendet habe. In der Praxis sei das Anliegen zudem schwierig umzusetzen. So müssten etwa Angaben zur Kampagnenfinanzierung, damit sie für die Meinungsbildung relevant sein könnten, noch vor dem eigentlichen Urnengang, also während der laufenden Kampagne veröffentlicht werden. Eine Stückelung der Spende würde zudem ein Unterlaufen der Obergrenze auf einfache Weise ermöglichen. Gemahnt wurde zudem vor einer möglichen Entwicklung hin zu einer staatlichen Parteienfinanzierung. Die WoZ bemängelte, dass die bürgerlichen Parteien auch mit mehr Transparenz über mehr Geld verfügen werden, und die Weltwoche warnte davor, dass sich «Private mit Schnüffeleien des Staates in ihren Finanzangelegenheiten konfrontiert» sehen würden, wenn die Initiative an der Urne Erfolg hätte.

Auch die Grundsatzfrage, ob der Einsatz von Geld überhaupt hilft, Wahlen oder Abstimmungen zu gewinnen, wurde in der Presse gestellt. Die meisten Expertinnen und Experten zeigten sich einig, dass Geld lediglich bei knappen Wahl- und Abstimmungsausgängen eine Wirkung haben könnte, dass der Einfluss von Kampagnenmitteln auf die Meinungsbildung aber letztlich wohl gering sei, wobei das Budget bei Wahlen wahrscheinlich eine etwas grössere Rolle spiele als bei Abstimmungen und aufwändige Kampagnen dort durchaus eine mobilisierende Wirkung entfalten könnten.²

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 29.08.2018
MARC BÜHLMANN

Ende August 2018 legte der Bundesrat seine **Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»** vor. Obwohl Umfragen verschiedentlich gezeigt hatten, dass das Anliegen bei der Bevölkerung auf Sympathie stösst und die Juso mit zwei inhaltlich ähnlich gerichteten kantonalen Initiativen in den Kantonen Schwyz und Freiburg Erfolg gehabt hatte – was in der Presse als «Sensation» bezeichnet worden war, weil in beiden Kantonen sowohl Regierung als auch Parlament das Begehren abgelehnt hatten –, empfahl der Bundesrat die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Er argumentierte dabei ähnlich wie bei seinen Antworten auf die Kritik der GRECO an der Intransparenz der Politikfinanzierung in der Schweiz, dass nämlich Regeln zur Offenlegung von Parteispenden nicht mit dem politischen System der Schweiz vereinbar seien. Sie seien zudem auch deshalb nicht nötig, weil erstens die verschiedenen Institutionen der Machtteilung – Föderalismus, direkte Demokratie, Kollegialregierung, Milizsystem – verhinderten, dass Parteien einen zu grossen Einfluss ausüben könnten und zweitens Zweifel bestünden, dass Geld bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen überhaupt eine entscheidende Rolle spiele. Der Bundesrat warnte zudem davor, dass die Regelungen hohe Kosten verursachen würden, da die Überprüfung und die Durchsetzung der Regeln wirksame Kontrollen benötigten. Die von der Initiative vorgesehenen Regelungen könnten zudem sehr einfach unterlaufen werden. In den Medien wurde auch die Rolle von Justizministerin Simonetta Sommaruga diskutiert, die die bundesrätliche Haltung in der Öffentlichkeit vertreten musste. Es stehe ihr ein unangenehmer Abstimmungskampf bevor, da die Partei der Magistratin für die Initiative kämpfe.³

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 16.12.2019
MARC BÜHLMANN

Zusammen mit dem indirekten Gegenvorschlag beriet der Ständerat in der Wintersession 2019 auch die **eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»**. Zur Initiative selber wurde allerdings kaum debattiert. Immerhin musste über einen links-grünen Minderheitsantrag abgestimmt werden, der der Stimmbevölkerung die Annahme der Transparenzinitiative beantragen wollte. Die Mehrheit der kleinen Kammer wollte jedoch mit 32 zu 12 Stimmen dem Antrag des Bundesrats zur Ablehnung folgen. Da die Beratung des Gegenvorschlags noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird, stimmte der Ständerat einem Antrag auf Verlängerung der Behandlungsfrist der Transparenz-Initiative bis zum 10. April 2021 stillschweigend zu.⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 04.03.2020
MARC BÜHLMANN

Anfang März 2020 hiess der Nationalrat stillschweigend einen Antrag seiner SPK-NR für eine **Fristverlängerung der Behandlung der eidgenössischen Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»** gut. Für gewöhnlich hat das Parlament nach Einreichung eines Volksbegehrens 30 Monate Zeit, dieses zur Annahme oder zur Ablehnung zu empfehlen. Diese Behandlungsfrist kann allerdings um ein Jahr verlängert werden, wenn ein direkter Gegenentwurf oder ein indirekter Gegenvorschlag zur Debatte stehen. Dies war mit der parlamentarischen Initiative der SPK-SR (19.400), die der Ständerat in der Wintersession 2019 angenommen hatte, die aber noch vom Nationalrat behandelt werden musste, der Fall.⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 02.06.2021
MARC BÜHLMANN

Obwohl der Gegenvorschlag zur **Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»** auf gutem Wege war und das Initiativkomitee bereits den Rückzug seines Initiativbegehrens angekündigt hatte, falls sich die Räte auf die noch ausstehenden Differenzen einigen könnten, liess es sich der Nationalrat nicht nehmen, in der Sommersession 2021 über besagtes Volksbegehren zu debattieren. In nicht weniger als 59 Wortmeldungen wurde gestritten, ob es mehr Transparenz in der Politikfinanzierung brauche, um das Vertrauen in die Politik zu erhöhen, oder ob die Offenlegungspflichten mit den Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz unvereinbar seien, weil das Milizsystem auf Grund der fehlenden staatlichen Parteienfinanzierung auf Spenden angewiesen sei. Hinterfragt wurden zudem die Machbarkeit von Kontrollen und die Definition von Zuwendungen. Für mehr Transparenz argumentierte die **Ratslinke**: Nadine Masshardt (sp, BE), Mitglied des Initiativkomitees, argumentierte, dass die Idee durchaus mit dem Milizsystem vereinbar sei, weil lediglich Grossspenden offengelegt werden müssten: «Meine Grossmutter, die meine Wahlkampagne mit 100 Franken unterstützt, oder auch der Bäcker im Dorf, der 500 Franken an eine Abstimmungskampagne bezahlt, werden nicht entblösst.» Samira Marti (sp, BL) ergänzte, dass Bürgerinnen und Bürger wissen müssten, wer bei Wahlen und Abstimmungen mit grossen Geldsummen Einfluss auf die

Politik nehmen wolle. In die gleiche Kerbe schlug Irene Kälin (gp, AG), die zudem daran erinnerte, dass die Schweiz aufgrund der mangelnden Transparenz in der Politikfinanzierung immer wieder gerügt worden sei. Es seien «mutmasslich ausländische Grosskonzerne wie Shell und BP, die über die Erdölvereinigung Avenergy Suisse den Abstimmungskampf gegen das CO₂-Gesetz massgeblich mitfinanzieren» würden, erörterte Céline Widmer (sp, ZH) ein aktuelles Beispiel. Weil die Kampagnenfinanzierung aber bisher geheim sei, könne man darüber nur spekulieren. Gerade in Abstimmungskampagnen müsse aber Transparenz darüber herrschen, woher Grossspenden stammten.

Die **Ratsrechte** echauffierte sich hingegen etwa in der Person von Gregor Rutz (svp, ZH), mehr Transparenz bringe nicht mehr Vertrauen, sondern im Gegenteil mehr Misstrauen, weil hinter jeder Grossspende Korruption vermutet werde. Es gehe den Initianten letztlich um die Einführung eines Berufsparlaments und einer staatlichen Parteienfinanzierung. Es gebe keine Probleme, die mit mehr Transparenz gelöst werden müssten, fand auch Thomas Burgherr (svp, AG). Hier würden «Probleme anderer Länder auf unser eigenes übertragen». Eigenverantwortung und Vertrauen in der Bevölkerung gehe verloren, wenn Politik nicht mehr anonym unterstützt werden könne und eine «Amerikanisierung» der Politik verstärkt werde. Schliesslich stärke die durch eine solche Regelung notwendige Kontrolle der Transparenzregeln nur die Bürokratie. Kurt Fluri (fdp, SO) fragte rhetorisch, ob die Kenntnis der Spenden überhaupt aufschlussreich sei: Es sei doch kaum zu erwarten, dass Grossspender entgegen ihren eigenen Interessen Geld in Kampagnen steckten. Es gebe zudem vielfältige Umgehungsmöglichkeiten, wie Sachleistungen, Zerstückelung von Beträgen oder das Zwischenschalten von Vereinen oder Stiftungen, «die Parteispenden auf wunderbare Art und Weise neutralisieren können». Forderung nach mehr Transparenz entspreche deshalb keinem echten Problem, sondern einem «opportunistischen Zeitgeist». Auch Andri Silberschmidt (fdp, ZH) gab zu Protokoll, dass er nicht davon ausgehe, dass die Diskussionen um Transparenz in der Politikfinanzierung bald ein Ende nehmen würden. Es sei unlängst bekannt geworden, dass die SVP und die SP «Finanzierungsgefässe in Form von Stiftungen» geschaffen hätten, mit denen die Transparenzvorschriften wahrscheinlich umgangen werden könnten, wodurch dann wieder neue Regeln nötig würden.

Die **Ratsmitte**, etwa in Person von Gerhard Pfister (mitte, ZG), bedauerte, dass weder mit der Initiative noch mit dem Gegenvorschlag vollständige Transparenz geschaffen werde: Die «indirekte Parteienunterstützung», die etwa durch die Anstellung von Parlamentsmitgliedern bei Interessenorganisationen oder NGOs erfolge, beeinflusse die Politik wesentlich stärker als Parteispenden. Weitere Vorstösse würden deshalb wohl folgen, die letztlich die Parteien weiter unter Druck setzen würden. Wollten die Parteien ihrer vor allem aufgrund der direkten Demokratie wichtigen, aber aufwändigen Arbeit weiter nachkommen, so müsse wohl irgendwann «staatliche finanzielle Unterstützung» gefordert werden. Jörg Mäder (gfp, ZH) bat darum, die Sache nicht zu stark zu dramatisieren: «Wenn Sie also in Zukunft dank der neuen Regelung oder anderweitig erfahren, dass der Velohändler Ihres Vertrauens einer anderen Partei gespendet hat oder ein Wahlplakat eines anderen Kandidaten ins Schaufenster gehängt hat, machen Sie doch bitte kein Drama daraus». Die Politik funktioniere in der Schweiz vor allem auch deshalb gut, weil sie auf Zusammenarbeit und Vertrauen beruhe. Information könne dies noch weiter fördern.

Auch weil der Gegenvorschlag auf gutem Wege sei, bat die Sprecherin der SPK-NR, Marianne Binder-Keller (mitte, AG), den Rat, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, was dieser schliesslich mit 110 zu 73 Stimmen auch tat. Entsprechend der Debatte stimmten die geschlossenen Fraktionen der SP und der Grünen – unterstützt von 5 Angehörigen der Mitte-Fraktion – für eine Empfehlung auf Annahme der Initiative.

In den Schlussabstimmungen am Ende der Sommersession 2021 empfahl der Nationalrat die Initiative mit 121 zu 73 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) und der Ständerat mit 29 zu 14 (bei 1 Enthaltung) zur Ablehnung. Auch in der kleinen Kammer, die das Begehren bereits in der Wintersession 2019 debattiert hatte, hatten sich die links-grünen Parteien für eine Unterstützung der Volksinitiative ausgesprochen.⁶

Kurz nach der Schlussabstimmung der Räte kündigte das Initiativkomitee an, seine **Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» bedingt zurückzuziehen**. Ein bedingter Rückzug bedeutet, dass das Begehren dann definitiv vom Tisch ist, wenn der indirekte Gegenvorschlag offiziell in Kraft tritt. Eine Bedingung hierfür, nämlich das Verstreichen der Referendumsfrist, wurde am 7. Oktober 2021 erreicht. Der Bundesrat hatte in der Zwischenzeit angekündigt, dass die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte

voraussichtlich im Herbst 2022 in Kraft treten werde.⁷

Transparenz in der Politikfinanzierung (Pa. Iv. 19.400)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

PARLAMENARISCHE 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.⁸

PARLAMENARISCHE 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.IV. 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.⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.09.2020
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2020 beugte sich der Nationalrat als Zweitrat über den von der SPK-SR ausgearbeiteten indirekten Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative, mit dem mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung** geschaffen werden soll. Nicht weniger als 40 Wortmeldungen zeugen von der Bedeutung, die der Vorlage auch in der grossen Kammer entgegengebracht wurde. Die beiden Sprecher der SPK-NR – Andri Silberschmidt (fdp, ZH) und Damien Cottier (fdp, NE) – plädierten für Eintreten und warben für einige von ihrer Kommission vorgenommene gewichtige Änderungen des ständerätlichen Vorschlags: Die Mehrheit der Kommission stelle sich, anders als von der kleinen Kammer vorgeschlagen, gegen jegliche Offenlegung des Namens von Spenderinnen und Spendern, verlange aber nebst der Offenlegung der Einnahmen auch jene der Ausgaben von politischen Akteuren, jedoch ohne dass hier erhaltene Zuwendungen offengelegt werden müssten. Ebenfalls abweichend zum Ständerat schlage die Mehrheit der Kommission vor, dass bei Abstimmungen und Wahlen bereits Kampagnenbudgets von CHF 50'000 offengelegt werden – der Ständerat hatte hier eine Obergrenze von CHF 250'000 vorgesehen und auch die Initiative sah eine höhere Obergrenze von CHF 100'000 vor. Schliesslich – so die beiden Kommissionssprecher – müsse diese Offenlegungspflicht nicht nur für Kandidierende für den Nationalrat, sondern auch für jene für den Ständerat gelten.

Zuerst wurde über Eintreten verhandelt. Eine Kommissionsminderheit bestehend aus Mitgliedern der SVP-Fraktion begründete ihren Nichteintretensantrag mit den zu komplizierten Transparenzregeln, die vom Vorschlag vorgesehen seien; das Vertrauen in die Politik würde so eher geschwächt als gestärkt. Gregor Rutz (svp, ZH) bezeichnete die Vorlage gar als «Absurdität»: Es bestehe kein Handlungsbedarf und der Vorwurf, die Schweizer Politik sei korrupt, – Rutz nahm Explizit auf die Vorwürfe der GRECO Bezug – sei «Unsinn». Transparenz brauche man dort, wo demokratische Defizite bestünden, was in der Schweiz nicht der Fall sei. Nadine Masshardt (sp, BE), ihres Zeichens Co-Präsidentin des Trägervereins der Transparenz-Initiative, plädierte für die SP-Fraktion für Eintreten: Die SPK-NR habe den Gegenvorschlag wirkungslos gemacht, was insbesondere hinsichtlich der Offenlegung der Spenderinnen und Spender wieder zu korrigieren sei. Ins gleiche Horn stiess Irène Kälin (gp, AG) für die Fraktion der Grünen. Ohne Offenlegung von Spenden könne nicht von Transparenz gesprochen werden. Ihre Fraktion sei deshalb für Eintreten, um hier Korrekturen anzubringen. Auch die Mitte-Fraktion plädierte via ihre Sprecherin Marianne Binder-Keller (cvp, AG) für Eintreten, auch wenn die CVP sowohl gegen die Initiative als auch gegen den hier vorliegenden Vorschlag sei. Dies einerseits, weil die Bestrebungen letztlich auf eine staatliche Parteienfinanzierung hinausliefen, und andererseits, weil eine Forderung der CVP nicht erfüllt sei, nämlich die Offenlegung von indirekten Spenden und Querfinanzierungen beispielsweise durch Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände. Doris Fiala (fdp, ZH) sprach von «Zeitgeist», der im Moment mehr Transparenz fordere. Allerdings sei diese Forderung in einem Milizsystem umsichtiger umzusetzen als bei einem System mit Profipolitikerinnen und -politikern – Fiala nahm Bezug auf ihr Mandat im Europarat, bei dem sie einer sehr strengen Offenlegungspflicht unterworfen sei. Auch die FDP wolle keine staatliche Parteienfinanzierung und die Wahrung der Privatsphäre auch bei politischen Zuwendungen. Der Trend für mehr Transparenz werde «auch vor den Türen der Schweizer Parteien keinen Halt machen», vermutete Corina Gredig (glp, ZH) und plädierte für ihre GLP-Fraktion nicht nur für Eintreten, sondern auch für die Offenlegung der Namen von Spenderinnen und Spendern. Vor der Abstimmung über Eintreten meldete sich auch Justizministerin Karin Keller-Sutter zu Wort. Sie erinnerte daran, dass ein gänzlicher Verzicht der Offenlegung von Spenden ein Kernstück der Transparenzinitiative entfernen würde. Der wesentlich tiefere Schwellenwert von CHF 50'000 für die Offenlegung von Kampagnen wiederum ziehe wohl vor allem bürokratischen Aufwand nach sich. Zudem sei die Forderung nach einer Offenlegung der Kampagnenzuwendungen von Ständeratskandidierenden deshalb heikel, weil ja eigentlich die Kantone für die Wahlen in die kleine Kammer verantwortlich seien. Sie bat den Rat aber auch deshalb um Eintreten, weil es sinnvoller sei, eine Regelung auf Gesetzesstufe anzubringen als in der Verfassung. Wie aufgrund der Sprecherinnen und Sprecher nicht anders zu erwarten war, stimmte die Mehrheit der anwesenden Nationalrätinnen und Nationalräte für Eintreten. Die 57 Nein-Stimmen stammten aus der SVP- (52 Stimmen) und der FDP-Fraktion (5 Stimmen), hatten aber gegen die 136 Ja-Stimmen keine Chance.

In der Folge ging es um die bereits in der Eintretensdebatte angekündigten Änderungsanträge. Eine Mehrheit von 135 zu 56 Stimmen folgte dem Kommissionsvorschlag, dass Parteien nicht nur wie vom Ständerat vorgesehen ihre Einnahmen, sondern auch ihre Ausgaben offenlegen müssen. Der SVP-Minderheitsantrag, der dem Ständerat folgen wollte, scheiterte also deutlich. Wesentlich knapper scheiterte der Minderheitsantrag Streiff (evp, BE), mit dem die Offenlegung von Spenden gefordert worden wäre, nicht aber wie vom Ständerat vorgesehen mit einer Obergrenze von CHF 25'000, sondern mit einer Obergrenze von CHF 10'000. Die 94 Stimmen der geschlossenen Fraktionen von SP und Grünen, unterstützt von 15 Stimmen der Grünliberalen – einzig Martin Bäumle (glp, ZH) sprach sich für die Mehrheit aus, die die Offenlegung der Spenden ganz streichen wollte – sowie von 9 Stimmen aus der Mitte-Fraktion und den 2 SVP-Stimmen von Mike Egger (svp, SG) und Lukas Reimann (svp, SG) reichten gegen die 96 Stimmen für die Kommissionsmehrheit nicht aus. Der Vorschlag der Kommission obsiegte auch bei der Frage nach der Höhe der Kampagnenausgaben. Nicht CHF 250'000 wie vom Ständerat und einer Minderheit Bircher (svp, AG) vorgesehen (130 zu 60 Stimmen), aber auch nicht CHF 100'000, wie von der Minderheit Streiff vorgeschlagen (171 zu 18 Stimmen), sondern Kampagnenausgaben von CHF 50'000 sollen neu eine Offenlegung zwingend machen. Angenommen wurde auch der Vorschlag, dass die einzureichenden Dokumente stichprobenweise zu kontrollieren seien.

Da damit aber keiner der Minderheitsanträge eine Mehrheit gefunden hatte und die von praktisch allen Fraktionen kritisierte, von der SPK-NR ziemlich verwässerte Vorlage so insgesamt zu viele Gegnerinnen und Gegner hatte, kam es bei der Gesamtabstimmung wenig überraschend zu einer deutlichen Abfuhr. Lediglich noch 17 Stimmen aus der

FDP-Fraktion sowie eine Stimme aus der Mitte-Fraktion (Martin Landolt (bdp, GL)) unterstützten die Vorlage; standen aber gegen die 168 Gegenstimmen (9 Enthaltungen) auf verlorenem Posten. Damit wird der Ball dem Ständerat zurückgespielt.¹⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.12.2020
MARC BÜHLMANN

Nachdem der Nationalrat die als indirekter Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative gedachte Umsetzungsvorlage der parlamentarischen Initiative der SPK-SR für **Transparenz bei der Politikfinanzierung** in der Gesamtabstimmung deutlich abgelehnt hatte, kam das Geschäft zurück in den Ständerat. Die ständerätliche Kommission wollte nach wie vor auf den Vorschlag eintreten, nahm aber eine redaktionelle Änderung an ihrem Entwurf vor: der Begriff «Zuwendungen» sollte explizit mit den Adjektiven «monetär» und «nicht-monetär» ergänzt werden. Zudem wurden zwei Kommissionsminderheiten angemeldet. Die eine wollte über die Höhe dieser offenzulegenden Zuwendungen diskutieren: Der ursprüngliche Vorschlag sieht CHF 25'000 und der Minderheitsantrag CHF 10'000 vor, was der Forderung der Initiative entsprechen würde. Die zweite Minderheit wollte die Höhe des offenzulegenden Aufwands für Kampagnen auf CHF 50'000 senken. Der ursprüngliche Entwurf hatte CHF 250'000 vorgesehen. Damit wollte die Minderheit gar noch tiefer gehen als die Initiative, die einen Schwellenwert von CHF 100'000 verlangt. In ebendieser Diskussion wurde der Idee für mehr Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen erneut viel Wohlwollen zuteil. Transparenz in der Politik sei ein Gebot der Stunde, befand etwa Damian Müller (fdp, LU) bei der erneuten Eintretensdebatte und der Gegenvorschlag schütze die Privatsphäre besser als die Initiative. Eintreten war freilich unbestritten und wurde ohne Gegenantrag beschlossen. Für wenig Diskussionsstoff sorgte auch die redaktionelle Änderung, die gutgeheissen wurde. Mehr zu debattieren gaben erneut die Schwellenwerte. Dabei unterlag der Antrag von Links, den Initiantinnen und Initianten bei der Höhe der Spenden entgegenzukommen, mit 32 zu 12 Stimmen. Hingegen wurde die Höhe der Kampagnenausgaben, die zu einer Offenlegung verpflichtet, auf CHF 50'000 gesenkt – also gar unter den Schwellenwert, wie er von der Volksinitiative vorgesehen ist. Um wirklich Transparenz herstellen zu können, brauche es einen möglichst tiefen Wert, begründete Damian Müller seinen Minderheitsantrag. Es sei nicht einzusehen, weshalb für kleinere Kampagnen keine Offenlegungspflicht gelten solle. Das Ziel der Initianten «grössere Geldbeträge zu skandalisieren und kleinere Beträge zu legitimieren», sei nicht zu unterstützen. Viele kleinere Beträge ergäben am Schluss einen grossen oder mit Verweis auf die Konzernverantwortungsinitiative «sogar einen extrem grossen Betrag.» Es gebe kein gutes oder schlechtes Geld, entsprechend sollten alle Kampagnenorganisationen in die Pflicht genommen werden. Mit 25 zu 15 Stimmen hiess der Ständerat den tieferen Schwellenwert gut.¹¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.03.2021
MARC BÜHLMANN

Nachdem der Ständerat in der Wintersession 2020 auf dem indirekten Gegenvorschlag seiner SPK-SR zur Transparenzinitiative beharrt hatte, musste sich die Volkskammer noch einmal über das Geschäft beugen, mit dem mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung** hergestellt werden soll. Die SPK-NR wollte der Idee eine zweite Chance geben, beantragte mit 14 zu 10 Stimmen Eintreten und schlug drei Ergänzungen zum Entwurf des Ständerats vor: Parteien sollen auch die Beträge offenlegen müssen, die sie von ihren Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern erhalten, auch Ständeratsmitglieder sollten ihr Wahlkampfbudget offenlegen müssen und die Dokumente, auf denen die verschiedenen Beträge ausgewiesen werden müssen, sollten stichprobenartig kontrolliert werden. Zudem schlug die SPK-NR bei den Schwellenwerten vor, die Vorschläge des Ständerats zu übernehmen: Kampagnenbudgets sollten ab einer Höhe von CHF 50'000 und Spenden ab CHF 25'000 offengelegt werden müssen.

Zur Diskussion standen in der Frühjahrsession 2021 auch einige Minderheitsanträge. Zuerst forderte eine von SVP-Mitgliedern angeführte Kommissionsminderheit, nicht auf die Vorlage einzutreten. Mit dem Gegenvorschlag wie auch mit der Initiative selber würde höchstens «Scheintransparenz» geschaffen und «der Bevölkerung Sand in die Augen» gestreut, argumentierte Martina Bircher (svp, AG) für diese Minderheit. Mit dem «administrativen Monster», das etwa durch Stückelung von Spenden einfach umgangen werden könne, werde über kurz oder lang eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt und das «bewährte Milizsystem zu Grabe» getragen. Die links-grünen Votantinnen (Nadine Masshardt, sp, BE; Ada Marra, sp, VD und Irène Kälin, gp, AG) hoben hingegen im Namen ihrer Fraktionen hervor, dass Transparenz nicht nur immer stärker von der Bevölkerung gefordert werde, sondern auch ein zentrales Element der Demokratie sei, um verlorenes Vertrauen wiederherzustellen. Auch die FDP votierte –

gemäss ihrem Sprecher Andri Silberschmidt (fdp, ZH) – für Eintreten, auch wenn volle Transparenz nicht möglich sei und das Vertrauen der Bevölkerung auch heute nach wie vor hoch sei. Auch die GLP sprach sich für einen Gegenvorschlag aus: Niemand könne heute ernsthaft gegen mehr Transparenz eintreten, argumentierte Michel Matter (glp, GE). Gegen Eintreten stimmten dann neben der fast geschlossenen SVP-Fraktion – nur Lukas Reimann (svp, SG) wich von der Fraktionslinie ab und Mike Egger (svp SG) enthielt sich der Stimme – lediglich noch 17 Angehörige der Mitte-Fraktion und vier Freisinnige (5 enthielten sich der Stimme). Die gesamthaft 70 Gegenstimmen waren aber gegen die 115 Stimmen, die für Eintreten votierten, chancenlos.

Eine von Marianne Streiff-Feller (evp, BE) angeführte Minderheit forderte für Spenden einen Mindestbetrag von CHF 10'000 und eine von Andri Silberschmidt angeführte Minderheit wollte diesen Betrag als Kompromissvorschlag bei CHF 15'000 ansetzen. Die Initiative selber sah hier CHF 10'000 vor und der Ständerat hatte sich für CHF 25'000 ausgesprochen. Nachdem die Minderheit Streiff-Feller zugunsten des Kompromissvorschlags zurückgezogen worden war, wurde dieser mit 118 zu 76 Stimmen angenommen, wobei die Gegenstimmen aus der SVP- und der Mitte-Fraktion stammten.

Eine SVP-Minderheit, angeführt von Michael Buffat (svp, VD), beantragte, den Vorschlag der SPK-NR für die Offenlegungspflicht der Beiträge von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern abzulehnen. Der Vaudois machte geltend, dass das Gesetz mit Aufnahme dieser Offenlegungspflicht noch weiter verkompliziert werde, weil Mandatsbeiträge ja an unterschiedliche Parteistufen (national, kantonal, kommunal) ausbezahlt würden. Auch hier unterlag eine SVP-Mitte-Koalition aus 77 Stimmen einer 117-Stimmen-Mehrheit, die sich für Beibehalten des neuen Vorschlags entschied.

Die gleiche SVP-Minderheit Buffat wollte auch vom Vorschlag der Kommission, Transparenz auch bei Kampagnen zu Ständeratswahlen herzustellen, nichts wissen. Michael Buffat argumentierte, dass es sich bei Ständeratswahlen um eine kantonale Angelegenheit handle und dass der Schwellenwert von CHF 50'000 ungerecht sei, weil dieser zwar bei grossen, aber wohl nicht bei kleinen Kantonen erreicht würde. Auch diese Minderheit scheiterte allerdings und der Nationalrat hiess die neue Regelung mit 139 zu 55 Stimmen gut. Erneut fand sich die SVP-Fraktion in der Minderheit, diesmal allerdings ohne Unterstützung der Mitte-Fraktion.

Eine weitere Minderheit, angeführt von Marianne Binder-Keller (mitte, AG), griff schliesslich auch den dritten Vorschlag der SPK-NR an, der stichprobenweise Kontrollen vorsah. Aufwand und Ertrag stünden hier in keinem Verhältnis, argumentierte die Aargauerin, die in ihrem Votum auch bekannt gab, dass die Mitte-Fraktion sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag ablehne. Was nämlich bei beiden vergessen ginge, sei die Transparenz bei den «indirekten» Spenden. Eigentlich müssten alle Organisationen, also auch die Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und NGOs ihre Budgets offenlegen, damit wirklich Transparenz in der Politik herrschen könne. Mit 112 zu 82 Stimmen wurde erneut der Vorschlag der SPK-NR unterstützt.

Auch von der linken Ratsseite wurden Minderheitsanträge gestellt. Eine von Irène Kälin (gp, AG) angeführte Minderheit wollte auf einen im Ständerat abgelehnten Vorschlag der SPK-SR zurückkommen und eine Busse von CHF 20'000 für Zuwiderhandlung gegen die Transparenzregeln einführen. Der von den Grünen und der SP-Fraktion unterstützte Vorschlag kam auf 68 Stimmen (unterstützt von den drei EVP-Mitgliedern), wurde aber von den 125 Voten aus den anderen Fraktionen überstimmt.

Zu reden gab schliesslich auch ein kurzfristig schriftlich eingereicherter Antrag von Thomas Aeschi (svp, ZG), der die von Marianne Binder geäusserte Kritik aufnahm und Transparenz für «alle politischen Organisationen» forderte. Verbände hätten viel grössere Beträge zur Verfügung als Parteien, weshalb sie ebenfalls in die Pflicht genommen werden müssten, war die schriftliche Begründung des Antrags. Hier schaltete sich Bundesrätin Karin Keller-Sutter in die Diskussion ein und argumentierte, dass es wohl zu «rechtlich kaum lösbaren Abgrenzungsschwierigkeiten» kommen würde, wenn dieser Antrag gutgeheissen würde. Die Argumentation der Justizministerin schien zu verfangen, wurde der Antrag Aeschi doch mit 121 Stimmen abgelehnt. Die 69 Stimmen, die ihn gutgeheissen hätten, stammten aus der geschlossen stimmenden SVP-Fraktion und einer Mehrheit der Mitte-Fraktion.

In der Gesamtabstimmung standen 113 befürwortende 78 ablehnenden Stimmen gegenüber (3 Enthaltungen). Der Wind hatte damit gedreht, wie die Presse kommentierte: Im Gegensatz zur Gesamtabstimmung in der Herbstsession 2020 stimmten diesmal nicht nur die FDP, sondern auch die SP, die GP und die GLP für den Entwurf. Skepsis weckte er nach wie vor bei der SVP-Fraktion, die ihn mit 51 zu 2 Stimmen ablehnte, und bei der Mitte-Fraktion, bei der sich allerdings von 29 Stimmenden immerhin sieben für die Vorlage aussprachen. Der Ständerat wird sich in der Folge mit den drei neu geschaffenen Differenzen auseinandersetzen müssen.¹²

In der Sommersession 2021 räumten die Räte die noch bestehenden Differenzen beim indirekten Gegenvorschlag für mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung** aus, der die Anliegen der Transparenzinitiative aufnehmen will. Als erstes war der **Ständerat** an der Reihe. Daniel Fässler (mitte, AI), der für die SPK-SR Bericht erstattete, informierte die Mitglieder der kleinen Kammer vorab, dass der Trägerverein der Transparenzinitiative in einem an die Kommission gerichteten Schreiben von Ende Mai 2021 den bedingten Rückzug der Initiative in Aussicht stellte, wenn der Ständerat in zwei der vier beim Gegenvorschlag verbleibenden Differenzen auf die Linie des Nationalrats umschwenke – bei der Höhe der Offenlegungspflicht von Zuwendungen an Parteien und Initiativkomitees sowie bei der Regelung der Kontrollen. Beide Differenzen wurden in der Folge ohne Diskussion gutgeheissen: Damit müssen neu Geld- oder Sachspenden, die an Parteien oder Komitees gerichtet werden und über einem Schwellenwert von CHF 15'000 liegen, offengelegt werden. Die Initiative hätte hier einen Wert von CHF 10'000 und der Ständerat ursprünglich CHF 25'000 gefordert. Bereits geeinigt hatten sich die Räte auf die Obergrenze der offenzulegenden Wahl- und Abstimmungsbudgets von CHF 50'000. Zudem muss eine Behörde, die vom Bundesrat noch zu bestimmen sein wird, die Einhaltung der Offenlegungspflichten und die Vollständigkeit der eingereichten Dokumente kontrollieren und die Angaben veröffentlichen. Auch der Ständerat war dafür, dass diese Behörde darüber hinaus Stichprobenkontrollen durchführen muss, mit denen die Richtigkeit der Angaben verifiziert werden soll. Der Vorschlag der SPK-SR, eine sprachliche Anpassung hinsichtlich der Offenlegungspflicht der so genannten Mandatssteuern, also der Abgaben, die von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern an ihre Parteien erbracht werden, vorzunehmen, wurde ebenfalls stillschweigend gutgeheissen. Zu diskutieren gab allerdings die letzte Differenz, nämlich die Frage, ob die Offenlegungspflicht auch für Wahlkampfkampagnen von Ständerätinnen und Ständeräten gelten soll. Die Mehrheit der kleinen Kammer hatte sich bei der ersten Beratung auf den Standpunkt gestellt, dass Wahlen von Kantonsvertreterinnen und -vertretern kantonalem Recht unterstünden und hierfür deshalb keine nationale Regel gelten dürfe. Kommissionssprecher Daniel Fässler wies darauf hin, dass das Initiativkomitee diesen Punkt nicht als Bedingung für den Rückzug der Initiative betrachte. Der Nationalrat habe in seiner Debatte in der Frühjahrsession 2021 allerdings gefordert, dass alle Mitglieder des gesamten Parlaments gleichgestellt werden müssten. Die SPK-SR schlage eine Offenlegungspflicht nur für jene Ständeratsmitglieder vor, die auch tatsächlich gewählt würden, erklärt Fässler den Kompromissvorschlag seiner Kommission. Nur diese gehörten ja aufgrund der erfolgten Wahl einer Bundesbehörde an und würden dann auch nationalem Recht unterstellt. Eine Minderheit beantragte allerdings Festhalten am ursprünglichen Entscheid. Begründet wurde diese Position von Thomas Hefti (fdp, GL) damit, dass in einigen Kantonen bereits Transparenzregeln eingeführt worden seien und man dies also getrost den Kantonen überlassen dürfe, die zudem spezifischer auf die unterschiedlichen Wahlkampforderungen für den Ständerat Rücksicht nehmen könnten. Obwohl vor allem die Ratslinke in Person von Lisa Mazzone (gp, GE) oder Hans Stöckli (sp, BE) für die Mehrheit argumentierte und gleichberechtigte Transparenz auch für die kleine Kammer forderte, folgte eine Mehrheit von 25 zu 19 Stimmen dem Minderheitsantrag und beharrte somit auf dieser letzten Differenz.

Der **Nationalrat** befasste sich zwei Tage später somit nur noch mit der Frage, ob Ständeratsmitglieder gleich behandelt werden sollen wie Nationalratsmitglieder. Die SPK-NR, für die Corina Gredig (glp, ZH) das Wort ergriff, sprach sich für die Bejahung dieser Frage aus. Der Wählerschaft diesen Unterschied zu erklären sei schwierig. Dennoch wolle die Kommission dem Ständerat entgegenkommen und übernehme deshalb den im Ständerat gescheiterten Vorschlag der Mehrheit der Schwesterkommission, eine Offenlegungspflicht nur von effektiv gewählten Kantonsvertreterinnen und -vertretern zu verlangen. Eine von Andri Silberschmidt (fdp, ZH) angeführte Minderheit beantragte, dem ständerätlichen Entscheid zu folgen und auf eine Offenlegung der Wahlbudgets für Ständerätinnen und Ständeräte ganz zu verzichten, um das gesamte Projekt nicht mit einem Element zu gefährden, dass letztlich «nicht matchentscheidend» sei. Die Mehrheit war hingegen anderer Meinung. Marianne Binder-Keller (mitte, AG) zeigte sich erstaunt über die «grandiose Pirouette» des Ständerats, der ja eigentlich den Gegenvorschlag angestossen habe, um mehr Transparenz zu schaffen, sich selber jetzt aber davon ausnehmen wolle. Nachdem Bundesrätin Karin Keller-Sutter versicherte, dass der Vorschlag der Offenlegungspflicht nach erfolgter Wahl verfassungskonform sei, weil ein Ständeratsmitglied mit der Wahl dem Bundesrecht unterstellt werde, erhielt der Kommissionsvorschlag 114 Stimmen. Die 30 Stimmen, die den Ständerat gänzlich von der Offenlegungspflicht der Wahlkampfbudgets befreien wollten, stammten aus der FDP (21) und der SVP-Fraktion (9).

Damit musste eine **Einigungskonferenz** eingesetzt werden, die es in Anbetracht der Ausgangslage aber relativ einfach hatte und mit 21 zu 3 Stimmen beschloss, die Version des Nationalrats bzw. die im Ständerat abgelehnte Version der Mehrheit der SPK-SR als Kompromissvorschlag zu unterbreiten. Im Ständerat gab es zwar noch einige Stimmen, die sich mit diesem Kompromiss nicht anfreunden konnten – so nannte Jakob Stark (svp, TG) die Regelung einen «nicht zulässigen Kunstgriff», weil während der Wahl kantonales Recht, nach der Wahl aber eidgenössische Recht gelte – nachdem die Justizministerin aber davor warnte, dass die Initiative, die wohl bei einer Volksabstimmung «grosse Chancen» hätte, wesentlich weitgehendere Offenlegungspflichten für alle eidgenössischen Wahlen fordere, schwenkte die kleine Kammer mit 31 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen auf den Kompromissvorschlag ein. Auch der Nationalrat stimmte dem Kompromissvorschlag mit 132 zu 50 Stimmen erwartungsgemäss zu – nur die fast geschlossene SVP-Fraktion mit Ausnahme von Lukas Reimann (svp, SG) stimmte dagegen.

Am Schluss der Sommersession 2021 hiess der Nationalrat die Vorlage mit 139 zu 52 Stimmen (4 Enthaltungen) und der Ständerat mit 35 zu 7 Stimmen (2 Enthaltungen) gut. In der Folge zog das Initiativkomitee sein Begehren bedingt zurück. Nach Ablauf der Referendumsfrist kündete der Bundesrat an, das die neuen Regelung im Bundesgesetz über die politischen Rechte im Herbst 2022 in Kraft treten sollen.¹⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 24.08.2021
MARC BÜHLMANN

Ende August verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über die **Transparenz bei der Politikfinanzierung**. Das geänderte Bundesgesetz über die politischen Rechte wurde per 23. Oktober 2022 in Kraft gesetzt. Die neue Regelungen basieren auf einem indirekten Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative, welche in der Folge zurückgezogen worden war. Die Revision der Verordnung sah nun zwei grundlegende Änderungen vor: Erstmals für das Kalenderjahr 2023 müssen einerseits alle Parteien sowie alle Parteilos, die im eidgenössischen Parlament vertreten sind, sämtliche Einnahmen melden. Zudem sind die Namen von Spenderinnen und Spendern von Beträgen über CHF 15'000 sowie alle Beiträge von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern (z.B. Parteimitglieder im Bundesrat oder in eidgenössischen Gerichten) einzeln in dieser Jahresrechnung aufzuführen. Parteilose Parlamentsmitglieder müssen ebenfalls alle Spenden ausweisen. Als Spenden gelten dabei monetäre wie auch nichtmonetäre Zuwendungen. Anonyme Zuwendungen oder Spenden aus dem Ausland dürfen nicht angenommen werden. Die Angaben sind jeweils spätestens bis Mitte des Folgejahres der EFK vorzulegen.

Andererseits wird auch mehr Transparenz bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen geschaffen. Politische Akteure, die solche Kampagnen führen, müssen deren Finanzierung offenlegen, wenn diese mehr als CHF 50'000 beträgt. Auch in diesem Fall sind Zuwendungen von mehr als CHF 15'000 einzeln auszuweisen – auch wenn diese über die Zeit verteilt von der gleichen Urheberin oder dem gleichen Urheber stammen. 45 Tage vor einer Wahl oder einer Abstimmung müssen zudem die Kampagnenbudgets gemeldet werden. Die Schlussrechnungen müssen spätestens 60 Tage nach einem Urnengang ebenfalls bei der EFK eingereicht werden. Führen mehrere Akteure eine Kampagne gemeinsam, werden die Finanzen zusammengezählt. Erreichen diese CHF 50'000 oder mehr, gelten für die Akteure die gleichen Regeln.

Sonderregeln gelten für Ständeratswahlen. Kandidierende für die kleine Kammer müssen kein Budget vorlegen, wohl aber eine Schlussrechnung, in der Zuwendungen über CHF 15'000 ebenfalls einzeln offenzulegen sind.

Der Bundesrat machte die EFK zur verantwortlichen Prüfstelle. Sie muss die eingereichten Parteibudgets spätestens am 31. August eines Jahres im Folgejahr und die Kampagnenbudgets jeweils 15 Tage nach deren Eintreffen, also spätestens 30 Tage vor einem Urnengang, veröffentlichen. Die EFK hat dabei die Einhaltung der Fristen zu kontrollieren. Sie kann Stichproben zur Korrektheit der Angaben durchführen, wobei sie aber lediglich materielle Kontrollen vornimmt, also lediglich prüft, ob die Angaben inhaltlich korrekt und die Quellen, Zuwendungen und Beträge vermutlich vollständig sind. Bei Mängeln muss sie eine Frist zur Nachmeldung setzen und bei Verdacht auf Verstösse Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden erstatten. Sanktionen – vorgesehen sind Bussen bis zu CHF 40'000 – können lediglich von einem Gericht ausgesprochen werden.

Diese endgültige Fassung der Verordnung entsprach praktisch gänzlich dem Entwurf, der in der **Vernehmlassung** von der Mehrheit der Teilnehmenden grundsätzlich positiv aufgenommen worden war. Einzelne Verbesserungsvorschläge wurden in Form von Präzisierungen vor allem in einer begleitenden Erörterung aufgenommen – so etwa die genauen Anforderungen an Parteien und Kampagnenführende oder eine präzise

Definition von «gemeinsamen Kampagnen». Vor allem die Wirtschaftsverbände (Economiesuisse, SAV, SGV, SBV) hatten sich in der Vernehmlassung freilich sehr kritisch gezeigt und von «Scheintransparenz» gesprochen, weil es nach wie vor zu viele Schlupflöcher gebe.

Der Bundesrat entschied zudem, dass die Regeln erstmals bei den eidgenössischen Wahlen 2023 gelten sollen.¹⁴

1) BBl. 2016, S. 3611 ff.; NZZ, 4.12.15; TA, 20.4.16

2) BBl. 2017, S. 6893 ff.; LZ, 4.10.17; NZZ, TG, 10.10.17; BZ, Blick, Lib, 11.10.17; WoZ, 12.10.17; WW, 19.10.17; SZ, 24.10.17; AZ, 29.4.19

3) BBl. 2018, S. 5623 ff.; BBl. 2018, S. 5669 ff.; BU, 26.10.17; BU, Lib, NZZ, 5.3.18; LZ, TA, 6.3.18; AZ, Lib, NZZ, TA, TG, 30.8.18

4) AB NR, 2019 S. 1173 f.

5) AB NR, 2020, S. 98

6) AB NR, 2021 S. 1519.; AB NR, 2021 S. 949 ff.; AB SR, 2021 S. 733; BBl, 2021 1489

7) BBl 2021, 2309; NZZ, 19.6.21; LT, Lib, 30.6.21

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

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

10) AB NR, 2020, S. 1604 ff.

11) AB SR, 2020, S. 1412 ff.; Medienmitteilung SPK-SR vom 23.10.2020; TA, 18.12.20

12) AB NR, 2021, S. 80 ff.; AZ, BU, Blick, CdT, Lib, 4.3.21

13) AB NR, 2021 S. 1334 f.; AB NR, 2021 S. 1521; AB NR, 2021 S. 945 ff.; AB SR, 2021 S. 347 ff.; AB SR, 2021 S. 569 ff.; AB SR, 2021 S. 735; BBl 2021, 1492; BBl, 2021 1492; AZ, CdT, NZZ, TA, 1.6.21; LT, 3.6.21; AZ, TA, 9.6.21; NZZ, 19.6.21

14) Erläuternder Bericht Bundesamt für Justiz; Erörterungen des Bundesamts für Justiz; Medienmitteilung Bundesrat vom 24.8.22; Verordnung 161.18; NZZ, 7.4., 25.8.22