



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Dritte Sitzung • 05.06.19 • 08h00 • 17.490  
Conseil national • Session d'été 2019 • Troisième séance • 05.06.19 • 08h00 • 17.490



17.490

### Parlamentarische Initiative

**Bertschy Kathrin.**

### Anreize für mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung

### Initiative parlementaire

**Bertschy Kathrin.**

### Mesures incitatives pour améliorer la transparence dans le financement des partis

*Vorprüfung – Examen préalable*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.06.19 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

#### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

#### *Antrag der Minderheit*

(Barrile, Glättli, Marra, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Streiff-Feller, Wermuth)

Der Initiative Folge geben

#### *Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

#### *Proposition de la minorité*

(Barrile, Glättli, Marra, Masshardt, Moser, Piller Carrard, Streiff-Feller, Wermuth)

Donner suite à l'initiative

**La presidente** (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Avete ricevuto un rapporto scritto della commissione.

**Bertschy** Kathrin (GL, BE): Meine parlamentarische Initiative will Anreize für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung setzen. Sie ist niederschwellig, unbürokratisch und freiwillig. Es handelt sich um einen ersten Schritt.

Die Welt ist transparenter geworden, die Bedeutung von Transparenz hat sich auch in der Politik verändert. Die Finanzierung der Politik hat sich ebenfalls verändert. Es ist eine Notwendigkeit geworden, Transparenz und Vertrauen zu haben. Dass das ein reales Bedürfnis ist, zeigen die doch relativ klaren Signale aus den Kantonen Freiburg oder Schwyz, wo

AB 2019 N 866 / BO 2019 N 866

entsprechende Initiativen relativ deutlich angenommen wurden. Im Kanton Freiburg hat die Bevölkerung vor mehr als einem Jahr mit einer Zweidrittelmehrheit einer Initiative der Jungsozialisten zugestimmt, gemäss der die Parteien künftig ihr Budget bei einer Abstimmung offenlegen und Parteispenden von Firmen ab einer Spendenhöhe von 5000 Franken bekanntgeben müssen. In Schwyz müssen Parteispenden deklariert werden. Bei privaten Beiträgen gilt die Transparenzpflicht ab 5000 Franken und bei Firmenspenden ab 1000. Die Kantone Neuenburg, Genf und Tessin kennen ebenfalls und schon länger Transparenzregeln.

Es gibt offensichtlich ein zunehmendes Bedürfnis der Bevölkerung nach Transparenz darüber, wie sich die Politik finanziert. Bei dieser parlamentarischen Initiative handelt es sich um einen Vorschlag, der im offenen Politlabor der Grünliberalen entwickelt wurde. Sie haben nach Regeln gesucht, die einen sanften Übergang



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Dritte Sitzung • 05.06.19 • 08h00 • 17.490  
Conseil national • Session d'été 2019 • Troisième séance • 05.06.19 • 08h00 • 17.490



hin zu mehr Transparenz und im fein austarierten Politsystem der Schweiz einen Lernprozess ermöglichen. Wir schlagen vor, auf Anreize statt auf Zwang zu setzen und dort zu starten, wo der grösste Konsens herrscht, dort, wo staatliche Parteienfinanzierung in Anspruch genommen und mit Steuergeldern Politik gemacht wird. Das ist auf Bundesebene bei den Fraktionsbeiträgen der Bundeshausparteien der Fall – eine direkte staatliche Parteienfinanzierung. Angelehnt an das Modell des Kantons Tessin sollen die Fraktionsbeiträge nur noch an jene Fraktionen verteilt werden, deren Parteien ihre Finanzen offenlegen.

Die Parteien und die politischen Bewegungen im Kanton Tessin müssen jährlich der Staatskanzlei Zuwendungen, die 10 000 Franken übersteigen, offenlegen und über die Identität der Spenderinnen und Spender Auskunft geben. Wer das nicht tut oder nicht tun will, hat keine Berechtigung zum Bezug der Fraktionsgelder. Man kann sagen, dass es im Moment nationale Parteien sind, die offenlegen müssen, aber der Ansatz ist erweiterbar. Es ist uns bewusst, dass die grossen Beträge über die Kantonalsektionen laufen. Es sind hier finanzielle Anreize angedacht, aber es wären natürlich auch andere Anreize denkbar.

Die Staatspolitische Kommission unseres Rates wollte darauf nicht eingehen. Sie hat die Transparenz-Initiative ohne Gegenvorschlag abgelehnt und hat auch dieser parlamentarischen Initiative keine Folge gegeben. Die Kommission des Ständerates hat nun die Ausarbeitung von gesetzlichen Grundlagen zur Stärkung der Transparenz in der Politikfinanzierung in Auftrag gegeben und eine Vernehmlassung eröffnet, wonach offenlegen muss, wer 25 000 Franken Parteienspenden erhält. Das ist noch nicht beschlossen, aber es ist ein kombinierbarer Ansatz.

Meine parlamentarische Initiative will einen kleinen Schritt machen: Es ist niederschwellig und unbürokratisch, wenn Parteien auf Bundesebene, die staatliche Politikfinanzierung in Form von Fraktionsbeiträgen beziehen, ihre Rechnungen und die Herkunft ihrer Spenden ab einem gewissen Schwellenwert offenlegen. Es ist kein Eingriff in die kantonale Hoheit, in das feine Gefüge der föderalen Strukturen; dieses wird respektiert. Wenn die Kantone weiter oder weniger weit gehen wollen, dann können sie das, weil keine Reglementierung von lokalen Sektionen stattfindet und sich der Aufwand in Grenzen hält. Schliesslich ist es freiwillig, es gibt keinen Zwang. Man kann sich immer noch finanzieren, wie man will.

Null Transparenz ist für den möglich, der den Aufwand scheut. Wer aber staatliche Parteienfinanzierung in Anspruch nehmen möchte, kann diesen pragmatischen Offenlegungsansatz verfolgen.

**Moser Tiana Angelina (GL, ZH):** Ich empfehle Ihnen im Namen der Minderheit, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die Initiative will – Sie haben es gehört – mehr Transparenz ins Schweizer System der Politikfinanzierung bringen. Sie will das ganz schweizerisch mit einem kleinen ersten Schritt niederschwellig, unbürokratisch und auf freiwilliger Basis erreichen, das heisst mit einem Anreizsystem in einem sehr begrenzten Bereich.

Die Initiantin hat es dargelegt: Die Fraktionsbeiträge sollen auf nationaler Ebene dann ausbezahlt werden, wenn die Parteien ihre Finanzen offenlegen. Es müssen nicht alle Spenden offengelegt werden, sondern nur jene über einem gewissen Betrag, der festzulegen ist, beispielsweise 10 000 Franken.

Wir müssen heute die Frage beantworten, ob Handlungsbedarf besteht. Die Minderheit ist der Auffassung, dass Handlungsbedarf besteht, dass wir uns, was die Transparenz in der Politikfinanzierung anbelangt, in unserem Land einen Schritt bewegen sollten. Die Zeiten haben sich geändert. Das Bedürfnis nach Transparenz ist in der Öffentlichkeit gestiegen. Das gilt auch für diesen Themenbereich. Sie haben gehört, dass in verschiedenen Kantonen Initiativen von der Bevölkerung angenommen wurden, Initiativen, die bis vor wenigen Jahren noch nicht mehrheitsfähig waren. In Freiburg hat die Bevölkerung beispielsweise vor zwei Jahren mit einer Zweidrittelmehrheit einer Initiative der Jungsozialisten zugestimmt, gemäss der die Parteien künftig ihr Budget bei einer Abstimmung offenlegen müssen und Parteispenden von Firmen ab einer Spendenhöhe von 5000 Franken bekanntgeben müssen. Auch im Kanton Schwyz wurde eine ähnlich gelagerte Initiative angenommen. Die Kantone Neuenburg, Genf und Tessin kennen schon länger Transparenzregeln.

Das Bedürfnis nach mehr Transparenz entspricht gemäss der Minderheit der Kommission einem legitimen Interesse in einer Demokratie. Es geht um notwendige Informationen in der Meinungsbildung. Diese Informationen haben auch einen Gegenwert, der für eine Demokratie unabdingbar ist. Transparenz wirkt vertrauensbildend. Sie stärkt das Vertrauen in die politischen Institutionen. In einer Zeit, wo der korrekte Umgang mit der Wahrheit und den Fakten in der Politik nicht immer an oberster Stelle steht, sind vertrauensbildende Massnahmen umso wichtiger.

Lassen Sie mich noch ein paar Bemerkungen zu den Umgehungsmöglichkeiten machen: Umgehungsmöglichkeiten kann es immer geben. Das ist aber ein Totschlagargument gegen jegliche Veränderung in diesem Bereich. Das heisst eigentlich, dass man gar keine Veränderung will. Die Frage ist: Wollen Sie eine Entwicklung in Richtung von mehr Transparenz, oder wollen Sie keine solche Entwicklung? Wenn der Grundsatz der



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Dritte Sitzung • 05.06.19 • 08h00 • 17.490  
Conseil national • Session d'été 2019 • Troisième séance • 05.06.19 • 08h00 • 17.490



Transparenz auf institutioneller Ebene hier bei der staatlichen Parteienfinanzierung einen Schritt vorankommt, wird schrittweise auch ein Kulturwandel stattfinden. Das wird sich an einem neuen Ort einpendeln.

Es ist schwierig, in einem austarierten System wie in der Schweiz einen radikalen Wechsel vorzunehmen. Dadurch, dass die Initiative einen freiwilligen Ansatz wählt, sich auf den sehr begrenzten Bereich der Fraktionsbeiträge und auf die nationale Ebene konzentriert, wird nicht in das feine Gefüge der lokalen Sektionen und der kantonalen Hoheiten eingegriffen. Es stellen sich nur wenige Abgrenzungsfragen. Somit ist das ein moderater Schritt. Die Minderheit ist der Überzeugung, dass die Zeit reif ist, um einen kleinen Schritt in Richtung von mehr Transparenz zu machen. Damit würde das Vertrauen in unsere politischen Institutionen gestärkt und unsere Demokratie auch ein Stück weit modernisiert.

Ich beantrage Ihnen somit im Namen der Minderheit, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

**Masshardt** Nadine (S, BE): Liebe Frau Moser, vielen herzlichen Dank für die Ausführungen, die absolut korrekt sind. Sie haben gut aufgezeigt, dass Transparenz in der Politikfinanzierung notwendig ist und dass die Vorlagen in den Kantonen, die in diese Richtung gingen, vom Volk auch angenommen wurden.

Es interessiert mich, welches die Haltung der GLP zur nationalen Transparenz-Initiative ist.

**Moser** Tiana Angelina (GL, ZH): Wir engagieren uns für mehr Transparenz, und ich habe grundsätzlich auch Sympathien für diese Initiative. Sie macht aber einen grossen Schritt in einem Mal, und wir werden uns jetzt primär einmal für einen Gegenvorschlag engagieren und dann die Gesamtbeurteilung vornehmen.

**Jauslin** Matthias Samuel (RL, AG), für die Kommission: Die Kommission hat am 18. Oktober 2018 diese parlamentarische Initiative vorgeprüft; seither ist doch einiges gegangen.

### AB 2019 N 867 / BO 2019 N 867

Mit dem vorliegenden Vorschlag will man erreichen, dass nur noch jene Fraktionen die gemäss Verordnung der Bundesversammlung vom Parlamentsressourcengesetz vorgesehenen Fraktionsbeiträge erhalten, deren Parteien jährlich die Herkunft und Beträge ihrer Zuwendungen offenlegen. Ich muss eingestehen, das ist ein kreativer Ansatz. Auch die Kommission erachtet es als ein durchaus berechtigtes Anliegen, dass die Bürgerinnen und Bürger erfahren, welche Interessen eine Partei vertritt. Umfragen zeigen, dass mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung erwartet wird. Zu beachten sind jedoch die Eigenheiten des Schweizer Politsystems.

Die Befürworter der parlamentarischen Initiative führen hier ins Feld, dass Politik im 21. Jahrhundert schlicht nicht mehr ohne ein ausgewogenes Mass an Transparenz funktionieren kann. Mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative sei ein Instrument gefunden, das ein Umdenken hin zu mehr Transparenz ermögliche, ohne dabei die Schweizer Eigenheiten auszublenden, und das allen politischen Parteien ausreichend Zeit für eine schrittweise Anpassung lasse. Die vorgeschlagene Lösung setze auf Anreiz statt auf Zwang, da die Parteien weiterhin selber entscheiden könnten, wie sie ihre Rechnung inklusive Herkunft offenlegen wollen. Man würde damit den Anstoss geben, einen Kulturwandel, der in den Kantonen teilweise bereits begonnen hat, einzuleiten.

Die Kommission spricht sich trotz der vorgeschlagenen einfachen Regelung mit 14 zu 8 Stimmen gegen die parlamentarische Initiative aus – warum? Innerhalb der Kommission dreht sich die Diskussion bald um die noch anstehende Transparenz-Initiative. Diese Volksinitiative verlangt auf Verfassungsstufe, dass Parteien und Komitees ihre Finanzierung transparent offenlegen müssen. Grosse Beträge dürfen nicht mehr anonym gespendet werden, Parteien legen gegenüber der Bundeskanzlei ihre Rechnung und die Herkunft von über einem bestimmten Betrag liegenden Spenden offen.

Das Geschäft liegt aktuell bei der SPK des Ständerates. Sie will mit einem indirekten Gegenvorschlag Transparenzvorschriften für Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees auf Gesetzesstufe verankern. Diese sehen ebenfalls eine Offenlegung der Einnahmen der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien vor. Des Weiteren soll ab einem bestimmten Betrag auch die Offenlegungspflicht für Wahl- und Abstimmungskomitees gelten. Zu diesem indirekten Gegenentwurf wurde am 7. Mai dieses Jahres die Vernehmlassung eröffnet. Diese endet am 28. August dieses Jahres. Das Geschäft hat die Nummer 19.400 und trägt den Titel "Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung". Also dieses Geschäft ist definitiv auf dem politischen Weg. Das Schweizer Stimmvolk wird nach der parlamentarischen Beratung über diese Initiative abstimmen können.

In Anbetracht der laufenden Geschäfte sieht unsere Kommission, die Staatspolitische Kommission des Nationalrates, deshalb keinen weiteren Handlungsbedarf auf Stufe einer parlamentarischen Initiative. Sie möchte abwarten, wie sich das Parlament und das Schweizer Volk zu dieser Frage äussern werden. Je nach Ausgang der Abstimmung ist die Umsetzung oder eben Nichtumsetzung wieder zu diskutieren.

Einige Kommissionsmitglieder erachten die parlamentarische Initiative aber auch als Fehlkonstruktion. Sie



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Dritte Sitzung • 05.06.19 • 08h00 • 17.490  
Conseil national • Session d'été 2019 • Troisième séance • 05.06.19 • 08h00 • 17.490



macht eine nichtgewünschte Vermischung zwischen Fraktion und politischen Parteien. Es ist Praxis, dass die Fraktion nicht zwingend nur aus Mitgliedern einer Partei besteht, sondern ihr können auch Mitglieder anderer Parteien oder Parteilose angehören. Zudem sind die Fraktionsbeiträge zweckgebunden, eine Verwendung dieser finanziellen Mittel für Parteiarbeit ausserhalb des Parlamentes ist nicht vorgesehen. Einzelne Kommissionsmitglieder hinterfragen auch den versprochenen Anreiz. Sie erachten es vielmehr als eine Bestrafung derjenigen Fraktionen, die eine Offenlegung verweigern und dadurch keine Beiträge mehr erhalten sollen. Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen die Mehrheit der Kommission, bei 14 zu 8 Stimmen, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

**Buffat Michaël (V, VD)**, pour la commission: La Commission des institutions politiques de notre conseil s'est réunie le 18 octobre 2018 afin de procéder à l'examen préalable de la présente initiative parlementaire, déposée par Madame la conseillère nationale Kathrin Bertschy. La commission a décidé, par 14 voix contre 8, de ne pas y donner suite.

L'auteure de l'initiative souhaite que les montants versés aux groupes politiques soient conditionnés au fait que les partis dont ils dépendent publient chaque année des informations sur la provenance et le montant des ressources qu'ils perçoivent.

Sans entrer dans la problématique du financement des partis politiques ou de la transparence, qui feront l'objet d'une discussion particulière lors du traitement de l'initiative populaire "pour plus de transparence dans le financement de la vie politique", nous vous invitons déjà à ne pas donner suite à cette initiative parlementaire. En effet, ce texte mélange un sujet qui concerne les groupes politiques et un sujet qui concerne les partis. Ces deux entités sont différentes, d'autant plus que certains groupes se composent de personnes élues sur des listes de partis différents ou même hors parti. La loi en vigueur est suffisante, elle précise que les groupes qui reçoivent une indemnité pour leurs frais de secrétariat doivent chaque année remettre un rapport sur l'utilisation de ces fonds.

Laissons la population décider prochainement du financement des partis et, en attendant, ne donnons pas suite à cette initiative parlementaire.

### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 17.490/18852)

Für Folgegeben ... 62 Stimmen

Dagegen ... 122 Stimmen

(3 Enthaltungen)