

**19.400****Parlamentarische Initiative****SPK-S.****Mehr Transparenz****bei der Politikfinanzierung****Initiative parlementaire****CIP-E.****Plus de transparence dans****le financement de la vie politique***Erstrat – Premier Conseil***CHRONOLOGIE**

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

**18.070****Für mehr Transparenz  
in der Politikfinanzierung  
(Transparenz-Initiative).****Volksinitiative****Pour plus de transparence  
dans le financement  
de la vie politique  
(initiative sur la transparence).****Initiative populaire***Erstrat – Premier Conseil***CHRONOLOGIE**

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

**Präsident** (Stöckli Hans, Präsident): Wir führen eine gemeinsame Eintretensdebatte über die beiden Geschäfte, da sie inhaltlich zusammengehören.**Fässler** Daniel (M, AI), für die Kommission: Die SPK Ihres Rates hat an ihrer Sitzung vom 24. Oktober für die drei heute traktandierten Geschäfte den damaligen Vizepräsidenten und designierten Kommissionspräsidenten Filippo Lombardi als Berichterstatter bestimmt. Aus bekannten Gründen war ein neuer Berichterstatter zu bestimmen. Dies ist der Grund, weshalb ich in dieses Geschäft einführe.

Der Präsident hat es bereits einleitend gesagt: Diese beiden Geschäfte gehören inhaltlich zusammen, deshalb werde ich in meinem einleitenden Votum bereits auf beide Geschäfte und auch auf die parlamentarische Initiative 18.423 eingehen. Die Einzelheiten lege ich Ihnen dann später in der Detailberatung dar.



Zuerst zur Volksinitiative: Am 10. Oktober 2017 wurde bei der Bundeskanzlei die Volksinitiative "für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung", kurz Transparenz-Initiative, eingereicht. Diese Initiative will den Bund verpflichten, Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene zu erlassen. Die Volksinitiative verlangt, die Bundesverfassung mit einem Artikel 39a zu ergänzen und die Übergangsbestimmungen in Artikel 197 mit einer zusätzlichen Ziffer zu erweitern.

Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sollen gegenüber der Bundeskanzlei jährlich ihre Bilanz und ihre Erfolgsrechnung sowie den Betrag und die Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken pro Jahr und Person offenlegen. Jede Zuwendung müsste jener Person zugeordnet werden können,

AB 2019 S 1165 / BO 2019 E 1165

von der sie stammt. Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in die Bundesversammlung oder auf eine eidgenössische Abstimmung mehr als 100 000 Franken aufwenden, sollen vor der Wahl gegenüber der Bundeskanzlei ihr Gesamtbudget, die Höhe der Eigenmittel sowie den Betrag und die Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken pro Person offenlegen müssen. Die Bundeskanzlei hätte jährlich die Informationen über die Finanzierung der politischen Parteien zu veröffentlichen. Die Informationen über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen müssten rechtzeitig vor der Wahl oder vor der Abstimmung veröffentlicht werden. Die Annahme anonymer Geld- und Sachzuwendungen würde grundsätzlich untersagt. Auf Gesetzesstufe wären die Sanktionen bei Missachtung der Offenlegungspflichten festzulegen. Gemäss der geforderten Übergangsbestimmung hätte der Bundesrat innerhalb eines Jahres die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen, sofern die Bundesversammlung diese Aufgabe innerhalb von drei Jahren nach Annahme der neuen Verfassungsnorm nicht erfüllt haben sollte.

Mit Verfügung vom 31. Oktober 2017 hat die Bundeskanzlei festgestellt, dass die Initiative mit 109 826 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Der Bundesrat hat am 29. August 2018 die Botschaft zur Initiative an das Parlament verabschiedet. Er beantragt den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, sie abzulehnen. Nach Auffassung des Bundesrates nimmt die Initiative zu wenig Rücksicht auf die Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz, das durch gegenseitige Kontrollen und Gegengewichte geprägt sei. Das Gleichgewicht der Machtverteilung hindere die politischen Parteien daran, einen überwiegenden Einfluss auszuüben. Der Bundesrat bezweifelt zudem, dass die finanziellen Mittel in unserem politischen System einen überwiegenden Einfluss auf das Ergebnis von Wahlen und Abstimmungen haben. Schliesslich ist der Bundesrat der Meinung, dass bündesrechtliche Vorschriften zur Partei- und Wahlfinanzierung schlecht mit der föderalistischen Grundordnung der Schweiz in Einklang zu bringen seien. Weiter wäre nach Auffassung des Bundesrates eine wirksame Kontrolle der Finanzierung der politischen Parteien sowie der Abstimmungs- und Referendumskampagnen mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden. Würden Spenderinnen und Spender ihre finanziellen Mittel über Dritte überweisen, könnten sie die Regelungen umgehen.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 des Parlamentsgesetzes innert zweieinhalb Jahren nach Einreichung der Initiative, das heisst bis zum 10. April 2020, über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen. Sie kann die Behandlungsfrist um ein Jahr verlängern, wenn die Voraussetzungen gemäss Artikel 105 des Parlamentsgesetzes erfüllt sind. Dies ist dann der Fall, wenn ein Rat über einen Gegenentwurf oder über einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf Beschluss fasst.

Der Ständerat ist bei diesem Gesetz Erstrat. Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates hat sich am 8. November des letzten Jahres ein erstes Mal mit dieser Initiative befasst. Sie stellte dabei die Gültigkeit der Initiative fest. Anlässlich der Sitzung vom 8. November 2018 fand eine Anhörung des Initiativkomitees statt. Die Kommission anerkannte an dieser Sitzung einen Handlungsbedarf im Bereich der Transparenz bei der Politikfinanzierung. Sie erachtete die von der Initiative vorgeschlagenen Regelungen jedoch nicht als zielführend und fand zudem die Festschreibung derart detaillierter Regelungen in der Bundesverfassung als nicht angebracht. Die Kommission erwog daher, einen direkten Gegenentwurf oder einen indirekten Gegenvorschlag zu formulieren. Entsprechende Vorschläge konnte die SPK an der Sitzung vom 21. Januar 2019 besprechen. Im Ergebnis beschloss die Kommission mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative als indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative.

Die SPK des Nationalrates stimmte der Kommissionsinitiative am 22. Februar 2019 mit 12 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung sehr knapp zu. Mit der Zustimmung der Schwesterkommission konnte sich die SPK Ihres Rates an



die Ausarbeitung eines Vorentwurfes für gesetzliche Regelungen machen. Am 29. April dieses Jahres beriet sie den Vorentwurf und nahm ihn mit 7 zu 2 Stimmen an. Anschliessend wurde er vom 7. Mai bis 28. August in die Vernehmlassung gegeben. Während der Vernehmlassungsfrist gingen 46 Stellungnahmen ein. 14 Kantone begrüssten die Vorlage, 10 Kantone lehnten sie ab, und 2 nahmen materiell nicht Stellung. Bei den Parteien sprachen sich BDP, EVP, GPS, GLP und SP dafür aus, CVP, FDP und SVP lehnten die Vorlage ab. Die Kommission nahm an ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2019 vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis. Sie nahm in Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen einige Änderungen und Präzisierungen vor. Der überarbeitete Erlassentwurf und der Bericht dazu wurden mit 8 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen zuhanden des Ständerates verabschiedet. Der guten Ordnung halber weise ich darauf hin, dass diese Abstimmung vor der abschliessenden Bereinigung erfolgte, welche erst am 4. Dezember stattfand, nach Vorliegen der Stellungnahme des Bundesrates.

Am 27. November 2019 nahm der Bundesrat zum Erlassentwurf und zum Bericht der SPK schriftlich Stellung: Aufgrund des klaren Entscheids der Kommission für den indirekten Gegenvorschlag sowie mit Blick auf die mehrheitlich befürwortenden Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung verschliesse sich der Bundesrat einer nationalen Regelung im Bereich der Transparenz der politischen Finanzierung nicht. Der indirekte Gegenvorschlag sei im Vergleich zur Volksinitiative ausgewogener und liefere konkrete Antworten auf Fragen, die von der Transparenz-Initiative offengelassen würden. In der Sache schlug der Bundesrat einige Änderungen zum Erlassentwurf vor. Die Kommission diskutierte diese an der Sitzung vom 4. Dezember und nahm gestützt darauf ihrerseits einige Anpassungen vor. Das Ergebnis des ganzen Verfahrens ist letztlich in der Fahne abgebildet.

Konkret schlägt Ihnen die Kommissionsmehrheit eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vor. Bei der Ausgestaltung der Transparenzbestimmungen ist nach Meinung der Kommission zu beachten – und das scheint mir wichtig zu sein –, dass wir in der Schweiz keine staatliche Parteienfinanzierung kennen. Eine Minderheit spricht sich gegen Eintreten auf diesen indirekten Gegenvorschlag aus. Nach Auffassung der Minderheit sollte das Parlament nicht aus Angst vor einer Volksinitiative gesetzliche Regelungen ausarbeiten. Die Minderheit ist zudem der Ansicht, dass der indirekte Gegenvorschlag kaum zusätzliche Transparenz, wohl aber grosse Umsetzungsschwierigkeiten mit sich bringen würde.

Den Gesetzentwurf erläutere ich Ihnen im Rahmen der Detailberatung, sofern Sie Eintreten beschliessen. Vorläufig so viel zum Inhalt: Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien müssen einmal im Jahr ihre gesamten Einnahmen sowie Zuwendungen im Wert von mehr als 25 000 Franken offenlegen. Die gleiche Pflicht soll für Zuwendungen im Wert von mehr als 25 000 Franken gelten, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder für eine eidgenössische Abstimmungskampagne erfolgen, sofern gesamthaft mehr als 250 000 Franken aufgewendet werden. Anonyme Zuwendungen sollen verboten sein. Verschiedene Kommissionsminderheiten beantragen eine Ausweitung der Offenlegungspflicht im Sinne der Transparenz-Initiative. Eine weitere Minderheit möchte zusätzlich Spenden aus dem Ausland grundsätzlich verbieten.

Der indirekte Gegenvorschlag kommt nur zum Tragen, wenn die Initiative zurückgezogen oder abgelehnt wird. Zu dieser Frage: Wir haben in der letzten Woche ein Schreiben des Trägervereins der Transparenz-Initiative vom 12. Dezember erhalten. Diesem ist zu entnehmen, dass die Initiative bei Zustandekommen des Gegenvorschlages nicht zurückgezogen wird, sofern die für die Offenlegungspflicht massgebenden Schwellenwerte gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit festgelegt werden.

AB 2019 S 1166 / BO 2019 E 1166

Im Rahmen dieser Einleitung komme ich noch kurz auf das dritte Geschäft zu sprechen. Als die Kommission an der Sitzung vom 21. Januar 2019 die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative beriet, besprach sie auch das Anliegen der parlamentarischen Initiative 18.423 von alt Ständeratspräsident Jean-René Fournier. Die Kommission beschloss, im Rahmen ihrer Kommissionsinitiative die Aufnahme eines Verbots zur Annahme von Spenden aus dem Ausland zu prüfen. Die SPK des Nationalrates lehnte dies jedoch ab. Obwohl das Verbot von Spenden aus dem Ausland auch in der Vernehmlassung umstritten war, beliess die Kommission dieses vorerst in der Vorlage. Bei der abschliessenden Beratung des Erlassentwurfes an der Sitzung vom vergangenen 4. Dezember kam die Kommission auch unter Berücksichtigung der ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates auf diesen Entscheid zurück. Die Kommissionsmehrheit empfiehlt Ihnen nun, auf das Verbot der Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland zu verzichten.

Zuletzt noch ein Hinweis: Die Greco, die Staatengruppe des Europarates gegen die Korruption, hat in ihrem sechsten Zwischenbericht vom Juni 2019 über die Konformität der Schweiz festgestellt, dass die aktuellen Bemühungen der Schweiz hinsichtlich Transparenz in der Parteienfinanzierung aufgrund des von der SPK vorgeschlagenen indirekten Gegenvorschlages in die richtige Richtung gehen. Das Nichtkonformitätsverfahren



gegen die Schweiz wurde daher beendet.

**Caroni** Andrea (RL, AR): Ich glaube, ich bin einigermassen unverdächtig, wenn ich mich für einmal gegen eine zusätzliche Transparenzregel engagiere. Ich bin nämlich an sich ein grosser Freund der Transparenz in der Politik und habe auch schon verschiedentlich mitgeholfen, hier mehr Licht hineinzubringen, z. B. was Lobbyisten-Mandate oder auch gewisse Abhängigkeiten von uns Ratsmitgliedern selbst angeht. Insofern habe ich auch Sympathien für die Stossrichtung von Gegenentwurf und Initiative. Aber Transparenz steht immer im Spannungsverhältnis zur Bürokratie und zur Privatsphäre, und der erhoffte Nutzen dieser Transparenz muss eben den Preis dieses Eingriffs überwiegen; er muss ihn lohnen.

Wenn ich Ihnen nun hier Nichteintreten beantrage, dann einfach, weil ich finde, dass die Balance hier nicht stimmt. Zum Preisschild gehört, wie erwähnt, der Eingriff in die Privatsphäre. Legt man politische Zuwendungen offen, dann ist das ein doppelter Eingriff in die Privatsphäre. Zum einen legt man nämlich die politischen Präferenzen offen, und zum andern legt man auch finanzielle Möglichkeiten offen. Beides sind sehr persönliche Facetten. Es war etwas speziell, wie Ihre Kommission diese Vorlage hier inhaltlich einigermassen generös beschlossen hat und sich dann Minuten später über das neue Datenschutzgesetz gebeugt hat. Zum Preisschild gehört neben der Privatsphäre auch die Bürokratie, und zwar aufseiten des Staates, der das kontrollieren und publizieren muss, aber auch aufseiten all der vielen politischen Akteure, die in diesem Land tätig sind und deren Leben wir eben besser erleichtern würden, statt es mit mehrdeutigen Regeln, mit scharfen Fristen, mit aufwendigen Formularen und mit harten Strafandrohungen zu erschweren.

Diesem Preisschild von Bürokratie und Privatsphäre steht nun der vermutete Nutzen dieser Transparenz gegenüber. Ich verneine nicht, dass gewisse dieser Informationen, die man hier verlangt, vielleicht auf die eine oder andere Weise interessant sein könnten, allerdings, wenn schon, dann nur über die Einnahmen und nicht noch über Ausgaben und Vermögen, wie es eine Minderheit verlangt. Dennoch scheint mir der Nutzen höchst zweifelhaft, denn ich befürchte, dass wir im Gegenzug zu all diesen Eingriffen in die Privatsphäre und zu den Bürokratiekosten keine wirklich brauchbaren Informationen erhalten werden, sondern bloss eine Scheintrahmen. Mit dem Wort "Scheintrahmen" spiele ich nicht primär darauf an, dass es sehr einfach sein wird, das mit gewissen Konstruktionen zu umgehen, sondern vielmehr auf die enorme Lückenhaftigkeit, die zwangsläufig bleiben wird, vor allem bei der Kampagnenfinanzierung. Dazu nur zwei Beispiele, die zeigen, wie lückenhaft dieses Werk am Ende wäre: Das erste Beispiel betrifft die nicht monetären Zuwendungen. Sehr viele Akteure machen ihre Zuwendungen nicht in Form von Geld- oder Sachleistungen, sondern in Form von Manpower oder Publizistik. Wie wollen Sie jetzt erfassen und bewerten, wenn z. B. eine Gewerkschaft für eine Kampagne Leute für Strassenaktionen zur Verfügung stellt, wenn eine Verbandszeitschrift einen Unterschriftenbogen mitsendet oder wenn ein Konsumentenmagazin bei einer Abstimmungskampagne ausführlich Partei für die eine Seite ergreift? Ein jüngstes Beispiel, bei dem ein Verleger in seiner eigenen Zeitschrift laufend Wahlwerbung für sich selber machte, habe ich damit nicht einmal erwähnt.

Das ist die eine Seite der Lückenhaftigkeit, weil man nicht alle Zuwendungen erfassen kann. Die andere Seite betrifft die Akteure: Wie wollen Sie bei Akteuren, die keine Partei sind, das politische Tagesgeschäft von der konkreten Kampagnentätigkeit abgrenzen? Solche Organisationen stellen ja laufend Ressourcen für ihr Tagesgeschäft zur Verfügung, und irgendwann im Verlauf des politischen Prozesses geht man plötzlich zur Unterschriftensammlung über, und dann kommt es sogar zur Abstimmung über das betreffende Anliegen. Das können Sie eigentlich nicht abgrenzen. Anders als Parteien müssen diese Organisationen ja nicht über alles Rechenschaft ablegen, sondern nur dann, wenn sie eben in dieser Kampagne drin sind, was wir aber nie genau wissen. Darin liegt übrigens auch noch eine Ungleichbehandlung gegenüber den Parteien, wie Sie gerade sehen.

Betreffend die Scheintrahmen selber könnte man sagen: Gut, dann kriegen wir halt nur lückenhafte Transparenz, das ist immerhin etwas. Aber die hat noch ihre eigenen Nachteile: Für die einzelnen Akteure, gerade bei den immateriellen Zuwendungen und bei den NGO im Tagesgeschäft, ist es fast nicht möglich, im Voraus zu wissen, was sie genau und mit wem gemeinsam offenlegen müssen. Damit machen sie sich immer noch latent strafbar, je nachdem, ob man Fahrlässigkeit auch mitbestraft. Was ich noch schlimmer finde: Es wird immer Grenzfälle geben, es wird immer auch Fehler geben, absichtliche und unabsichtliche. Diese Fehler – da können Sie Gift darauf nehmen! – werden dann medial breitgetreten, sodass ich überzeugt bin, dass per saldo das Vertrauen in unsere Demokratie eher abnehmen wird.

Richten wir den Blick über die Grenze! Wir haben ja die Greco – die Groupe d'Etats contre la Corruption –, die ihrerseits über die Grenze schaut. Es gibt Länder wie die USA, Deutschland, Frankreich, die wahnsinnig strenge Regeln bezüglich Politikfinanzierung haben. Aber diese Länder haben auch viel mehr Politikfinanzierungsskandale. Ich glaube, das eine füttet das andere, und das Vertrauen in die Politik ist dort nicht grösser,



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2019 • Achte Sitzung • 16.12.19 • 15h15 • 19.400  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2019 • Huitième séance • 16.12.19 • 15h15 • 19.400



sondern kleiner als bei uns.

Mein Fazit: Wenn der Nutzen dieser Art von Transparenz nicht nur zweifelhaft ist, sondern sogar als Scheintrahmen für die politische Kultur und das Vertrauen nachteilig sein wird und zudem der Preis punkto Bürokratie und Privatsphäre hoch ist, dann bitte ich Sie, auf diese Vorlage nicht einzutreten; dies bei aller Sympathie für die Stossrichtung, nämlich Transparenz in der Politik zu haben.

**Rechsteiner** Paul (S, SG): Demokratie und Geld – vor allem viel Geld und Demokratie – stehen in einem heißen Verhältnis. Das wusste schon Gottfried Keller, nicht nur in seinem berühmten "Martin Salander". Kellers zweihundertster Geburtstag, der ja dieses Jahr kräftig und zu Recht gefeiert worden ist, gibt Anlass, immer wieder an diese Problematik zu erinnern: Demokratische Entscheide soll man in diesem Land nicht kaufen können. Und es macht eben einen Unterschied, ob politische Entscheide mit viel Geld, sehr viel Geld beeinflusst werden. Das ist ein Unterschied zum persönlichen Engagement der Menschen in einer Demokratie. Diese Dinge, Kollege Caroni, darf man nicht verwechseln.

Die Transparenz-Initiative verbietet den Einsatz von grossen Geldmitteln in Wahl- und Abstimmungskämpfen nicht. Aber sie verlangt Transparenz, und Transparenz über diese Geldmittel ist doch eine Voraussetzung für demokratische Prozesse. Wer viel Geld in einen Abstimmungskampf, in einen Wahlkampf investiert, soll auch dazu stehen. Das ist zunehmend auch ein international anerkannter Standard. Auch in der Schweiz wächst die Sensibilität dafür, dass Transparenz

AB 2019 S 1167 / BO 2019 E 1167

der Geldflüsse und demokratische Prozesse zusammengehören, und das sieht auch das Volk zunehmend so; denken wir an Volksabstimmungen in den Kantonen Schwyz und Freiburg.

Im Vordergrund der heutigen Beratung steht sicher der indirekte Gegenvorschlag, wie er von Kollege Fässler präsentiert worden ist. Aber täuschen Sie sich nicht: Auch die Volksinitiative nimmt ein wichtiges und zunehmend populäres Anliegen auf. Sie sollten das nicht unterschätzen. Sie will eine konkrete und sofort wirksame Regelung, die natürlich schneller über ein Gesetz möglich ist, aber auch über die Verfassung zu schaffen sein wird.

Die Argumente, die der Bundesrat in seiner Botschaft im Sommer 2018 vorgebracht hat – das war ja noch der Bundesrat in einer früheren Zusammensetzung –, sind nicht wirklich tauglich. Das vom Bundesrat beschworene subtile Gleichgewicht der Machtverteilung im Bundesstaat ist doch nicht bedroht, wenn grössere Geldspenden in Wahl- und Abstimmungskämpfen offengelegt werden müssen, im Gegenteil. Auch die hohen Staatskosten, die eine wirksame Kontrolle angeblich verursachen würde, sind ein hilfloses Argument. Der indirekte Gegenvorschlag der Kommission beweist das Gegenteil.

Wenn schliesslich sozusagen als Königsargument darauf verwiesen wird, dass die Regelungen umgangen werden können, dann wäre das ein Argument gegen alle Regelungen, angefangen vom Strassenverkehr über das Strafrecht bis zu weiten Teilen des Zivilrechtes. Dass das Argument der Umgehungsmöglichkeiten, zum Beispiel durch Stückelung der Zuwendungen, faul ist, hat der Bundesrat am Ende der Botschaft sogar selber eingesehen. Das Problem stellt sich an vielen Orten in unserem Recht, wenn nicht sogar noch schärfer, wie beispielsweise bei der Geldwäsche oder im Zollrecht. Dass Regeln gebrochen werden oder versucht wird, sie zu umgehen, gehört zu den elementaren Problemen der Durchsetzung von Normen und Regeln überhaupt. Aber letztlich, wie schon Brecht erkannte, ist die Regel immer stärker als der Bruch der Regel. Dies wenigstens in einem Land wie der Schweiz, wo die Regeln noch gelten, wo Regeln durchgesetzt und nicht einfach für die Galerie gemacht werden. Das wird auch bei den neuen Transparenzregeln so sein. Wer versucht, die Transparenzregeln zu unterlaufen – und diese Versuche wird es sicher geben –, der läuft ein enormes Risiko, und deshalb wird diese Initiative auch so bekämpft. Aber nur schon die Präventivwirkung der Offenlegungspflicht wird nicht zu unterschätzen sein.

Die Grenzwerte von 100 000 Franken und von 10 000 Franken, wie sie im indirekten Gegenvorschlag mit Minderheiten auch aufgenommen werden, sind vernünftige Grenzen. Unterstützen Sie deshalb die Initiative mit Gottfried Keller und dem Geist seiner Werke, aber auch mit einer immer grösseren Zahl von Bürgerinnen und Bürgern.

Deshalb bitte ich Sie mit einer Minderheit der Kommission – obwohl ich da nur "Ersatzspieler" war, aber als Einziger, der noch im Rat ist, musste ich die Minderheit übernehmen –, die Annahme der Initiative zu empfehlen.

**Levrat** Christian (S, FR): Je commence par quelques remarques sous l'angle spécifique du canton de Fribourg. Cela a été mentionné, il y a quelque 18 mois la population du canton que je représente a eu l'occasion de



voter sur une initiative similaire qui prévoit une obligation de faire la transparence à partir de 5000 francs. Cette initiative émanait des Jeunes socialistes. Aucun des grands partis ne s'est rangé derrière cette initiative. A notre propre surprise, elle a été acceptée par 68 pour cent des votants et par l'ensemble des communes fribourgeoises, et je peux vous garantir que, dans le canton de Fribourg, il y a quelques communes très conservatrices – que vous me pardonnerez de ne pas nommer ici!

Donc l'ensemble des communes fribourgeoises a voté en faveur de cette initiative; au total 68 pour cent des votants. J'y vois pour ma part une très forte volonté d'aller dans cette direction et d'instaurer des règles en matière de transparence, règles qui sont assez intrusives puisque le montant retenu correspond à la moitié – 5000 francs plutôt que 10 000 francs – de ce que propose l'initiative populaire fédérale "pour plus de transparence dans le financement de la vie politique". C'est le premier point qu'il me paraît important de rappeler.

Pour ma part, je suis assez convaincu que l'initiative populaire fédérale sera adoptée par la population et que la demande de transparence est si vive que, si l'on n'y oppose pas un contre-projet un tant soit peu raisonnable, on peut d'ores et déjà partir de l'idée que le dispositif futur sera celui de l'initiative populaire fédérale. C'est en tout cas, pour ma part, la leçon que j'ai tirée du résultat du vote fribourgeois.

Le deuxième point auquel j'aimerais vous rendre attentifs, c'est le "Sorgenbarometer", le baromètre des préoccupations de la population, qui a été publié la semaine dernière par GFS Bern sur mandat de Credit Suisse et qui, pour ma part, m'inquiète beaucoup parce que la crédibilité de tous les acteurs institutionnels est en chute libre.

On a beaucoup glosé dans les médias sur la perte de crédibilité des partis; on peut se rassurer en se comparant à l'étranger. Il y a un proverbe français qui dit: "Quand je me regarde, je m'inquiète; quand je me compare, je me rassure." En général, ce type de réflexion finit assez mal. Mais on peut aussi regarder les choses plus en détail et voir que la crédibilité du Tribunal fédéral, de la Banque nationale suisse, du Conseil fédéral, des partis, du Conseil des Etats – désolé, chers collègues –, du Conseil national, des Eglises et de l'économie est en chute libre. C'est une évolution qui est très inquiétante, parce que c'est une évolution qu'on connaît de l'étranger; et c'est une évolution à laquelle nous nous devons de réagir.

Un des moyens de restaurer la crédibilité, c'est de créer de la transparence. Nous le connaissons tous de notre pratique professionnelle: lorsque des doutes quant à la compétence stratégique de la direction d'une entreprise ou quant au fonctionnement interne d'un organe se répandent, il faut y répondre par une transparence accrue, par des mesures de nature à restaurer la confiance.

Pour moi, on est là clairement dans un débat de ce type. Je ne crois pas qu'on puisse dire qu'il faut garder le couvercle sur la marmite – c'est l'argumentation de notre collègue Caroni –, parce que si on enlève le couvercle et qu'on voit l'origine du financement des partis politiques, on se rendra compte qu'il y a des transferts qui ne sont peut-être pas particulièrement appétissants, et cela va encore miner la confiance de la population. Moi, je crois que c'est précisément l'inverse qu'il faut faire: je crois que c'est en enlevant le couvercle, en décrivant le contenu de la marmite, en parlant avec les gens de la manière dont notre système politique est financé que nous restaurerons une confiance qui soit acceptable.

Ce n'est pas un hasard si aujourd'hui, pour la troisième fois, la Commission des institutions politiques de notre conseil vous invite à entrer en matière sur un contre-projet. Ce n'est pas un hasard si le Conseil fédéral a changé de position sur la question du contre-projet, ce n'est pas un hasard non plus si l'ensemble des Etats européens, en tout cas tous les Etats importants qui nous entourent, ont introduit des règles sur le financement des partis politiques. C'est que tous se rendent compte que cette nécessité de transparence correspond à un besoin très fort qui émane de la population.

Pour ma part, je vous invite à entrer en matière sur un contre-projet, à adopter des règles qui soient rationnelles du point de vue politique, et à opposer à l'initiative populaire une solution qui émane des chambres. La pire des variantes, pour nous, serait une transparence qui nous serait imposée par la population avec la résistance du monde politique. Alors, ce serait le désaveu total de notre mode de fonctionnement.

**Keller-Sutter Karin, Bundesrätin:** Ich beginne mit der Transparenz-Initiative. Zunächst will diese den Bund verpflichten, Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien wie auch von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene zu erlassen. Sie haben es gehört: Konkret sollen die Parteien ihre Bilanz und Erfolgsrechnung sowie Betrag und Herkunft aller Spenden über 10 000 Franken pro Jahr und Person offenlegen. Dann soll auch die Annahme von anonymen Spenden verboten sein. Bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen sollen die Finanzen, also das Gesamtbudget und die Höhe der Eigenmittel,

AB 2019 S 1168 / BO 2019 E 1168

offengelegt werden müssen, wenn dafür mehr als 100 000 Franken aufgewendet werden. Auch hier gilt eine Of-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2019 • Achte Sitzung • 16.12.19 • 15h15 • 19.400  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2019 • Huitième séance • 16.12.19 • 15h15 • 19.400



fenlegungspflicht für Zuwendungen über 10 000 Franken pro Jahr und Person, und die Bundeskanzlei soll die Informationen über die Finanzierung der politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen veröffentlichen.

Wie Sie wissen, empfiehlt der Bundesrat diese Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung. Er hat damals, das können Sie auch der Botschaft entnehmen, auf einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag verzichtet, er wollte also keinen solchen Erlass – ich komme noch auf die Position des Bundesrates, wie er sie Ende November gefasst hat, zu sprechen.

Der Bundesrat steht der Regelung der Politikfinanzierung kritisch gegenüber. Sie ist administrativ aufwendig und schwierig. Zudem erhofft man sich von dieser Offenlegung wahrscheinlich etwas zu viel. Herr Ständerat Caroni hat auch darauf hingewiesen, dass es Umgehungsmöglichkeiten gibt. Ich meine, Sie können neben den Parteien oder Organisationen ganze Konstrukte etablieren, welche dann stückchenweise wieder Finanzmittel in die Parteien oder eben auch in Organisationen einspeisen, die Kampagnen führen – seien das Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften oder welche Organisationen auch immer.

Der Bundesrat glaubt auch nicht, dass sich das Volk einfach so kaufen lässt. Gerade die Abstimmung über die Unternehmenssteuerreform III, Herr Levrat, dürfte dies ja gezeigt haben: Es wurde ein grosser Einsatz – sicherlich auch von den Mitteln her – geleistet, und trotzdem ging die Abstimmung verloren. Es gibt immer wieder Abstimmungen, bei denen sich die Regel, wonach Kampagnen erfolgreich sind, wenn drei Parteien oder Organisationen dafür sind, nicht wirklich erfüllt – ich denke hier auch an die Masseneinwanderungs-Initiative oder an Abstimmungen, bei denen das Volk dann einfach anders entschieden hat.

Ich möchte hier nicht gross weiter auf die Gründe eingehen, warum der Bundesrat die Transparenz-Initiative ablehnt und diese auch Volk und Ständen zur Ablehnung empfiehlt. Der Berichterstatter der Kommission hat dies einlässlich gemacht. Ich möchte insbesondere noch auf den indirekten Gegenvorschlag eingehen. Der Bundesrat hat am vergangenen 6. November eine erste Aussprache über den indirekten Gegenvorschlag Ihrer Kommission geführt. Dabei hat er den Grundsatzentscheid gefällt, dass er sich dem Wunsch nach mehr Transparenz in der Politikfinanzierung nicht verschliessen möchte. Dass ein erhöhtes Bedürfnis nach Transparenz in der Politikfinanzierung besteht, zeigen die Vernehmlassungsergebnisse zum indirekten Gegenvorschlag Ihrer Kommission sowie auch das deutliche Abstimmungsergebnis in Ihrer Kommission, aber auch die Entwicklung in verschiedenen Kantonen. Offensichtlich ist in diesem Bereich in letzter Zeit doch ein Gesinnungswandel eingetreten.

Wenn man das Ergebnis jetzt auch Ihrer Abstimmung in der Kommission anschaut, sieht man, dass die politischen Parteien sich mehr Transparenz auferlegen möchten. Das hat die Mehrheit Ihrer Kommission dazu bewogen, einen entsprechenden indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative auszuarbeiten und Ihnen eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu unterbreiten. Formell hat der Bundesrat am 27. November zuhanden Ihrer Kommission Stellung genommen, nachdem wir am 6. November eine erste Aussprache geführt hatten. Wir sind zum Schluss gekommen, dass dieser indirekte Gegenentwurf gegenüber der Transparenz-Initiative gewisse Vorteile hat. Wenn schon etwas in diesem Bereich geregelt werden soll, dann bevorzugt auch der Bundesrat eine Regelung auf Gesetzesstufe. Das erlaubt mehr Flexibilität, wenn künftig weiteren Entwicklungen Rechnung getragen werden sollte. In diesem Sinne beantragt Ihnen der Bundesrat Eintreten auf den Entwurf Ihrer Kommission.

Der Bundesrat hat festgestellt, dass sich der indirekte Gegenvorschlag zwar am Inhalt der Transparenz-Initiative in einigen entscheidenden Punkten orientiert, in anderen, ebenfalls wichtigen Punkten aber von ihr abweicht. So sieht der Gegenvorschlag vor allem weniger weit gehende Offenlegungspflichten vor. Sie gelten erst bei Aufwendungen für Wahl- und Abstimmungskampagnen ab 250 000 Franken statt bereits 100 000 Franken, und bei den Zuwendungen gelten andere Schwellenwerte, also 25 000 statt 10 000 Franken. Zudem gibt der Gegenvorschlag konkrete Antworten auf Fragen, die von der Transparenz-Initiative offengelassen wurden. Er definiert klarer, welche natürlichen und juristischen Personen zur Offenlegung ihrer Finanzierung verpflichtet werden, und weiter bezieht sich der Gegenvorschlag nur auf die Nationalratswahlen und überlässt korrekterweise die Ständeratswahlen ganz den Kantonen; Ständeratswahlen sind ja kantonale Wahlen. Damit berücksichtigt der Gegenvorschlag die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

Der Bundesrat begrüßt diese Konkretisierungen, bleibt aber weiterhin grundsätzlich skeptisch gegenüber Transparenzregelungen in der Politikfinanzierung auf Bundesebene. In seiner Botschaft zur Transparenz-Initiative hat er die Gründe – ich habe es gesagt – eingehend dargelegt. Zu dieser Einschätzung steht der Bundesrat nach wie vor. Er sieht gewisse Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Gesetzes, er sieht auch den hohen administrativen und finanziellen Zusatzaufwand; das gilt insbesondere für die Phase vor einer Abstimmung oder einer Wahl. Ob die eingesetzten Mittel für eine Kampagne den Schwellenwert von 250 000 Franken tatsächlich überschritten haben und die politischen Akteure demnach die Offenlegungspflicht erfüllen



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2019 • Achte Sitzung • 16.12.19 • 15h15 • 19.400  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2019 • Huitième séance • 16.12.19 • 15h15 • 19.400



müssen bzw. dieser unterstellt werden oder nicht, zeigt sich bei Wahlen oder Abstimmungen oft erst nachträglich, weil sie erst dann wissen, was sie tatsächlich ausgegeben haben. Fraglich bleibt auch, wie man effektiv verhindern könnte, dass beispielsweise durch die Stückelung von Spenden oder das Zwischenschalten von Drittpersonen die Offenlegungspflicht bei Zuwendungen umgangen wird.

Angesichts dieser Ungewissheiten sollten die Erwartungen an die zu erreichende Transparenz und deren Nutzen auch mit diesem Gesetz nicht allzu hoch sein. Man sollte hier also nicht das Gefühl haben, man könne die Problematik wirklich im Kern lösen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme verschiedene Änderungen bei einzelnen Artikeln der Gesetzesvorlage beantragt; der Kommissionssprecher hat darauf hingewiesen. Sie haben diese Änderungen am 4. Dezember beraten, diskutiert und beschlossen. Sie haben die Änderungen des Bundesrates auch weitgehend übernommen. Ich danke der Kommission, dass sie hier der Auffassung des Bundesrates gefolgt ist. Wir sind der Meinung, dass die Änderungen den Erlassentwurf ausgewogener machen und dessen Umsetzung vereinfachen würden.

Ich melde mich jetzt hier, ich werde mich nachher nicht mehr melden, sondern mich jeweils hinter die Kommissionsmehrheit stellen. Der ursprüngliche Erlassentwurf sah vor, dass nicht nur bei Wahl- und Abstimmungskampagnen eine Offenlegungspflicht bestehen soll, sondern auch bei Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden. Der Bundesrat unterstützt die nun auch von der Kommission am 4. Dezember beschlossene Streichung der Offenlegungspflicht bei Unterschriftensammlungen. Hier stellt sich einfach die Problematik, dass es heute immer mehr Ad-hoc-Gruppierungen gibt, die sich auch im Internet zusammenfinden. Da ist es nicht ganz einfach, die Verantwortlichen für eine Unterschriftensammlung auch tatsächlich zu identifizieren. Der Bundesrat unterstützt zudem den Antrag der Kommission, wonach im Gesetzentwurf kein Verbot der Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland vorgesehen werden soll. Das Verbot der Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland ist ja auf die parlamentarische Initiative Fournier 18.423, "Keine fremden Eingriffe in die Schweizer Politik!", zurückzuführen, über die Sie heute ebenfalls beraten werden. Ihre Kommission hat am 4. Dezember beschlossen, diese Initiative nicht in die Gesetzesvorlage aufzunehmen. Die nationalrätliche Kommission hatte die parlamentarische Initiative Fournier im Februar dieses Jahres bereits abgelehnt. Auch sie hat sich zwar für Transparenz ausgesprochen, will jedoch nicht reglementieren, woher das Geld kommen darf.

Auch der Bundesrat hat sich gegen ein Verbot der Annahme von Spenden aus dem Ausland ausgesprochen. Er sieht das Risiko, dass die schweizerische Demokratie durch Spenden aus dem Ausland beeinträchtigt würde, als nicht sehr gross

AB 2019 S 1169 / BO 2019 E 1169

an. Er sieht auch bedeutende Schwierigkeiten bei der Durchsetzung eines solchen Verbotes. Diese Frage ist ja im Rahmen der Abstimmung zum Geldspielgesetz aufgekommen, auch bei der Diskussion zur Vollgeld-Initiative – das trifft zu. Aber auf der anderen Seite hat hier auch die demokratische Kontrolle im Abstimmungskampf funktioniert. Weil man darüber gesprochen hat, weil es verpönt war, sich durch das Ausland finanzieren zu lassen, haben die jeweiligen Gruppierungen, die sich für oder gegen ein Anliegen eingesetzt haben, sicherlich keinen Schaden genommen, im Gegenteil. Auch hier besteht die Frage der Durchsetzung, wie ich es erwähnt habe. Es ist jederzeit möglich, dass man beispielsweise aus dem Ausland einer Privatperson, einer Stiftung oder einem Verein Geld überweist. Nun, aus diesem Grund – ich habe es gesagt – unterstützt der Bundesrat den Entscheid der Kommission. Der Bundesrat unterstützt auch deren Beschluss vom 4. Dezember, wonach Fahrlässigkeit nicht bestraft werden soll; denn in der Praxis ist die Fahrlässigkeit kaum beweis- und nachweisbar.

Ich möchte Sie bitten, auf den indirekten Gegenentwurf einzutreten und jeweils der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen. Ich muss mich dann, Herr Präsident, wie angekündigt, nicht mehr separat melden.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*