



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***Differenzen – Divergences***CHRONOLOGIE**

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

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.09.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

**Fässler** Daniel (M-CEB, AI), für die Kommission: Unser Rat hat am 16. Dezember 2019, also vor fast genau einem Jahr, die Volksinitiative "für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung", kurz Transparenz-Initiative, beraten. Wir haben damals mit 32 zu 12 Stimmen entschieden, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Staatspolitische Kommission unseres Rates kam bei der Vorberatung der Initiative zur Auffassung, dass im Bereich der Transparenz bei der Politikfinanzierung Handlungsbedarf besteht. Sie erachtete die von der Initiative vorgeschlagenen Regelungen jedoch nicht als zielführend und fand zudem die Festschreibung derart detaillierter Regelungen in der Bundesverfassung nicht angebracht. Die Kommission beschloss daher die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative als indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative. Im Ergebnis schlug die Kommission eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vor.

Unser Rat trat vor einem Jahr mit 29 zu 14 Stimmen bei 1 Enthaltung auf die Vorlage ein und hiess sie nach durchgeführter Detailberatung in der Gesamtabstimmung mit 29 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut. Der Ständerat hat mit seinem Beschluss den Willen bekundet, die Transparenz bei der Politikfinanzierung zu verbessern. Parteien sollen neu verpflichtet sein, Zuwendungen von über 25 000 Franken offenzulegen. Bei Wahlen in den Nationalrat, bei Kampagnen im Hinblick auf eine eidgenössische Abstimmung sowie bei Unterschriftensammlungen soll die Finanzierung offengelegt werden müssen, wenn gesamthaft mehr als 250 000 Franken aufgewendet werden.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates tat sich mit dieser Vorlage von Beginn weg schwer. Am Schluss ihrer Beratungen beantragte sie dem Rat, auf eine Offenlegung von Parteispenden und damit auf das Herzstück der Vorlage zu verzichten. Nachdem der Nationalrat diesem Antrag in der Detailberatung knapp zugestimmt hatte, lehnte er die Vorlage aus sich widersprechenden Überlegungen in der Gesamtabstimmung am 28. Mai 2020 mit 168 zu 18 Stimmen bei 9 Enthaltungen äusserst klar ab. Dieser Entscheid des Nationalrates kommt einem Nichteintreten gleich.

AB 2020 S 1413 / BO 2020 E 1413

Da beide Räte bereits eine Detailberatung durchgeführt haben, können wir heute trotzdem eine zweite Beratung vornehmen. Ihre Kommission fragte sich mit Blick auf den Beschluss des Nationalrates trotzdem, ob sie Ihnen heute Nichteintreten beantragen und damit die Vorlage definitiv beerdigen soll. Wie Sie der Fahne entnehmen können, möchten wir von diesem Schritt absehen.

Die Kommission entschied sich an der Sitzung vom 22. Oktober 2020 einstimmig, an der Vorlage im Grundsatz festzuhalten. Bei einigen Details haben wir weiterhin Differenzen. Auf diese drei Minderheiten werde ich dann bei der Detailberatung eingehen.





**Müller** Damian (RL, LU): Wir sprechen hier über ein Thema, das seit Jahren in der Luft liegt: über mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung. Die Schweiz ist unter den 47 Mitgliedstaaten des Europarates das einzige Land, in dem kein Gesetz über die Finanzierung politischer Parteien existiert. Die Staatengruppe gegen Korruption (Greco) hat unser Land deshalb wiederholt aufgefordert, mehr Transparenz zu schaffen. Während einige Kantone aktiv geworden sind, ist auf nationaler Ebene bisher nichts passiert. Ich bin der Meinung, dass wir dies ändern sollten, obschon ich den Äusserungen der Greco, die insgesamt wenig Verständnis für die Eigenheiten des schweizerischen Politik- und Milizsystems hat, durchaus kritisch gegenüberstehe. Gefragt ist ein massvoller Umgang, und wenn wir schon dabei sind, sollten wir alle Facetten von Zuwendungen regeln. Damit meine ich, dass explizit nicht nur aufs Geld geschaut werden sollte, sondern auch auf die nicht monetären Leistungen. Sie sollten einbezogen werden.

Sie alle wissen, dass sich unsere Politik nur mit Geld alleine nicht kaufen lässt. Studien stützen diese Aussage. So kommt etwa Michael Hermann in einer aktuellen Erhebung der Universität Zürich zum Schluss, dass der Einfluss des Geldes auf die politischen Entscheide nicht überschätzt werden sollte. Aber Leistungen zugunsten von Kampagnen sind für die Mobilisierung der Menschen für oder gegen ein Anliegen wichtig. Hier spielt es letztlich keine Rolle, ob diese Leistungen in monetärer oder nicht monetärer Form geschehen. Das Thema ist mir zu wichtig, um es einfach einer gewissen Gruppierung zu überlassen. Vielen von Ihnen wäre es wohl ganz recht, wenn wir uns auf rein finanzielle Aspekte beschränken würden. Es sind in der Regel nämlich Ihnen nahestehende Organisationen, die von nicht monetären Leistungen profitieren, und das oftmals nicht zu knapp. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche genau dieses Anliegen nach mehr Transparenz in der Politikfinanzierung als Ganzes aufnimmt und die als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative stehen soll. Wie Sie sehen, haben wir da und dort auch ganz bewusst strengere Anträge gestellt. In der Initiative regeln wir selbstverständlich die monetären Zuwendungen, aber eben nicht nur. Insbesondere die erwähnten ausserparlamentarischen Kampagnenorganisationen profitieren teilweise von nicht monetären Leistungen im grossen Stil, etwa von Arbeitsleistungen für eine Kampagne im Rahmen der beruflichen Tätigkeit. Dies ist gang und gäbe, und die Wählerinnen und Wähler haben das Recht, auch über solche Leistungen informiert zu werden, denn letztlich werden auch diese Leistungen in Form von Lohnzahlungen mit Geld entlohnt, nur tauchen sie dann nicht in den Kampagnenbudgets auf. Diese nicht monetären Leistungen nicht auszuweisen, würde zu einer Ungleichbehandlung gegenüber den Parteien führen. Im Antrag wird deshalb angeführt, dass monetäre und nicht monetäre Zuwendungen, die in den letzten zwölf Monaten vor dem Abstimmungs- und Wahltermin erfolgten und den Wert von 25 000 Franken pro Zuwendenden oder Zuwendern und Kampagne überschreiten, offengelegt werden sollen. Zudem soll die Schwelle, über der die Finanzierung der Kampagne offengelegt werden muss, aus Transparenzgründen auf 50 000 Franken gesenkt werden.

Es gibt also keinen Grund, weshalb für kleinere Kampagnen keine Offenlegungspflicht gelten sollte, denn in der Realität sind es oft viele kleinere Kampagnen, die alle das gleiche Anliegen verfolgen und unter dem Strich grossen Einfluss erzielen. Es gilt hier aus Gründen der Fairness, gleich lange Spiesse für alle Kampagnen herzustellen. Das Ziel der Initianten ist es, grössere Geldbeträge zu skandalisieren und kleinere Beträge zu legitimieren. Aber die Welt ist nun einmal nicht schwarz-weiss: Viele kleinere Beträge ergeben am Schluss einen grossen oder, wie das Beispiel der Konzernverantwortungs-Initiative gezeigt hat, sogar einen extrem grossen Betrag. Es gibt nicht gutes oder schlechtes Geld. Alle Kampagnenorganisationen brauchen Geld; also soll auch alles aufgezeigt werden.

Aus meiner Sicht gibt es deshalb drei wichtige Punkte:

1. Die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien müssen ihre Einnahmen sowie alle Zuwendungen im Wert von über 25 000 Franken pro Person und Jahr offenlegen.
2. Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen und mehr als 50 000 Franken aufwenden, müssen ihre Finanzierung offenlegen.
3. Wir müssen uns bewusst sein, dass die Kantone bei Wahlen in den Ständerat eine Offenlegungspflicht vorsehen können. Dies ist also nicht Bestandteil der heutigen Vorlage.

Mit diesem Antrag wählen wir einen guten schweizerischen Mittelweg. Zwar setzen wir die Schwelle für die Offenlegung von Individualspenden höher an als in der Initiative, dafür schaffen wir bei den Kampagnen deutlich mehr Transparenz. Die Forderung der Initianten nach mehr Transparenz in der Politikfinanzierung geht punkto Individualspenden dagegen zu weit. Diese Initiative verlangt, dass Parteien Spenden von über 10 000 Franken pro Jahr und Person offenlegen müssen. Wir tragen dem Verfassungsartikel 13, also dem Schutz der Privatsphäre, besser Rechnung als die Initianten. Freiheit und Privatsphäre sind für mich ein kostbares Gut. Die Privatsphäre ist ein verfassungsmässig geschütztes Grundrecht, mit dem wir nicht leichtfertig umgehen dürfen. In der Schweiz soll es also weiterhin möglich sein, sich politisch zu betätigen und einzubringen, und



zwar ohne dass gleich die Scheinwerfer auf die Person gerichtet werden. Eine Person, die 10 000 Franken für die Politik spendet, hat nicht weniger Anrecht auf Privatsphäre als eine Person, die 50 Franken spendet. Konsequenterweise müsste die von der SPK-S vorgeschlagene Schwelle von 25 000 Franken wegfallen. Aber realistischerweise muss man eingestehen, dass dann dem Gegenvorschlag vor dem Volk wenig Aussicht auf Erfolg beschieden wäre. Darum kann ich, wie bereits gesagt, mit diesem Kompromiss leben. Mehr Transparenz in der Politik ist ein Gebot der Stunde. Wir sollten das Thema jetzt angehen. Der Ständerat tut trotz des Widerstandes im Nationalrat gut daran, dieses Bedürfnis aufzunehmen. Stellen wir der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüber, damit das Stimmvolk eine Alternative bekommt, die die Privatsphäre von Individuen besser schützt und gleichzeitig bei den Komitees mehr Transparenz schafft! Ich empfehle Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Der Bundesrat hat ja immer darauf hingewiesen, dass er Verständnis für das Ansinnen hat und er auch zur Kenntnis nimmt, dass die Begehren nach Transparenz gestiegen sind. Wie Sie sich erinnern können, hat er ja an und für sich die Initiative abgelehnt und wollte ihr auch keinen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Man muss aber natürlich auch die Realität sehen: In verschiedenen Kantonen wurden entsprechende Volksinitiativen angenommen – Freiburg, Schwyz, aber auch Schaffhausen. Erst kürzlich fand in der Stadt Bern eine Abstimmung über die Transparenz statt, bei der fast 90 Prozent Zustimmung erreicht wurden.

Ihre Kommission hat sich deutlich für einen indirekten Gegenvorschlag ausgesprochen. Der Bundesrat hat zwar weiterhin betreffend Umsetzbarkeit gewisse Vorbehalte, aber, wie ich es gesagt habe, er nimmt die gesellschaftlichen Entwicklungen ernst, und er unterstützt auch das Bestreben nach einem indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative. Der Nationalrat hat den Entwurf Ihrer Kommission deutlich abgelehnt. Insbesondere hatte er aber vorher die Offenlegung von Zuwendungen aus der Vorlage gestrichen. Die

AB 2020 S 1414 / BO 2020 E 1414

Mehrheit Ihrer Kommission will bei ihrem Eintreten und der Beratung der Vorlage bleiben. Der Bundesrat unterstützt dieses Vorgehen. In diesem Sinn kann sich der Bundesrat auch in der Detailberatung den Anträgen der Mehrheit Ihrer Kommission anschliessen. Ich kann dann, je nach Bedarf, in der Detailberatung noch kurz darauf eingehen.

Der Bundesrat möchte bei dieser Vorlage einfach vor übertriebenen Erwartungen warnen und auch darauf hinweisen, dass es in der Praxis auch Umgehungsmöglichkeiten gibt. Man muss sich einfach bewusst sein, dass am Schluss vielleicht nicht das Ergebnis erzielt wird, das man sich erhofft hat. Ich glaube, hier muss man einfach ehrlich bleiben, dass eben die Umsetzung der Regelung in der Praxis nicht immer ganz zum gewünschten Ergebnis führen dürfte.

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

## **Bundesgesetz über die politischen Rechte (Transparenz bei der Politikfinanzierung)** **Loi fédérale sur les droits politiques (Transparence du financement de la vie politique)**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Sofern nichts anderes vermerkt ist:**

- beantragt die Kommission Festhalten an den Beschlüssen des Ständerates vom 16. Dezember 2019;
- stimmt der Rat den Anträgen der Kommission zu.

**Sauf indication contraire:**

- la commission propose de maintenir les décisions du Conseil des Etats du 16 décembre 2019;
- le conseil adhère aux propositions de la commission.

### **Art. 76b Abs. 2 Bst. b**

*Antrag der Mehrheit*

b. alle wirtschaftlichen Vorteile, die ihnen freiwillig gewährt werden (monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen) und den Wert von ...

*Antrag der Minderheit*

(Mazzone, Stöckli)

b. ... den Wert von 10 000 Franken pro Zuwanderin bzw. Zuwander und Jahr überschreiten.

**Art. 76b al. 2 let. b***Proposition de la majorité*

b. tout avantage économique leur ayant été octroyé volontairement (libéralité monétaire et non-monétaire) et dont la valeur ...

*Proposition de la minorité*

(Mazzone, Stöckli)

b. ... la valeur dépasse 10 000 francs par auteur de la libéralité et par année.

**Mazzone** Lisa (G, GE): Je dois d'abord déclarer mes intérêts. Je suis coprésidente du comité d'initiative "pour plus de transparence dans le financement de la vie politique".

J'ai remarqué que, dans les débats au Conseil des Etats, et je le souligne avec joie et satisfaction, on prend très au sérieux les initiatives populaires et on reconnaît qu'elles représentent l'expression d'un certain nombre de citoyennes et de citoyens. Je m'en réjouis. Je précise que, ici, il s'agit de prendre au sérieux cette initiative populaire; je ne le dis pas seulement en tant que coprésidente du comité d'initiative.

Elle est assez raisonnable. On a vu des résultats favorables, comme cela a été dit par Mme la conseillère fédérale, que cela soit dans les cantons de Schwytz, de Fribourg, de Schaffhouse, dans la ville de Berne et évidemment dans les cantons qui connaissent déjà ces réglementations – Neuchâtel, Tessin, Genève.

Ce qui est clair, c'est qu'il y a une sensibilité extrêmement élevée de la part de la population en matière de transparence, en particulier en ce moment. Je pense que c'est une sensibilité qui a tendance à croître, à devenir toujours plus importante.

On est ici dans le sujet de la transparence des dons privés. On est au coeur du projet de loi et au coeur de l'initiative – c'est vraiment ce que cible l'initiative. J'aimerais d'abord clarifier une chose. Je n'ai absolument aucun problème avec le fait de prendre en compte à la fois les libéralités monétaires et les libéralités non-monétaires. Si ce n'est pas clair dans le dépliant, je m'en excuse. Mais en tout cas, c'est clair pour nous, c'est la prise en compte des libéralités non-monétaires et donc du soutien en nature. Je pense notamment à la mise à disposition de temps de travail de la part de secrétariat qui pourrait et devrait tout à fait faire partie du processus de transparence. Donc, sur cela, je peux vraiment écarter la discussion, il n'y a pas de divergence. Par contre, la question qui se pose, c'est celle du montant des dons qui doivent être déclarés. Je pense que s'il y a une chose que les gens, les votantes et les votants, comprennent, c'est la différence entre 10 000 et 25 000 francs. Quand on parle en milliards de francs, c'est toujours beaucoup plus dur de comprendre, mais quand on parle de 10 000 ou 25 000 francs, c'est beaucoup plus simple. En effet, 10 000 francs, c'est une fois et demi le salaire médian; 25 000 francs, c'est presque quatre fois le salaire médian. C'est assez simple de pouvoir se situer soi-même quant à la signification d'un don de 10 000 francs et de 25 000 francs. Déjà pour des dons qui s'élèvent à une fois et demi le salaire médian, donc 10 000 francs, le public doit faire un effort de projection pour s'imaginer verser un montant aussi élevé pour une campagne; pour quatre fois le salaire médian, c'est difficile d'imaginer.

D'ailleurs, il y a une évaluation qui a montré dernièrement que la grande majorité des dons en faveur des partis politiques et des campagnes se situe en dessous de 10 000 francs. En réalité, les dons privés traditionnels, ceux de Madame et Monsieur tout le monde, se situent en dessous de 10 000 francs. Par contre, pour tous les dons qui dépassent 10 000 francs, leur influence est démontrée sur les campagnes, puisqu'ils sont rares. Donc, le fait qu'ils soient rares et élevés, plus de 10 000 francs, joue un rôle dans le financement de la campagne.

M. Damian Müller a parlé tout à l'heure de la campagne sur l'initiative "pour des multinationales responsables". Si vous mettez la limite à 25 000 francs, vous n'allez pas découvrir grand-chose, parce que, en réalité, les dons, je pense majoritairement comme dans toutes les campagnes, étaient en dessous de 10 000 francs, mais il y a certainement des dons dont le montant est entre 10 000 et 25 000 francs et, à mon avis, presque aucun don supérieur à 25 000 francs. Donc, là aussi, la question de la transparence a été revendiquée, mais par d'autres acteurs que ceux qui la revendiquent traditionnellement. Si vous voulez apporter une réponse satisfaisante, ce ne sera pas avec une limite à 25 000 francs.

Le lien étroit qui va s'instaurer entre le donateur et le parti politique ou le comité de campagne mérite d'être révélé; il y a un intérêt public et cela doit faire partie du débat politique.



Cette disposition est centrale, parce qu'en choisissant le montant de 10 000 francs ou de 25 000 francs, vous rendez le projet soit efficace, soit alibi. Le problème, c'est que, avec cette limite de 25 000 francs, on tombe dans un projet alibi. D'ailleurs, la moyenne des montants figurant dans des dispositions européennes se situe à 3500 euros. Donc voilà, cela, ce sont les arguments de fond. On les avait déjà abordés lors des dernières discussions.

On peut encore ajouter qu'au niveau des cantons qui ont ces règles, en réalité, on dévoile les dons à partir de montants beaucoup plus bas; en général, c'est entre zéro et 5000 francs.

Il y a aussi des arguments politiques. Le Conseil national a décidé de ne pas entrer en matière sur ce projet, de par une réunion de celles et ceux qui ne veulent absolument pas de transparence et de celles et ceux qui ne veulent pas d'une transparence de façade. Je pense qu'on doit choisir notre camp, on doit savoir où on se situe. Et on doit apporter

**AB 2020 S 1415 / BO 2020 E 1415**

une réponse crédible à l'initiative pour espérer son retrait. Je pense que le fait de choisir ce camp, c'est choisir le camp dont la solution fonctionne, apporte ses effets et va surtout convaincre les votantes et les votants de se rallier à ce projet. Je pense qu'avec cette limite de 10 000 francs, on est dans la cible; avec la limite de 25 000 francs, on n'y est pas.

C'est pour ces raisons que je vous invite à soutenir la minorité, qui permettrait un retrait de l'initiative et qui permettrait donc de se mettre au niveau des pays européens en matière de transparence du financement de la politique.

**Fässler** Daniel (M-CEB, AI), für die Kommission: Wir beraten Artikel 76b. In dieser Bestimmung geht es, wie der Marginalie zu entnehmen ist, um die Offenlegungspflicht der politischen Parteien. Die Kommission hat mit 9 zu 2 Stimmen entschieden, am früheren Beschluss festzuhalten. Das heisst, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sollen einmal im Jahr ihre gesamten Einnahmen sowie Zuwendungen im Wert von mehr als 25 000 Franken pro Zuwender und pro Jahr offenlegen müssen.

Ständeratskollege Müller hat in seinem Eintretensvotum bereits dargelegt, weshalb die Kommission eine Änderung der Formulierung in dieser Bestimmung und in weiteren Bestimmungen beantragt. Ich kann mich daher als Berichterstatter der Kommission zu dieser sprachlichen Änderung etwas kürzer halten. Immerhin so viel: Gemäss Bericht der Kommission unseres Rates vom 24. Oktober 2019 soll die Offenlegungspflicht alle wirtschaftlichen Vorteile umfassen, die einer Partei freiwillig gewährt werden. Das heisst, dass der Begriff des wirtschaftlichen Vorteils eigentlich gemäss Bericht heute schon sowohl entgeltliche als auch unentgeltliche Zuwendungen umfasst. Die Kommission beantragt Ihnen trotzdem, diese umfassende Definition des Begriffes "Zuwendung" mit einer Ergänzung zu unterstreichen. Es soll dem Wortlaut des Gesetzes entnommen werden können, dass sowohl monetäre als auch nicht monetäre Zuwendungen von der Offenlegungspflicht betroffen sind. Dieser Antrag der Kommission, ich habe es bereits gesagt, betrifft eine Vielzahl von Bestimmungen und ist nicht bestritten. Das hat auch die Sprecherin der Minderheit, Frau Ständerätin Mazzone, ausdrücklich festgehalten.

Nun zur Differenz: Diese betrifft die Frage, ab welchem Betrag Zuwendungen an Parteien von diesen offengelegt werden müssen. Hier gibt es weiterhin differierende Meinungen. Eine Minderheit Mazzone möchte, das wurde bereits ausgeführt, Zuwendungen bereits ab 10 000 Franken der Offenlegungspflicht unterwerfen. Der gleiche Grenzwert soll auch bei Wahlen in den Nationalrat sowie bei Abstimmungskampagnen gelten. Mit dem Schwellenwert von 10 000 Franken für einzelne Zuwendungen übernimmt die Minderheit Mazzone eine Forderung der Transparenz-Initiative. Die Kommissionsmehrheit möchte demgegenüber den Grenzwert bei 25 000 Franken belassen, auch um den administrativen Aufwand zu begrenzen. Über diese Differenz hat unser Rat übrigens vor einem Jahr schon einmal entschieden. Der Beschluss fiel damals mit 31 zu 12 Stimmen klar aus.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Herr Fässler hat das eben ausgeführt: Sie haben in diesem Artikel zum einen eine redaktionelle Änderung. Im Entwurf soll explizit festgehalten sein, dass monetäre und nicht monetäre Zuwendungen erfasst werden. Diese Ergänzung hätte inhaltlich keine Auswirkungen, da Zuwendungen bereits gestützt auf Ihre Gesetzesdefinition alle wirtschaftlichen Vorteile umfassen, also monetäre und nicht monetäre Spenden.

Eine Minderheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen in Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b, den Schwellenwert für die Offenlegung von Zuwendungen auf 10 000 Franken zu senken. Das ist der Schwellenwert, der der Volksinitiative entspricht. Es ist letztlich eine politische Frage, wie weit Sie den Forderungen der Initiantinnen und Initianten entgegenkommen wollen. Ein solcher Vorschlag wurde aber in den Kommissionen und in den Räten



mehrmals verworfen. Der Bundesrat erachtet es als angemessen, die Grenze bei 25 000 Franken ansetzen zu können. Das scheint für die Offenlegungspflicht doch wirksam zu sein, weil damit die bedeutenden Spenden tatsächlich erfasst werden. Er unterstützt deshalb die Mehrheit.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 32 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

**Art. 76c**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2 Bst. c*

c. Monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, die in den letzten 12 Monaten ...

*Abs. 3*

... . Die ihnen gewährten monetären und nichtmonetären Zuwendungen und ihre Aufwendungen ...

*Antrag der Minderheit*

(Müller Damian, Bauer, Caroni, Mazzone, Stöckli)

*Abs. 1*

... eine Kampagne führen, haben ihre Finanzierung offenzulegen, wenn sie mehr als 50 000 Franken aufwenden.

*Antrag der Minderheit*

(Mazzone, Stöckli)

*Abs. 2 Bst. c*

c. ... und den Wert von 10 000 Franken pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Kampagne überschreiten.

**Art. 76c**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

Maintenir

*Al. 2 let. c*

c. toute libéralité monétaire et non-monétaire qui a été versée dans les 12 mois ...

*Al. 3*

... recettes. Les libéralités monétaires et non-monétaires qui leur sont ...

*Proposition de la minorité*

(Müller Damian, Bauer, Caroni, Mazzone, Stöckli)

*Al. 1*

... qui engagent plus de 50 000 francs pour ce faire doivent déclarer leur financement.

*Proposition de la minorité*

(Mazzone, Stöckli)

*Al. 2 let. c*

c. ... et dont la valeur excède 10 000 francs par auteur de la libéralité et par campagne.

**Müller** Damian (RL, LU): Ich habe bereits beim Eintreten den Antrag sehr detailliert erklärt, deshalb werde ich mich kurzhalten. Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen und die mehr als 50 000 Franken aufwenden, müssen ihre Finanzierung offenlegen. Diese Finanzierung einer Kampagne wird also aus Transparenzgründen klar Niederschlag in der Gesetzgebung finden. Es gibt keinen Grund, weshalb für kleinere Kampagnen keine Offenlegungspflicht gelten sollte – in der Realität sind es eben oft kleinere Kampagnen.

Wir haben es in der Minderheit als angemessen befunden, die Schwelle auf 50 000 Franken herunterzunehmen, damit wir hier auch mehr Transparenz schaffen.



**Fässler** Daniel (M-CEB, AI), für die Kommission: Bei Artikel 76c geht es um die Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie bei Unterschriftensammlungen. Die Kommission schlägt Ihnen auch hier vor, bei einem früheren Beschluss zu bleiben. Das heisst, Zuwendungen im Wert von mehr als 25 000 Franken sollen offengelegt werden müssen,

AB 2020 S 1416 / BO 2020 E 1416

wenn solche im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder für eine eidgenössische Abstimmungskampagne erfolgen und – das ist die Differenz – sofern gesamthaft mehr als 250 000 Franken aufgewendet werden. Die Minderheit Müller Damian möchte die Offenlegungspflicht bereits zur Anwendung bringen, wenn gesamthaft mehr als 50 000 Franken aufgewendet werden.

Der Entscheid zwischen diesen beiden Varianten fiel in der Kommission mit 6 zu 5 Stimmen relativ knapp aus. Dies ist insofern erstaunlich, als bei der ersten Beratung vor einem Jahr der Antrag einer Minderheit Stöckli, welche den Grenzwert bei 100 000 Franken ansetzen wollte – also höher als nun die Minderheit Müller Damian –, von unserem Rat mit 31 zu 12 Stimmen klar abgelehnt wurde. Die Minderheit Müller Damian möchte nun sogar weiter gehen als vor einem Jahr die Minderheit Stöckli.

Ich empfehle Ihnen daher namens der Kommissionsmehrheit, es mit dem heutigen Minderheitsantrag gleich zu halten wie mit jenem vor einem Jahr. Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass nur Kampagnen erfasst werden sollen, für welche viel Geld investiert wird.

**Bauer** Philippe (RL, NE): Je vous demanderai aussi de suivre la minorité de notre collègue Damian Müller. Notre vie politique a en effet passablement évolué durant ces dernières années. On voit de plus en plus de groupements, d'organisations ou d'associations qui soutiennent de plus en plus des projets politiques, et ce même si leur but initial n'était peut-être pas la défense d'intérêts politiques, mais était la défense d'intérêts, vraisemblablement, plus idéaux. Aujourd'hui, les ONG et les associations s'investissent toutefois de plus en plus dans des campagnes politiques. Il apparaît dès lors que si on souhaite avoir cette transparence, c'est-à-dire savoir finalement qui finance quoi et à quel moment, il s'agit aussi de pouvoir clairement identifier le financement que cette constellation d'ONG et d'associations peut apporter à des campagnes de votation. C'est pour cette raison que je vous invite à soutenir la minorité Müller Damian.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Ich glaube, hier sind wir bei einer politischen und letztlich auch einer taktischen Frage, die Sie zu entscheiden haben. Es wurde ausgeführt, dass vor einem Jahr hier noch ein höherer Betrag von Herrn Stöckli gefordert wurde, nämlich 100 000 Franken. Das ist der Schwellenwert, der auch in der Initiative enthalten ist. Sie unterbieten jetzt diesen Schwellenwert. Sie haben die Begründungen gehört. Es hat im letzten Jahr natürlich auch Entwicklungen gegeben, die vielleicht zu dieser politischen Beurteilung geführt haben. Ich denke, wir sind auch hier noch nicht ganz beim Schlussergebnis; der Nationalrat hat sich noch nicht geäussert, nachdem er die Vorlage abgelehnt hat. Der Bundesrat hat aber aus Praktikabilitätsgründen den Schwellenwert von 250 000 Franken, also gemäss Mehrheit Ihrer Kommission, unterstützt, weil – wie er auch argumentiert hat – es darum geht, hier nicht einen unverhältnismässigen Aufwand zu generieren, und weil damit wirklich die grossen Kampagnen erfasst werden. Das war die Argumentation des Bundesrates.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit ... 25 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit ... 15 Stimmen  
(2 Enthaltungen)

*Abs. 2 Bst. c – Al. 2 let. c*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Übrige Bestimmungen angenommen*  
*Les autres dispositions sont adoptées*



**Art. 76d**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1 Bst. b*

b. ... über die Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen im Sinne von ...

*Abs. 2*

... Abstimmungstermin sind monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen nach Artikel ...

*Abs. 3*

... Einnahmen sind die monetären und nichtmonetären Zuwendungen separat auszuweisen.

*Abs. 4*

Bei der Meldung der monetären und nichtmonetären Zuwendungen im Wert von ...

*Antrag der Minderheit*

(Mazzone, Stöckli)

*Abs. 4*

... Zuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken sind ...

**Art. 76d**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1 let. b*

b. ... ainsi que des libéralités monétaires et non-monétaires visées à l'article 76c alinéa 2 lettre c;

*Al. 2*

... la communication des libéralités monétaires et non-monétaires visées à l'article 76c alinéa 2 lettre b, à l'autorité compétente doit avoir lieu immédiatement.

*Al. 3*

... les libéralités monétaires et non-monétaires doivent être présentées séparément.

*Al. 4*

La déclaration des libéralités monétaires et non-monétaires d'une valeur de plus ...

*Proposition de la minorité*

(Mazzone, Stöckli)

*Al. 4*

... d'une valeur de plus de 10 000 francs précise ...

*Abs. 4 – Al. 4*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 76f Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Die Angaben über monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, die nach Artikel ...

**Art. 76f al. 3**

*Proposition de la commission*

Les informations relatives aux libéralités monétaires et non-monétaires devant être ...

*Angenommen – Adopté*

**Art. 76h**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1 Bst. a*

a. von anonymen monetären und nichtmonetären Zuwendungen, und

*Abs. 1 Bst. b*

b. von monetären und nichtmonetären Zuwendungen aus dem Ausland.





*Abs. 2*

Monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen von Auslandschweizerinnen ...

*Abs. 3 Einleitung*

Wer eine anonyme monetäre und nichtmonetäre Zuwendung erhält, muss:

AB 2020 S 1417 / BO 2020 E 1417

*Abs. 4*

Wer monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen aus dem Ausland erhält ...

**Art. 76h**

*Proposition de la commission*

*Al. 1 let. a*

a. les libéralités monétaires et non-monétaires anonymes;

*Al. 1 let. b*

b. les libéralités monétaires et non-monétaires provenant de l'étranger.

*Al. 2*

Les libéralités monétaires et non-monétaires versées par ...

*Al. 3 introduction*

Celui qui reçoit une libéralité monétaire et non-monétaire anonyme doit:

*Al. 4*

Celui qui reçoit une libéralité monétaire et non-monétaire de l'étranger ...

*Angenommen – Adopté*

**Art. 76i Abs. 1 Bst. b**

*Antrag der Kommission*

b. ... nach den Artikeln 76b und 76c monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen zukommen lassen.

**Art. 76i al. 1 let. b**

*Proposition de la commission*

b. l'identité de l'auteur des libéralités monétaires et non-monétaires versées aux acteurs ...

*Angenommen – Adopté*

**Art. 76j Abs. 2**

*Antrag der Mehrheit*

Festhalten

*Antrag der Minderheit*

(Stöckli, Mazzone)

Die Busse beträgt bis zu 20 000 Franken ...

**Art. 76j al. 2**

*Proposition de la majorité*

Maintenir

*Proposition de la minorité*

(Stöckli, Mazzone)

L'amende est de 20 000 francs ...

**Stöckli Hans (S, BE):** Hier geht es um die Frage, welche Widerhandlungen von uns unter Strafe gestellt werden sollen. Klar und unbestritten ist, dass bestraft werden soll, wer mit Wissen und Willen die Bestimmungen, die wir jetzt am Erarbeiten sind, verletzt. Die Frage ist nun, ob auch die Fahrlässigkeit unter Strafe gestellt werden soll, wie wir das im Bericht der ständerätlichen Kommission vom 24. Oktober beantragten.

Die Mehrheit ist der Meinung, dass man sich nur auf den Vorsatz beschränken sollte. Ich bin aber der Meinung, dass gerade hier, in dieser schwierigen Auseinandersetzung, auch die Fahrlässigkeit ihren Platz hat und



ebenfalls bestraft werden sollte, denn wer wird mit Wissen und Willen diese Bestimmungen verletzen? Die Problematik liegt darin, dass eben aufgepasst werden muss, dass man sich an diese Vorschriften hält. Daher sollte man die Pflichtwidrigkeit eben auch unter Strafe stellen, denn wer die Vorsichtsregeln nicht beachtet, die er nach seinen persönlichen Verhältnissen und nach den Umständen eben beachten sollte, der ist auch zu strafen; er soll allerdings mit einer entsprechend mildernden Strafe sanktioniert werden.

Dementsprechend beantrage ich im Namen der Minderheit, dem ursprünglichen Vorgehen und Antrag der Kommission zum Durchbruch zu verhelfen.

**Fässler** Daniel (M-CEB, AI), für die Kommission: In einem Jahr kann viel passieren und sich viel ändern. Das haben wir vorhin bei der Abstimmung über den Minderheitsantrag zu Artikel 76c gesehen. Nun, auch hier, bei Artikel 76j, haben wir vor einem Jahr ohne anderslautenden Antrag einer Minderheit entschieden, nur die vorsätzliche Verletzung der Offenlegungspflicht unter Strafe zu stellen. Wer vorsätzlich eine Pflicht zur Offenlegung verletzt, soll mit Busse bis zu 40 000 Franken bestraft werden. Fahrlässiges Fehlverhalten soll dagegen straffrei bleiben, denn Fahrlässigkeit wäre erstens bei diesem Thema nur schwer nachweisbar. Zweitens würde man, wenn man auch Fahrlässigkeit bestrafen würde, bei Abstimmungskampagnen vor allem kleinere, wenig strukturierte Gruppierungen treffen.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen daher – der Entscheid fiel mit 9 zu 2 Stimmen –, beim früheren Beschluss zu bleiben. Die Minderheit Stöckli möchte demgegenüber, Sie haben es gehört, den ursprünglichen Entwurf der Kommission übernehmen und auch die Fahrlässigkeit unter Strafe stellen, bei Strafandrohung einer Busse bis zu 20 000 Franken.

**Jositsch** Daniel (S, ZH): Ich widerspreche natürlich meinem Kollegen Hans Stöckli ungern, aber ich muss es in diesem Fall leider tun. Das schweizerische Strafrecht basiert grundsätzlich auf dem Schuldprinzip, d. h., im Wesentlichen wird der Vorsatz bestraft. Man macht dem Täter also zum Vorwurf, dass er wissentlich und willentlich gegen eine Strafbestimmung verstösst. Nur bei den wichtigsten Rechtsgütern, wie beispielsweise Leib und Leben, wird Fahrlässigkeit bestraft. Sie erinnern sich, wir hatten diese Diskussion auch schon in der Vergangenheit.

Vor allem in der Kommission für Rechtsfragen bemühen wir uns darum, uns wirklich auch etwas an dieses Prinzip zu halten. Wenn Sie Fahrlässigkeit bestrafen, bestrafen Sie landläufig gesagt jemanden, der aus Versehen einen Fehler macht oder der aus Versehen gegen eine Norm verstösst. Deshalb werden auch sehr massive Delikte in der Praxis oder im Gesetz nicht bestraft, wenn sie fahrlässig verübt werden. Beispielsweise wird fahrlässiger Diebstahl nicht bestraft; wenn Sie aus Versehen etwas mitnehmen, gilt das nicht als Diebstahl. Auch fahrlässiger Betrug oder fahrlässige ungetreue Geschäftsbesorgung – wenn Sie im Wirtschaftsleben aus Versehen einen Fehler machen – werden nicht bestraft. Deshalb müssen wir ein bisschen aufpassen, dass wir nicht gewissermassen aus politischen Gründen – um zu zeigen, wie schlimm wir etwas finden – gegen dieses Prinzip verstossen. Ich befürchte, dass die Minderheit im Willen, besonders eifrig gegen etwas durchaus Schlechtes vorzugehen, nämlich das Vermeiden von Transparenz, im Strafrecht etwas zu weit galoppiert.

Man überlege sich, worum es geht: Es geht darum, Transparenz herzustellen und zu vermeiden, dass Leute Zahlungen intransparenter Art machen. Das geschieht vorsätzlich. Fahrlässig geschieht das nur, wenn eben irgendwo jemandem ein Fehler unterläuft. Es handelt sich dabei insbesondere um kleinere Angestellte, wie es auch vom Mehrheitssprecher dargestellt worden ist. Diese nun zu bestrafen, ist nicht zweckmässig und respektiert nicht das Schuldprinzip, das normalerweise im Strafrecht verfolgt wird.

Deshalb möchte ich Sie bitten, hier dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

**Stöckli** Hans (S, BE): Wir wollen ja nicht allzu schnell zu weit galoppieren, und dementsprechend ziehe ich nach Rücksprache mit Frau Mazzone diesen Minderheitsantrag zurück und verschiebe die Diskussion über die Würdigkeit, Fahrlässigkeit unter Strafe zu stellen, auf einen anderen Zeitpunkt. Diese sollte hier im Rat irgendwann in aller Tiefe geführt werden, um entsprechend auch in Zukunft, vor allem beim Nebenstrafrecht, die richtigen Entscheide treffen zu können. Denn wir haben auch schon, je nach Bedürfnis, Fahrlässigkeit in gewissen Bereichen unter Strafe gestellt und in anderen Bereichen nicht. Ich würde es gut finden, wenn wir das einmal unabhängig von konkreten Sachverhalten diskutieren und regeln könnten. Ich ziehe den Antrag zurück.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Dreizehnte Sitzung • 17.12.20 • 08h15 • 19.400  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Treizième séance • 17.12.20 • 08h15 • 19.400



**Präsident** (Kuprecht Alex, Präsident): Der Antrag der Minderheit ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

