



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)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.03.21 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
(= Eintreten)

*Antrag der Minderheit*

(Binder, Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann)  
Festhalten  
(= Nichteintreten)

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
(= Entrer en matière)

*Proposition de la minorité*

(Binder, Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann)  
Maintenir  
(= Ne pas entrer en matière)

**Gredig** Corina (GL, ZH), für die Kommission: Sie alle kennen das Sprichwort "Gut Ding will Weile haben". Getreu diesem Sprichwort werden wir heute zum zweiten Mal die parlamentarische Initiative für mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung beraten.

Im September letzten Jahres trat der Nationalrat zwar mit 136 zu 57 Stimmen auf die Vorlage ein. Nach zahlreichen Änderungen wurde die Vorlage in der Gesamtabstimmung dann aber verworfen – aus unterschiedlichen Gründen. Dieser Entscheid des Nationalrates kommt einem Nichteintreten gleich. Deshalb führen wir jetzt zum zweiten Mal eine Eintretensdebatte zu dieser Vorlage. Der vorliegende Entwurf ist als indirekter Gegenvorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Transparenz-Initiative konzipiert.

Die Entwicklungen in den Kantonen und die Stellungnahmen während der Vernehmlassung müssen wir aufgreifen. Noch wichtiger sind aber die Signale aus dem Volk. Das Bedürfnis nach mehr Transparenz spüren wir alle. Die Bevölkerung will wissen, wie Wahl- und Abstimmungskämpfe finanziert werden. Es geht auch um Glaubwürdigkeit. Wir müssen uns dafür einsetzen, dass Politik, unser Wirken, wieder mehr Glaubwürdigkeit erhält. Der indirekte Gegenvorschlag nimmt diese Anliegen auf und setzt sie auf Gesetzes- statt auf



Verfassungsstufe um. Damit können Erfahrungen gesammelt und das Gesetz später auf einfachere Art wieder angepasst werden.

Der Ständerat beschloss im Dezember in seiner zweiten Beratung, am Eintreten festzuhalten. Es sei weiterhin unbestritten, dass Handlungsbedarf bestehe. Einige Kantone seien bereits aktiv geworden, aber auf nationaler Ebene sei bis jetzt noch nichts passiert. Im Zuge dieser zweiten Beratung beschloss der Ständerat sowohl redaktionelle als auch inhaltliche Änderungen. Einerseits präzierte der Ständerat den Begriff der Zuwendungen. So ist nun auch im Gesetz klar umschrieben, dass es sich bei Zuwendungen sowohl um monetäre als auch um nicht monetäre Leistungen handelt. Andererseits schlägt der Ständerat vor, die Limite bei Kampagnen tiefer anzusetzen. Kampagnen sollen ab einem Budget von 50 000 statt 250 000 Franken offengelegt werden. Es gibt für den Ständerat wie auch für Ihre vorberatende Kommission keinen Grund, weshalb für kleine Kampagnen keine Offenlegungspflicht gelten sollte, denn in der Realität sind es oft viele kleinere Kampagnen, die alle das gleiche Anliegen verfolgen und gemeinsam grossen Einfluss erzielen. Es ist ein Gebot der Fairness, gleich lange Spiesse auch für diese Kampagnen herzustellen. Damit wird vor allem auch bei den Abstimmungskämpfen mehr Transparenz bei den diversen Komitees hergestellt.

Ihre Staatspolitische Kommission hat im Januar die Vorlage zum zweiten Mal beraten. Ziel ist es, einen guten politischen Kompromiss zu schaffen. So schlägt Ihnen die Mehrheit der Kommission neu Beitragsschwellen vor, ab welchen die Herkunft einer Spende offengelegt werden soll. Damit ist auch das Kernanliegen der Initiative Teil des Antrages der Mehrheit Ihrer Kommission. Die Höhe dieser Beitragsschwellen werden wir in der Detailberatung diskutieren.

Die SPK des Nationalrates hat sich für drei Ergänzungen des Entwurfes des Ständerates ausgesprochen:

1. Mit 14 zu 10 Stimmen beantragt sie, dass Parteien zusätzlich offenlegen müssen, welche Beiträge sie von ihren Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern erhalten.
2. Mit 16 zu 7 Stimmen will sie, dass Offenlegungspflichten für Mitglieder des Ständerates bezüglich ihres Wahlkampfbudgets bestehen. Die Offenlegungspflicht soll dabei erst ab dem Zeitpunkt der Wahl eines Ständerates oder einer Ständerätin greifen. Ab diesem Zeitpunkt hat der Bund auch die Kompetenz, seine eigenen Behörden selbstständig zu regeln.
3. Mit 14 zu 10 Stimmen spricht sich die Kommission für eine stichprobenweise Kontrolle aus, damit das Transparenzanliegen auch glaubwürdig umgesetzt werden kann.

Eine Minderheit der Kommission plädiert für Nichteintreten auf die Vorlage, dies primär, weil das schweizerische Politsystem Besonderheiten aufweise, welche mit dem Transparenzanliegen nicht zu vereinen seien, und weil befürchtet wird, dass Spendeneinnahmen mit der Offenlegung zurückgehen werden.

Da die Vorlage ein indirekter Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative ist, muss sie spätestens in der Sommersession verabschiedet werden.

Ihre Staatspolitische Kommission schlägt Ihnen mit 14 zu 8 Stimmen vor, auf die Vorlage einzutreten.

**Cottier** Damien (RL, NE), pour la commission: C'est la seconde fois que notre conseil conduit un débat d'entrée en matière sur cet objet. Lors de la session de septembre 2020, notre conseil avait décidé de soutenir, en la corrigeant sur certains points, la proposition de sa commission, qui

#### AB 2021 N 81 / BO 2021 N 81

s'éloignait du modèle du Conseil des Etats, en prônant non pas la transparence des dons individuels – dans le projet qui vous a été présenté à l'époque –, mais une transparence accrue des comptes des partis avec l'obligation d'annoncer aussi bien les recettes que les dépenses et le bilan.

Au vote sur l'ensemble, notre conseil avait toutefois rejeté le projet, certains estimant que ce dernier n'apportait plus assez de transparence, alors que d'autres trouvaient qu'il n'y avait pas de nécessité de légiférer sur ce sujet. Ce vote négatif de notre conseil équivaut à une non-entrée en matière. C'est la raison pour laquelle nous reprenons aujourd'hui le débat d'entrée en matière une seconde fois.

Entre-temps, le Conseil des Etats a repris l'examen du dossier. Il a maintenu sa décision d'entrer en matière et adapté légèrement son projet sur quelques points. Il a notamment précisé, à l'article 76b alinéa 2 lettre b, qu'une libéralité devant être annoncée peut correspondre aussi bien à une prestation monétaire qu'à une prestation non monétaire, par exemple une prestation de service, la mise à disposition de locaux ou de matériel, etc.

Par ailleurs, le Conseil des Etats a abaissé le niveau de dépenses qui déclencherait l'obligation pour une personne ou une société de personnes qui s'engage dans une campagne de votation de faire connaître leur financement. Cette limite passe de 250 000 francs à 50 000 francs, et ce afin d'éviter que de nombreux comités de campagne ne passent "entre les mailles du filet" de la transparence.



Votre commission a repris ce dossier à la suite du second examen au Conseil des Etats. Par 14 voix contre 8, elle a décidé d'entrer en matière et de renoncer à son propre contre-projet dont son conseil n'avait pas voulu. Elle propose d'apporter quelques modifications au projet du Conseil des Etats.

Précisons que, comme ce projet est un contre-projet indirect à l'initiative populaire sur la transparence, il devra être sous toit d'ici la session d'été 2021.

Voici les précisions que votre commission vous propose.

A l'article 76b alinéa 2 lettre c, la commission propose, par 14 voix contre 10, d'obliger à déclarer les contributions que les partis reçoivent de leurs élus ou de porteurs de mandats. On pense notamment aux magistrats de l'ordre judiciaire ou à des représentants de partis qui seraient nommés dans des institutions officielles. Une minorité propose de ne pas introduire cette disposition.

A l'article 76c alinéa 3, la commission a décidé, par 16 voix contre 7, d'introduire l'obligation lors des campagnes des membres du Conseil des Etats de déclarer leur financement selon les mêmes règles que les candidats au Conseil national.

A l'article 76e alinéa 1, votre commission propose, par 14 voix contre 10, d'introduire des contrôles par échantillonnage des informations financières fournies afin d'assurer un minimum de contrôle et la confiance dans le système.

Il reste quelques minorités sur lesquelles nous reviendrons brièvement tout à l'heure.

S'agissant de l'entrée en matière, une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière, estimant que le système politique suisse repose sur le militantisme et la confiance et qu'il n'y a pas d'abus manifestes dans ce domaine. Par ailleurs, selon la même minorité, l'existence d'un grand nombre d'acteurs autres que les partis politiques rendraient la législation peu efficace.

La commission quant à elle vous propose, par 14 voix contre 8, d'entrer en matière.

**Buffat Michaël (V, VD):** Au nom de la minorité de la commission, je vous invite à ne pas entrer en matière sur ce projet. Nous avons déjà eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises: nous avons là un texte pour nous donner bonne conscience, mais qui n'améliorera nullement la transparence pour la population. La vraie transparence est impossible à atteindre, tellement il existe de moyens de la contourner, y compris avec la mise en oeuvre de cette loi, qui suscite beaucoup de doutes, beaucoup d'incertitudes, et qui ne permettra pas d'obtenir plus de transparence. En réalité, nous mettons simplement en place une immense bureaucratie, que ce soit pour l'administration, bien sûr, ou pour les partis politiques.

Je me permets de vous rappeler qu'en Suisse nous avons un système de milice et que nous avons différents échelons d'organisation politique, soit les niveaux communal, cantonal et fédéral. Dans beaucoup de partis politiques, des miliciens exercent cette activité à côté de leur travail. Cela imposerait toute une bureaucratie à des gens qui s'engagent pour faire vivre notre démocratie.

Je ne vais pas développer à nouveau tous les arguments que nous avons exposés en septembre dernier ou en commission, mais je vous invite vraiment à maintenir notre décision de septembre 2020 de ne pas entrer en matière.

Permettez-moi quand même de faire deux commentaires sur le nouveau texte qui nous est proposé, notamment sur les modifications apportées par le Conseil des Etats. Tout d'abord, la précision concernant les libéralités monétaires. A mon sens, le terme "libéralités" incluait déjà les prestations monétaires. Mais là encore comment évaluer, pour déterminer le coût total d'une campagne, ces différentes prestations? Comment évaluer une libéralité non monétaire? Si quelqu'un laisse son candidat poser une affiche ou une banderole sur sa maison, est-ce une libéralité non monétaire? Quelle est la valeur de cette libéralité? Comment pourrait-elle être estimée? Cela apporte beaucoup plus de questions que de réponses.

Ma deuxième remarque – j'y reviendrai lors du développement de mes minorités – concerne les montants qui sont fixés dans cette loi. On parle par exemple d'un montant de 50 000 francs pour l'élection au Conseil des Etats. A mon sens, ces montants ne veulent rien dire, car ils ne tiennent pas compte des disparités cantonales. Notre pays a des cantons de différentes tailles. On parle de ces 50 000 francs pour les campagnes au Conseil national et au Conseil des Etats. Je pense que, par exemple, dans un petit canton de Suisse centrale, une campagne électorale coûte moins de 50 000 francs, alors que dans un grand canton comme le canton de Vaud, par exemple, 50 000 francs ne permettent même pas de lancer une campagne. Vouloir fixer dans cette loi un montant qui ne tient pas compte des disparités cantonales n'a à mon avis pas de sens.

C'est pourquoi je vous invite à confirmer notre décision de septembre 2020 et à ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

**Bircher Martina (V, AG):** Der indirekte Gegenvorschlag krankt an den gleichen Punkten wie die Volksinitiative



selbst; er wurde einfach etwas verwässert. So wurden beispielsweise die Schwellenwerte erhöht. Die Grundproblematik bleibt aber auch mit dieser Vorlage bestehen: Sie erhalten eine Scheintransparenz, nicht mehr und nicht weniger. Damit streuen Sie der Bevölkerung Sand in die Augen.

Es ist immer möglich, durch Drittpersonen oder auch durch die Stückelung von Spenden die eingeforderte Transparenz zu umgehen. Statt Transparenz erhalten Sie ein administratives Monster, denn man muss alles präzise angeben, und Sie wollen auch Kontrollen einführen. Sie argumentieren mit der Bekämpfung der Korruption und nennen als Beispiele Länder wie die Türkei oder Russland, die eine solche Transparenz angeblich kennen. Seien wir ehrlich: Sind das unsere Vorbilder? In der SPK wurde in diesem Bereich kein einziges Beispiel von Korruption in der Schweiz genannt.

Mit dieser Scheintransparenz legen Sie aber den roten Teppich aus für ein staatlich finanziertes Politsystem, mit dem Spenden womöglich ausbleiben und der Staat dann einspringen muss. Damit tragen Sie unser bewährtes Milizsystem zu Grabe. Statt Politiker, die einen Beruf ausüben, erhalten Sie Vollzeitpolitiker. Damit erhalten Sie Personen, die keinen Bezug mehr zur Realität und zur Bevölkerung haben und für sich politisieren statt für unser Volk. Ein grosser Erfolgsfaktor der Schweiz war immer ihr Milizsystem, aber mit dieser angeblichen Transparenz gefährden Sie unser Milizsystem.

Daher unterstützt die SVP-Fraktion die Minderheit Binder und bittet Sie, auf die Vorlage nicht einzutreten.

**Masshardt Nadine (S, BE):** Gerne lege ich zuerst meine Interessenbindung offen: Ich bin Copräsidentin des Trägervereins der Transparenz-Initiative.

AB 2021 N 82 / BO 2021 N 82

Die SP-Fraktion ist für Eintreten auf den indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative. Wir zählen darauf, dass der Nationalrat nun seine Arbeit macht und einen wirksamen Gegenvorschlag verabschiedet, nachdem die Mehrheit in der vergangenen Herbstsession ganz auf die Offenlegung der Namen der Grossspender verzichten wollte. Der Nationalrat strich damals das Kernelement der Initiative aus dem Gegenvorschlag heraus. Das war inakzeptabel, denn Transparenz in der Politikfinanzierung ist zentral für die politische Meinungsbildung. Gerade bei uns in der Schweiz mit so vielen Wahlen und Abstimmungen ist es für die Bürgerinnen und Bürger entscheidend zu wissen, wer mit grossen Geldsummen auf die Politik Einfluss nehmen will. Denn grosse Spenden können Abhängigkeiten schaffen.

Seit der Herbstsession gab es weitere Transparenzentscheide, die zeigen, wie gross das Bedürfnis der Bevölkerung nach mehr Transparenz in der Politikfinanzierung ist. So stimmten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Bern am 27. September mit überdeutlichen 88,4 Prozent Ja-Stimmen für eine Transparenzvorlage. Neu müssen Parteien und Komitees in Bern Spenden über 5000 Franken offenlegen. Anfang Februar legte die Waadtländer Regierung dem Parlament einen Entwurf für ein Transparenzgesetz vor. Gemäss diesem sollen Parteien und Komitees Spenden ab 3000 Franken offenlegen. Die Waadt wäre damit bereits der siebte Kanton mit einer Transparenzregelung. Zudem arbeitet derzeit auch der Kanton Zürich an einem Transparenzgesetz.

Umso erfreuter ist die SP, dass die Staatspolitische Kommission Ihres Rates nun im zweiten Anlauf diesem Bedürfnis der Stimmbevölkerung nachkommt. Wir haben es heute in der Hand, einen griffigen Gegenvorschlag zu verabschieden. Wichtig sind dabei insbesondere die Schwellenwerte, die Kontrollen und die Sanktionen. Auf diese Punkte werden wir in der Detailberatung eingehen.

Uns, der SP-Fraktion, ist es wichtig, schon hier beim Eintreten zu signalisieren, dass wir auf den Kompromiss einsteigen. Deshalb können wir bei der Offenlegung der Grossspenden, bei Artikel 76c Absatz 2 Buchstabe c, die Minderheit II (Silberschmidt) unterstützen. Wir sind zwar überzeugt, dass die Offenlegung der Grossspender schon ab 10 000 Franken wünschenswert wäre, wie dies auch die Initiative verlangt, denn 10 000 Franken sind eine moderate Schwelle. 10 000 Franken sind weit mehr als ein durchschnittlicher Monatslohn, und für Parteien und Komitees bedeuten Spenden von 10 000 Franken bereits einen erheblichen Zustupf und können dabei eben auch erhebliche Abhängigkeiten schaffen.

Weil es uns aber ein Anliegen ist, dass es überhaupt zu einem griffigen Gegenvorschlag kommt, tritt die SP-Fraktion ein, unterstützt im Sinne eines Kompromisses die Schwelle von 15 000 Franken und bittet Sie, dies auch zu tun.

**Marra Ada (S, VD):** Les choses sont très simples: nous avons une initiative populaire qui a abouti et qui a pour objectif une réelle transparence dans les financements et les dépenses des partis politiques et l'obligation de publication des sommes et de leur provenance, donc des noms des donateurs, pour toute somme de plus de 10 000 francs donnée aux partis et aux personnes. En 2019, le Conseil des Etats a souhaité y opposer



un contre-projet. C'était un pauvre projet au rabais, sur lequel notre conseil n'est pas entré en matière en septembre dernier. Il était trop peu ambitieux pour certains et allait trop loin pour d'autres, qui ne veulent absolument pas entendre parler de transparence.

Alors, aujourd'hui, il s'agit pour celles et ceux qui comprennent que le peuple veut plus de transparence en matière de financement, comme l'ont montré les votations à Fribourg ou à Schwytz, ou encore les cinq législations cantonales qui ont des règles en matière de transparence, de choisir s'ils souhaitent faire un pas supplémentaire et donner une chance à ce contre-projet en lui donnant un vrai contenu ou s'ils préfèrent continuer à envoyer des messages, à adopter des postures qui ne trompent personne.

A gauche, nous sommes à l'aise, notre ligne est claire. Pour nous, le règne de l'opacité a assez duré. Les deux points principaux qui différencient l'initiative populaire et le contre-projet résident dans la fixation du montant minimum à déclarer perçu dans les différentes campagnes de votation et d'élection, ainsi que dans la publication de leur donateur. Pourtant, le groupe socialiste a pour but de faire aboutir un contre-projet qui soit crédible et il fera des compromis.

A droite, il faudra décider si vous souhaitez donner une réelle chance à ce contre-projet en y mettant, comme cela a été dit, du contenu. Une partie de nos collègues l'a fait en commission en soutenant ou proposant des amendements allant dans ce sens; il s'agit notamment des cosignataires de la minorité Silberschmidt, qui propose un compromis et souhaite abaisser de 25 000 à 15 000 francs le seuil à partir duquel les libéralités, les dons à des partis, à des comités doivent être déclarés. La droite de ce Parlement doit aller dans ce sens. Selon nous, ce seuil ne devrait pas être de 10 000 francs comme dans l'initiative populaire, mais cela permettrait de faire un pas important dans le bon sens. Dans un esprit de compromis, nous le soutiendrons.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste entrera en matière et je déclinerais au fur et à mesure nos positions sur les autres minorités.

**Präsident** (Aebi Andreas, Präsident): Die Mitte-Fraktion verzichtet auf ein Votum.

**Kälin Irène** (G, AG): Ganz offensichtlich tun wir uns schwer mit Transparenz, viel zu schwer. Denn Transparenz ist zentral, Transparenz ist zentral in einer Demokratie, ganz besonders in einer Demokratie wie der unseren, in der wir uns so oft äussern dürfen und können. Aber die Transparenzgeschichte, die wir in diesem Saal geschrieben haben, war bisher wenig bis gar nicht überzeugend. Was einst erfreulich mit einem Gegenentwurf des Ständerates zur Transparenz-Initiative begann, ist zu einer Verwässerungstragödie in mehreren Akten geworden. Doch der vorletzte Akt macht Hoffnung auf eine Wende, und der letzte Akt ist noch nicht gespielt. Wir haben die Chance, ihn so zu schreiben, dass das Stück seinen Namen wieder verdient und die Dramaturgie wieder zurückkehrt und das Stück in Richtung Transparenz zurechtgerückt wird.

Wir können heute Transparenz schaffen und die Frage beantworten, wer wofür von wem wie viel Geld bekommt – im Wissen darum, dass Geld auf die politische Meinungsbildung und Meinungsfindung einen Einfluss hat und es deshalb von Interesse ist, welche Geldflüsse bei Kampagnen, Wahlen und Initiativen die Meinungsbildung und -findung beeinflussen, woher das Geld kommt, wohin es fliesst und um wie viel Geld es sich handelt. Deshalb war und ist das Herzstück der Transparenz-Initiative wie auch des Gegenvorschlages des Ständerates immer die Offenlegung von Spenden gewesen. Diese Offenlegung hat die Mehrheit in diesem Saal das letzte Mal einfach hinausgekippt – der vermeintliche Todesstoss für die Vorlage, denn damit hatte die Vorlage mit Transparenz ausser auf dem Papier und im Titel nicht mehr viel zu tun.

Unser Schwesterrat hat aber entschieden, an seinem Gegenvorschlag festzuhalten und der Transparenz eine weitere Runde und eine weitere Chance zu geben, und hat ganz im Sinne der Transparenz-Initiative noch Verbesserungen vorgenommen. Die Offenlegungspflicht für Komitees soll schon ab Gesamtausgaben von 50 000 Franken gelten. Das ist gut und ganz im Sinne der Transparenz.

Nächster Halt war dann in unserer Staatspolitischen Kommission, und siehe da: Wir können es doch mit der Transparenz, zumindest eine Mehrheit will es können. Die Mehrheit empfiehlt nun, sowohl die Ständeratswahlen einzubeziehen – wobei die Offenlegung nach erfolgter Wahl gemacht werden soll – wie auch stichprobenweise Kontrollen einzuführen. Der wichtigste Punkt ist aber ein anderer. Das Herzstück der Vorlage hat dieses Mal überlebt: die Offenlegungspflicht für Spenden. Und mehr noch: Wir können heute alle einen Schritt aufeinander zugehen und mit dem Kompromiss der Minderheit Silberschmidt, der 15 000 Franken als Grenze für die Offenlegungspflicht vorsieht, auch die Kehrtwende hier im Rat schaffen und Transparenz herstellen.

Ich nehme es vorweg: Wir sind bereit, diesen Kompromiss mitzutragen, auch wenn uns der Schwellenwert von 10 000 Franken selbstverständlich nach wie vor viel sinnvoller erscheint. Aber wir wollen Transparenz, wir wollen eine Antwort



auf die Frage geben, wer wofür wie viel Geld bekommt. Wir wollen verbindliche Spielregeln für alle bei der Politfinanzierung, genauso wie unsere Wählerinnen und Wähler, unsere Bürgerinnen und Bürger. Wenn wir dafür alle einen Schritt aufeinander zu machen müssen, dann machen wir das.

Aber kehren wir zusammen den Spiess wieder um, treten wir ein, und schaffen wir endlich Transparenz.

**Silberschmidt** Andri (RL, ZH): Es wurde jetzt oftmals gesagt, dass die Glaubwürdigkeit der Schweizer Politik leide, weil diese Vorhaben, die jetzt erläutert wurden, noch nicht umgesetzt seien. Ich würde das nicht unterschreiben. Ich glaube, unsere Institutionen – sei das das Parlament oder auch der Bundesrat – und auch unsere Parteien haben einen sehr grossen Rückhalt in der Schweizer Bevölkerung, und wir geniessen sehr grosses Vertrauen. Wenn es um die Transparenz geht, können wir ja auch selber als Vorbild vorangehen. Wir können selber unsere Kampagnenbudgets und unsere Spendenbudgets offenlegen. Es gibt einige hier, die das bereits machen. Wenn die Wähler das wollen, können sie ja die Personen wählen, die das eben auch tun. Ich glaube, es wäre falsch, anzunehmen, dass es eine totale Transparenz geben würde. Das gibt es weder in der heutigen Welt noch in der Welt der Initiantinnen und Initianten, weil alle ihre Ideen haben, wie sie eben dann doch ein zusätzliches Finanzierungsgefäss schaffen können. Die SP hat eine Stiftung gegründet, über die sie die Spenden nun laufen lassen kann. Ich glaube, wir müssen uns hier doch auch bewusst sein, dass wir kein perfektes System haben werden, in dem alles transparent wäre, auch wenn wir auf diese Vorlage eintreten – ich bin sehr stark der Meinung, dass wir das tun sollen. Wir haben jetzt auch zum Beispiel bei der Abstimmung über die Konzernverantwortungs-Initiative gesehen, dass die Befürworter der Initiative dann dort doch weniger Transparenz gewünscht haben. Ich glaube, wichtig wäre halt auch, dass man jeweils selber das vorlebt, was man auch politisch einfordert.

Nichtsdestotrotz liegt jetzt diese Initiative zur Debatte bei uns auf dem Tisch. Die FDP hat bereits bei der ersten Beratung gefunden, dass wir auf einen Gegenvorschlag eintreten müssen. Wir müssen eine Lösung hier im Rat finden, einen Kompromiss mit allen Parteien, die an diesem Kompromiss mitarbeiten, damit wir eben auch eine Antwort auf dieses Anliegen finden.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen im Namen der FDP-Fraktion, auch das zweite Mal auf diese Vorlage einzutreten. Uns war es in der Detailberatung ein Anliegen – wir kommen später noch darauf zu sprechen –, dass wir eine miliztaugliche Umsetzung dieses Gegenvorschlages und auch einen echten Kompromiss haben. Das heisst, dass wir nicht die Umsetzung der Initiative vorwegnehmen, sondern dass wir alle einen Schritt aufeinander zugehen und so bei grossen Spenden, bei Parteien und bei politischen Kampagnen Transparenz schaffen können, dass wir aber die kleinen Spenden und die ganz kleinen politischen Komitees nicht in diesen Vorschlag hineinnehmen, weil das eben, wie schon erwähnt wurde, auch viel Bürokratie bedeuten würde und wahrscheinlich eben nicht miliztauglich wäre.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen auch im Namen der FDP-Fraktion, einzutreten. Ich werde bei der Detailberatung noch einige Punkte zu meinem Minderheitsantrag sagen.

**Matter** Michel (GL, GE): Plus de transparence dans le financement de la vie politique: qui peut, aujourd'hui, être moralement contre une amélioration de la transparence du financement des partis ou des campagnes politiques?

Comme pour la transition écologique, la transparence est un choix politique fort, le choix d'opérer un véritable virage. Ce virage n'est pas un "giratoire" où les paroles sont nombreuses et les actes rares, tant le changement inquiète certains.

Le groupe vert/libéral s'engage avec détermination vers une transparence accrue dans le financement de la vie politique: il faut de la clarté là où il n'y a plus de place pour l'obscurité.

Notre Parlement débat des limites financières et trouvera les compromis acceptables. C'est le principe de base qui importe, celui de la transparence à tous les niveaux de la vie politique. Les recettes et le décompte final ainsi que tous les avantages financiers doivent être déclarés. Il est temps d'avoir des actes, comme je l'ai dit, et non plus des intentions. Ce n'est ni une inquisition, ni une chasse aux sorcières, ce n'est là que l'expression d'une évolution de la société dans le sens d'une compréhension des influences directes et indirectes qui entourent la vie politique.

Il ne faut pas oublier non plus que cette amélioration de la transparence permettra à chacune et à chacun, ainsi qu'à toutes les entreprises, de pouvoir affirmer leurs valeurs primordiales et, en cas de financement de plusieurs partis ou candidats, de donner aux thématiques soutenues un écho renforcé.

Le groupe vert/libéral vous demande d'aller dans le sens de plus de transparence en entrant en matière sur ce contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence, et de soutenir les minorités Silberschmidt qui constituent un compromis et une avancée certaine.



**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Ich habe Ihnen die Haltung des Bundesrates zum indirekten Gegenvorschlag bereits in meinem Eintretensvotum im letzten September erläutert. Seither ist einige Zeit vergangen. Ich möchte Ihrer Kommission, der SPK, herzlich danken für die Arbeiten, die sie geleistet hat, und auch dafür, dass sie unter den Fraktionen tatsächlich auch Kompromisse gesucht hat.

Ich möchte kurz rekapitulieren: Der Bundesrat hat zur Kenntnis genommen, dass ein Mentalitätswandel stattgefunden und sich die politische Ausgangslage seit der Einreichung der Transparenz-Initiative daher geändert hat. Neben Tessin, Genf und Neuenburg führten weitere Kantone Transparenzregeln ein, beispielsweise die Kantone Schaffhausen, Freiburg und Schwyz. In anderen Kantonen, z. B. Wallis und Zürich, wurden entsprechende Vorstösse eingereicht, in Zug werden Unterschriften für Volksinitiativen gesammelt. Auch im Kanton Jura wird man über eine entsprechende Initiative abstimmen, und kürzlich haben die Stimmberechtigten der Stadt Bern die Einführung von Transparenzregeln mit fast 90 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Das ist Ausdruck eines gestiegenen Bedürfnisses nach Transparenz in der Politikfinanzierung.

Der Bundesrat hat zwar weiterhin gewisse Vorbehalte, insbesondere was die Umsetzbarkeit der hier vorgeschlagenen Regelung betrifft. Er möchte auch vor übertriebenen Erwartungen an diese Vorlage warnen. In der Praxis können Offenlegungspflichten relativ einfach umgangen werden. Zudem würde diese Vorlage nicht nur für den Staat, sondern auch für alle Beteiligten einen hohen administrativen und finanziellen Aufwand zur Folge haben. Der Bundesrat nimmt aber die gesellschaftlichen Entwicklungen ernst und hat deshalb die Vorlage, wie sie vom Ständerat ursprünglich verabschiedet wurde, unterstützt. Er erachtet diesen Gesetzentwurf als ausgewogen. Es ist eine angemessene Kompromisslösung. Der Bundesrat zieht ihn der Volksinitiative deshalb klar vor.

Sie haben die Vorlage des Ständerates im letzten September in der Gesamtabstimmung zunächst deutlich abgelehnt. Ihre Kommission hat sich nun aber entschieden, der Vorlage eine zweite Chance zu geben. Ich habe Ihnen bereits dafür gedankt.

Ich gehe kurz auf die Minderheiten ein, damit kann ich es abkürzen. Ich werde dann in der Detailberatung nur noch zum Einzelantrag Aeschi Thomas sprechen, der neu eingegangen ist.

Zunächst zu den Minderheitsanträgen zur Senkung des Schwellenwertes bei Zuwendungen: Ihre Kommission schliesst sich insbesondere bei der Höhe der offenzulegenden Zuwendungen dem Ständerat an. Eine Minderheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen allerdings, die Schwelle, ab welcher Parteien oder Komitees gespendete Beiträge offenlegen müssen, von 25 000 auf 10 000 Franken zu senken. Eine andere Minderheit beantragt Ihnen eine Schwelle von 15 000 Franken. Ein Schwellenwert von 10 000 Franken entspricht jenem der Volksinitiative. Wie die Mehrheit Ihrer Kommission will auch der Bundesrat, dass eigentlich nur bedeutende Spenden von der Offenlegungspflicht erfasst

#### AB 2021 N 84 / BO 2021 N 84

sind. Der Bundesrat ist aber offen. Der Bundesrat kann mit einer tieferen Schwelle durchaus leben. Ich bitte Sie, hier einer Kompromisslösung zum Durchbruch zu verhelfen.

Zum Schwellenwert von 50 000 Franken bei Wahl- und Abstimmungskampagnen: Dieser wurde vom Ständerat im letzten Dezember beschlossen. Ihre Kommission beantragt Ihnen, sich hier dem Ständerat anzuschliessen. Der Bundesrat hat damals in der Debatte im Ständerat gesagt, er stehe diesem Schwellenwert skeptisch gegenüber. Der Bundesrat verschliesst sich aber einem Kompromiss zwischen den Fraktionen selbstverständlich nicht. Es sind ja primär die politischen Parteien, die betroffen sind.

Schliesslich beantragt Ihnen Ihre Kommission drei Änderungen zur Vorlage des Ständerates vom letzten Dezember. Ich möchte mich dazu noch kurz äussern.

Zu Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe c: Ihre Kommission möchte regeln, dass die Parteien zusätzlich offenlegen müssen, welche Beiträge sie von ihren Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern erhalten. Dieser Punkt ist im Zusammenhang mit dieser Vorlage neu. Der Bundesrat hat sich deshalb nicht mit dieser Frage befasst. Ich kann aber darauf hinweisen, dass Mandatsbeiträge, sofern sie als Zuwendungen erfolgen, ab einem gewissen Schwellenwert bereits in diesem Rahmen offengelegt werden müssen, nämlich gemäss Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b.

Zur Offenlegungspflicht bei Ständeratswahlen in Artikel 76c Absatz 2bis: Ihre Kommission schlägt Ihnen vor, dass die Wahlkampffinanzierung für Mitglieder des Ständerates offengelegt werden soll. Es ist Ihnen bekannt, dass sich der Bundesrat aus föderalistischen Gründen gegen eine Offenlegungspflicht bei Ständeratswahlen ausgesprochen hat, denn die Regelung der Wahl in den Ständerat ist bekanntlich dem kantonalen Recht vorbehalten; Artikel 150 Absatz 3 der Bundesverfassung regelt dies so. Der Antrag Ihrer Kommission trägt dem immerhin insoweit Rechnung, als diese Offenlegungspflicht für die Kampagnenführer erst zum Tragen kommt, wenn eine Ständerätin oder ein Ständerat tatsächlich gewählt wurde.



Schliesslich noch zur Erweiterung der formellen Kontrolle mit inhaltlichen Stichproben in Artikel 76e Absatz 1: Ihre Kommission schlägt Ihnen eine Änderung bei der Kontrolle durch die zuständige Stelle vor. Der Ständerat hat sich für eine formelle Kontrolle entschieden, bei der geprüft wird, ob alle Angaben und Dokumente innert Frist eingereicht wurden. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist nun der Meinung, dass zusätzlich stichprobenweise kontrolliert werden soll, ob die eingereichten Angaben und Dokumente auch inhaltlich korrekt sind. Hierzu kann ich Ihnen sagen, dass eine solche inhaltliche Kontrolle für die zuständige Stelle, mutmasslich die Bundeskanzlei, mit unverhältnismässig grossem Aufwand verbunden wäre. Es würde auch weitere personelle Ressourcen bedingen. Zudem sollten die Erwartungen an eine solche stichprobenweise Kontrolle nicht allzu hoch gesteckt werden. Die zuständige Behörde könnte selber keine Administrativuntersuchung anordnen. Ich bitte Sie, bei Artikel 76e Absatz 1 bei der vom Ständerat beschlossenen Version einer formellen Kontrolle zu bleiben bzw. der Minderheit II (Binder) Ihrer Kommission zu folgen. Damit habe ich zu den wesentlichen Anträgen auf der Fahne Stellung genommen. Ich werde mich nur noch zum Einzelantrag Aeschi Thomas äussern, der neu eingegangen ist. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Präsident** (Aebi Andreas, Präsident): Die Berichterstatter verzichten auf ein Votum. Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Binder ab.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.400/22348)

Für den Antrag der Mehrheit ... 115 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 70 Stimmen

(6 Enthaltungen)

### **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*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Gliederungstitel nach Art. 76a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Titre et préambule, ch. I introduction, titre suivant l'art. 76a**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### *Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Aebi Andreas, Präsident): Über die weiteren Artikel führen wir eine einzige Debatte.

**Streiff-Feller** Marianne (M-CEB, BE): In meinem Minderheitsantrag I zu Artikel 76b verlange ich mit dem Schwellenwert von 10 000 Franken genau den Betrag, der in der Initiative auch verlangt wird. Weitere Abstimmungen, wie zum Beispiel in der Stadt Bern, wo die Offenlegungspflicht von fast 90 Prozent der Bevölkerung angenommen wurde, zeigen deutlich, dass Transparenz auch bei den Bürgerinnen und Bürgern ein wichtiges Anliegen ist.

Die Mehrheit der Kommission möchte den Betrag wie der Ständerat auf 25 000 Franken festsetzen. Dieser Betrag ist viel zu hoch. Es kann nicht sein, dass der Betrag so hoch angesetzt wird, dass er die Hälfte dessen beträgt, was bei einem Kampagnenbudget offengelegt sein muss.

Im Sinne eines Kompromisses bin ich aber bereit, meinen Minderheitsantrag I zurückzuziehen und die Minderheit II (Silberschmidt) zu unterstützen. Er hat die Schwelle bei 15 000 Franken festgelegt. Dies liegt näher bei der Initiative und ist doch ein wichtiger Schritt in Richtung Transparenz. Ich danke der FDP-Fraktion, dass sie in dieser wichtigen Frage die Zeichen der Zeit auch erkannt hat und hier einen gangbaren Kompromiss vorschlägt.

Ich bitte Sie, die Minderheit II auch zu unterstützen.





**Silberschmidt** Andri (RL, ZH): Bitte erlauben Sie mir, dass ich auch gleich für die Fraktion spreche, dann erspare ich mir das nächste Votum.

Die FDP-Fraktion folgt überall der Mehrheit, weil sie mit diesem Gegenvorschlag einen Kompromiss will, damit wir womöglich einen Rückzug der Initiative herbeiführen können. Wir haben noch zwei neue Anträge eingereicht:

Wenn wir an einem Gegenvorschlag arbeiten, dann sollten möglichst alle Transparenzanliegen berücksichtigt werden; deshalb unser Antrag zur Offenlegung der Mandatsbeiträge, welcher in der Kommission auch eine Mehrheit gefunden hat. Wir sind der Meinung, dass es gerade bei Ämtern, in welche Parteiangehörige gewählt werden, wie zum Beispiel beim Amt des Bundesrichters, möglich sein muss, dass die Bevölkerung über die entsprechenden Mandatsbeiträge Transparenz hat. Dieser Antrag fand eine Mehrheit in der Kommission, und selbstverständlich unterstützen wir ihn auch.

Zu meinem Minderheitsantrag II auf eine Limite von 15 000 Franken zur Offenlegung von Spenden: Mir war es ein Anliegen, zwischen der sehr viel höheren Limite von 25 000 Franken in der Variante des Ständerates und der Limite in der Initiative einen Kompromiss zu finden, der womöglich zu einem Rückzug der Initiative führen wird; ich hoffe, dass wir von den Initianten bald ein solches Zeichen erhalten.

Eine Limite von 10 000 Franken ist ein Witz, weil dieser Betrag jenem der Initiative entspricht. Dann würde es gar keinen Gegenvorschlag brauchen, respektive wir könnten dann gleich über die Initiative abstimmen. Deshalb bin ich froh, dass die Ratshälfte, die diesen Antrag bisher unterstützt hat, nun auf den Kompromissantrag mit 15 000 Franken umschwenkt. Er wird hoffentlich eine Mehrheit finden.

#### AB 2021 N 85 / BO 2021 N 85

In letzter Minute kam noch ein Einzelantrag Aeschi Thomas, den wir in der Fraktion besprochen haben. Wir haben beschlossen, diesen abzulehnen. Das Anliegen von Herrn Aeschi ist berechtigt, er will vollständige Transparenz bei Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und so weiter. Aber sein Anliegen ist insofern bereits erfüllt, als der Gegenvorschlag vorsieht, dass nicht nur Parteien, sondern auch politische Verbände oder irgendwelche Personengesellschaften, die eine Kampagne führen, ab 50 000 Franken Budget einer Offenlegungspflicht unterstellt sind. Das Kernanliegen von Herrn Aeschi ist damit bereits erfüllt.

Zudem hat er aber noch etwas hereingenommen, was wir überhaupt nicht unterstützen können: Er fordert eine weitergehende Offenlegung zum Beispiel bei Lobby-Organisationen. Gerade vonseiten der SVP kommt damit ein starker Eingriff ins Privatrecht, wonach auch eine Lobby-Organisation, die gar keine politischen Kampagnen führt und keine Abstimmungen macht, der Offenlegungspflicht unterstellt wäre. Das ist für uns ein zu starker Eingriff ins Privatrecht.

Wir lehnen den Einzelantrag Aeschi Thomas deshalb so, wie er ist, ab. Ein Teil davon wird mit dem Gegenvorschlag erfüllt, und der andere Teil geht schlicht und einfach viel zu weit und ist der Sache nicht dienlich.

Ich fasse zusammen: Die FDP-Fraktion ist für einen Kompromiss. Die FDP-Fraktion will einen Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative, der so griffig ist, dass die Initiative zurückgezogen werden kann. Auf dieses Zeichen warten wir noch und hoffen, dass es bald kommt. Wir folgen deshalb überall der Mehrheit, ausser bei den Beträgen, da folgen wir meiner Minderheit II, die 15 000 Franken beantragt. Den Einzelantrag Aeschi Thomas lehnen wir ab.

**Buffat** Michaël (V, VD): Merci de me donner de nouveau la parole pour défendre mes deux propositions de minorité.

Tout d'abord, à l'article 76b alinéa 2 lettre c, la nouvelle proposition de la majorité vise à introduire une déclaration des "contributions des différents élus et autres porteurs de mandats". Nous savons tous que, dans quasiment tous les partis, les élus et porteurs de mandat versent une contribution à leur parti. En ce qui me concerne, je verse des contributions à mon parti à trois niveaux: au niveau national, au niveau cantonal et aussi au niveau du district. Bien sûr, ma contribution la plus importante va à la section cantonale.

La disposition précitée introduirait un nouveau niveau de complication dans la loi et en rajouterait une couche sur le plan administratif sans aucune plus-value pour la transparence, car vous savez toutes et tous que chaque mandataire d'un parti, que ce soit un élu ou un autre mandataire ayant obtenu un poste, verse des contributions à son parti politique. Donc, on ne nous apprend rien de nouveau à cet article.

En ce qui concerne la deuxième minorité, à l'article 76c alinéa 2bis, en relation avec l'obligation de déclarer pour les élus au Conseil des Etats, la majorité de la commission introduit donc une nouvelle disposition afin que les membres du Conseil des Etats qui ont dépensé plus de 50 000 francs pour leur campagne déclarent leurs recettes et libéralités. Je vous invite à rejeter cette proposition pour les raisons suivantes.

D'abord, il s'agit d'une élection de compétence cantonale.



Ensuite, comme je l'ai dit dans le débat d'entrée en matière, le montant de 50 000 francs ne veut rien dire du tout. En effet, 50 000 francs sont largement suffisants pour faire campagne dans un petit canton, tandis que dans un grand canton comme le canton de Vaud, avec 50 000 francs, on peut à peine se payer un prospectus durant la campagne électorale.

Enfin, cela ajouterait un niveau de complication dans cette affaire parce que la disposition s'appliquerait uniquement aux candidats élus au Conseil des Etats. Cela voudrait dire que tous les autres candidats au Conseil des Etats, mais qui ne seraient pas élus, ne seraient pas obligés de déclarer la provenance des dons. Là, on en revient à un argument que j'avais exposé au mois de septembre dernier: celui des personnes candidates à la fois à un siège au Conseil national et à un siège au Conseil des Etats – j'en connais un certain nombre dans cette salle qui ont été candidats à un siège dans les deux chambres. Comment calculer ce qu'ils ont investi pour promouvoir leur candidature, soit pour un siège au Conseil national, soit pour un siège Conseil des Etats? Donc, vous voyez bien qu'on est en train de faire un truc très complexe qui conduirait à beaucoup de travail administratif pour n'apporter en définitive aucune transparence. Lors de la campagne que j'ai faite en 2019, tout l'argent que j'ai reçu a servi à financer ma candidature, pour me promouvoir au Conseil des Etats, auquel je n'ai pas été élu. Donc, selon l'alinéa 2bis, je n'aurais pas eu de compte à rendre, alors que, bien sûr, en faisant campagne pour un siège au Conseil des Etats, ma campagne pour le Conseil national a été dynamisée. Vous voyez bien l'absurdité de ce grand machin administratif qu'on est en train de mettre en place et qui n'apporterait aucune transparence.

C'est pourquoi je vous invite à rejeter ces deux nouvelles dispositions en suivant mes minorités.

**Marti Samira (S, BL):** Ich werde zu meinem Minderheitsantrag sprechen und dann auch sogleich für die SP-Fraktion in deutscher Sprache zur Detailberatung Stellung nehmen.

Wie wir bereits in der Eintretensdebatte betont haben, sind wir sehr froh, dass die Kommission nun wieder auf Kurs hin zu einem wirkungsvollen und brauchbaren Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative ist. Das ist insofern begrüßenswert, als die Initiative ja von einem sehr grossen, sehr breiten Bündnis lanciert wurde. Unterdessen wurden auch schon in mehreren Kantonen entsprechende Vorlagen mit sehr deutlicher Zustimmung angenommen, wie es auch die Frau Bundesrätin bereits betont hat.

Seit Beginn der Beratung hier im eidgenössischen Parlament haben wir als SP immer Hand geboten für einen wirkungsvollen Gegenvorschlag. Nach einem letzten kleinen Unfall im letzten Herbst sind wir ja jetzt wieder gemeinsam auf Kurs, und das freut uns ungemein. Sie wissen, es geht darum, grosse Geldflüsse in der politischen Arbeit offenzulegen, weil es nämlich von öffentlichem Interesse ist, wer mit grossen Summen die politische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung beeinflussen will.

Die Initiative fordert deshalb konkret, dass Parteien jährlich Bilanz und Erfolgsrechnung sowie alle Spenden ab 10 000 Franken offenlegen müssen. Zum Vergleich: Im europäischen Durchschnitt liegen diese Schwellenwerte bei 3500 Euro.

Angesichts der Tatsache, dass Kollegin Streiff bei Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b ihren Minderheitsantrag zurückgezogen hat, werden wir um des Kompromisses willen die Minderheit II (Silberschmidt) unterstützen, die eine entsprechende Schwelle bei 15 000 Franken festlegen möchte. Die Höhe des Schwellenwertes ist das Kernstück, das Herz dieses Gegenvorschlages. Wir unterstützen natürlich alle Anträge, die eine Mehrheit finden und in die richtige Richtung gehen.

Bei Artikel 76c Absatz 2bis kann ich mir ein Lachen fast nicht verkneifen. Ich bin dem Ständerat äusserst dankbar, dass er im Dezember am ursprünglichen Gegenvorschlag festgehalten hat. Allerdings ist es doch eine interessante Pointe, dass er sich selbst von den Transparenzvorschriften ausgenommen hat. Aber keine Angst, Ihre Kommission hat auch hier einen guten, verfassungsmässigen Kompromiss gefunden, den die SP-Fraktion ebenso unterstützen wird.

Das Gleiche gilt für die Kontrollmechanismen; auch hier haben wir einen Kompromiss gefunden. Wir sind zwar nach wie vor der Meinung, dass umfassendere Kontrollen wirkungsvoller wären, aber wir unterstützen natürlich den Kompromiss. Deshalb werde ich auch meinen Minderheitsantrag I zurückziehen. Aus der gleichen Überzeugung, dass wirkungsvolle Kontrollen und Sanktionen nötig sind, werden wir aber die Minderheit Kälin weiterhin unterstützen.

Nun lassen Sie mich ein paar Worte zum Einzelantrag Aeschi Thomas sagen: Wir lehnen den Antrag ab, denn die politische Arbeit von Lobby-Organisationen und Verbänden ist ja bereits den Offenlegungspflichten von Artikel 76c unterstellt. Insbesondere bei privaten Firmen aber, wie dies zum Beispiel Lobby-Agenturen sind – also bei privatwirtschaftlichen Unternehmungen, meistens Aktiengesellschaften –, scheinen uns umfassende Transparenzvorschriften doch etwas über das Bundesgesetz über die politischen Rechte hinauszugehen. Wir sind gerne bereit, diese Diskussion zu führen. Es wäre dann

**AB 2021 N 86 / BO 2021 N 86**

vielleicht ein neues Bundesgesetz namens "Umfassende gläserne Konzerne" oder ähnlich nötig. Wir glauben aber, dass das Thema hier die Vorlage überborden würde.

Wer gehört unter den Begriff der Lobby-Firma? Sind es Economiesuisse, Avenir Suisse, Progressuisse, Autonomiesuisse? Ist es Furrerhugi? Ist es ein Lehrbetrieb, der uns ein Mail schreibt, weil er möchte, dass sein Lehrling die Lehre beenden darf? Wer gehört dazu? Es ist zu unklar, um in einem derart fortgeschrittenen Prozess, bei einer derart breit abgestützten Allianz noch kurzfristig weitere Anträge hinzuzufügen. Es ist auch schade, dass das Anliegen nicht in der Vernehmlassung diskutiert werden konnte, dass es nicht Teil des erläuternden Berichtes sein konnte und vor allem dass die Verfassungsmässigkeit nicht geklärt werden konnte, bei der wir zumindest Fragezeichen sehen.

Wir sind bereit, diese Diskussion zu führen, aber das Anliegen sprengt definitiv den Rahmen dieses Gegenvorschlages. Ich danke Ihnen deshalb für die umsichtige Ablehnung des Einzelantrages Aeschi Thomas. Und wir danken Ihnen, wenn wir es heute schaffen, einen wirkungsvollen Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu erstellen.

**Binder-Keller** Marianne (M-CEB, AG): Ich spreche zum Minderheitsantrag bei Artikel 76e Absätze 1 bis 3, gleichzeitig dann auch zur Positionierung unserer Partei.

Bei Artikel 76e Absätze 1 bis 3 bittet Sie die Minderheit II (Binder), dem Ständerat zu folgen. Das Gleiche gilt für unsere Partei. Es geht um die Transparenzübungen, die wir, zumindest was den Aufwand betrifft, einigermaßen unter Kontrolle halten wollen.

Der Ständerat sieht vor, dass die Dokumente und Angaben fristgerecht eingereicht werden und dass diese Fristen auch kontrolliert werden. Bei Nichteinhaltung mahnt die zuständige Stelle die Akteure, setzt wiederum Fristen und kann bei Feststellung von Unregelmässigkeiten auch Strafanzeigen einreichen. Danach werden die Angaben veröffentlicht. Diese Kontrollen genügen, sie sollen nun aber noch erhöht werden, was zu noch aufwendigeren Kontrollen führt.

Da sind wir beim Punkt und bei einem unserer Argumente, weshalb sowohl die Initiative wie auch der Gegenvorschlag nicht ins System der schweizerischen Parteienfinanzierung passen: Der Aufwand und der Ertrag stehen in keinem Verhältnis.

Wenn auf dem internationalen Parkett immer wieder moniert wird, die Schweiz sei in der Politikfinanzierung intransparent, dann wird immer ausser Acht gelassen, um welche Beträge es sich in der Schweiz handelt, verglichen mit dem Ausland. Wir kennen keine millionenschwere staatliche Förderung wie andere Länder. Ich nenne gerne nochmals Deutschland: 2019 wurden für alle Parteien zusammen 193,5 Millionen Euro ausbezahlt. Dazu schütteten parteinahe Stiftungen nochmals 600 Millionen hinterher. Der Deutsche Bundestag ist ein Berufsparlament. Wo die Politik vollumfänglich vom Staat alimentiert wird, ist es folgerichtig, dass zusätzliche private Spenden offengelegt werden müssen. Wenn ein Politikfinanzierungssystem dermassen aufwendig ist, rechnet sich auch der bürokratische Aufwand, der betrieben wird, um möglichst grosse Transparenz zu schaffen.

Sie, die Sie hier als Milizpolitikerinnen und -politiker gewählt sind, Parteiarbeit leisten und für Kampagnen Geld sammeln – Sie wissen selbst, dass die Sammelarbeit aufwendig ist, es sich in der Regel nicht um riesige Beträge handelt und man froh ist um Spenderinnen und Spender, die unser politisches System und die direkte Demokratie unterstützen. All dies belastet die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler aber nicht zusätzlich, die umfassenden, hochbürokratischen Transparenzforderungen aber eben schon. Sie kosten, und sie stehen, wie gesagt, in keinem Verhältnis zum Ertrag. Sie sind auch schwer umzusetzen. Sie würden in ein staatlich alimentiertes Parteienfinanzierungssystem passen. Und das – das behaupte ich immer wieder – ist letztlich auch die Absicht der Initianten.

Ich fasse zusammen, was die Position der Mitte-Partei ist. Wir lehnen die Initiative ab, und wir lehnen auch den Gegenvorschlag aus den folgenden Gründen ab:

1. Die Bedingungen der Initianten sind ja doch nicht erfüllt.
2. Er schafft eine Teiltransparenz, indem er die Ständeräte ausnimmt.
3. Eine wesentliche Forderung, die wir immer gestellt haben, beinhaltet er nicht: Wenn wir schon unser im Vergleich zu anderen Ländern sehr günstiges schweizerisches Parteienfinanzierungssystem auf den Kopf stellen wollen, dann kann es nicht sein, dass dies nur die Offenlegung der direkten Spenden betrifft; dann muss es auch die indirekten betreffen. Das heisst, dass konsequenterweise auch offengelegt werden muss, wer für die Parteien in den Parlamenten sitzt und gleichzeitig auf den Payrolls der Gewerkschaften, der Verbände – selbstverständlich auch der Wirtschaftsverbände – und all der zahlreichen NGO steht und damit von geldwer-



ten Leistungen profitiert und querfinanziert wird. Das sind alles Organisationen mit politischer Einflussnahme. Inwiefern profitieren diese dann alle von diesen Sachleistungen in den Parlamenten? Mit dieser Forderung nach umfassender oder konsequenter Transparenz sind wir nicht durchgedrungen. Sie hätte nämlich die ganze Sache etwas ad absurdum geführt. Man würde nämlich einmal sehen, wie unglaublich kompliziert und schwer umsetzbar das Ganze ist.

Wir beantragen Ihnen nochmals die Ablehnung des Gegenvorschlages und ebenfalls die Ablehnung der Initiative. Wir werden aber hier ausser bei Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe c den Mehrheiten folgen, und selbstverständlich werden wir der Minderheit folgen, die ich jetzt vertreten habe. Ebenfalls werden wir den Antrag Aeschi Thomas unterstützen, der in die Richtung geht, die wir eigentlich auch einmal angedacht haben. Wenn schon Transparenz, dann auch für die Verbände.

**Kälin Irène (G, AG):** Ein Gesetz ist nur so gut, wie es auch kontrolliert werden kann und kontrolliert wird. Auch Transparenzbestimmungen brauchen einen Kontrollmechanismus, damit Zuwiderhandlungen aufgedeckt und geahndet werden können. Der vorliegende Entwurf will nur vorsätzliche Zuwiderhandlungen gegen die Offenlegungspflicht unter Strafe stellen, konkret mit Bussen bis zu 40 000 Franken. Nur dürfte in der Praxis eine Vorsätzlichkeit kaum nachweisbar sein, und damit drohen die Strafbestimmungen ins Leere zu laufen.

Das will meine Minderheit bei Artikel 76j Absatz 2 ändern, indem sie auch die fahrlässige Zuwiderhandlung in die Strafbestimmungen aufnehmen will, so, wie es einst der Entwurf des Ständerates vorgesehen hat. Konkret sollen Bussen bis 20 000 Franken verhängt werden können, wenn die Täterin oder der Täter die Transparenzbestimmungen fahrlässig missachtet hat.

Damit sollen die Strafbestimmungen Hand und Fuss bekommen, denn bei den schwachen Kontrollmöglichkeiten, die vorgesehen sind, ist es fast ausgeschlossen, dass man einer Täterin oder einem Täter Vorsätzlichkeit wird nachweisen können. Also braucht es, wenn die Strafbestimmungen nicht ins Leere laufen sollen, eine Erweiterung um den Straftatbestand der Fahrlässigkeit, denn Transparenz schaffen wir nur, wenn wir die Einhaltung der Transparenzspielregeln auch kontrollieren. Zu einer wirksamen Kontrolle gehört es, dass wir Falschspielerinnen und Falschspieler zur Rechenschaft ziehen und dann auch zur Kasse bitten.

Ich freue mich sehr, wenn Sie die Minderheit Kälin unterstützen.

**Marra Ada (S, VD):** Ce contre-projet contient plusieurs thèmes: l'obligation de déclarer le financement des partis politiques; l'obligation de déclarer le financement des campagnes d'élection et de votation et de la récolte de signatures; le contrôle de ces obligations; les sanctions. Nous l'avons dit lors du débat d'entrée en matière, il y a des éléments sur lesquels nous ne pourrions pas transiger, et d'autres que nous saluons. Par rapport au contre-projet au rabais rejeté en septembre, il y a eu de réelles améliorations.

Ainsi, à l'article 76c alinéa 1, l'abaissement du seuil à partir duquel les partis ont l'obligation de faire la transparence sur le financement lors de campagnes de votation et d'élection

**AB 2021 N 87 / BO 2021 N 87**

est passé de 250 000 francs à 50 000 francs, ce qui est une bonne chose.

A l'article 76b alinéa 2 lettre c, nous saluons également le fait d'introduire le devoir d'information au sujet des contributions financières des élus et des personnes dont le mandat dépend de l'affiliation à un parti. Nous soutiendrons la position défendue par la majorité sur ce point, ainsi que la position de la majorité qui, à l'article 76c alinéa 2bis, vise à introduire le soutien à des élus du Conseil des Etats dans l'obligation de déclarer les dons reçus. En effet, nos collègues de la Chambre haute se sont oubliés en préparant cette proposition de contre-projet, cela sans aucune raison valable, comme s'ils étaient au-dessus des contingences de ce débat sur la transparence. Or la raison qui fonde ce souci de transparence est le bon vieil adage: "Qui paie commande". Cela est valable pour les partis, les membres du Conseil national, et cela doit l'être pour les membres du Conseil des Etats.

Concernant le contrôle prévu à l'article 76e, je ne m'y arrêterai pas longuement puisque Samira Marti a retiré sa minorité dans un souci de compromis. L'échantillonnage du contrôle proposé par la majorité nous semblait aléatoire, voire arbitraire. Par contre, nous le disons clairement, une loi n'a de réelle force de frappe que si elle s'accompagne de sanctions envers celles et ceux qui l'enfreignent. La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats l'a bien compris en introduisant dès son premier projet une amende de 40 000 francs en cas de tromperie intentionnelle et de 20 000 francs en cas de négligence à l'article 76j alinéas 1 et 2. Or, l'amende pour négligence a disparu au cours des débats. La minorité Kälin, que nous soutenons, souhaite réintroduire cette sanction.

Cela permettra d'éviter pas mal de négligences, à notre sens, et permettra que cette loi soit prise au sérieux



par les acteurs et actrices concernés.

Comme je l'ai déjà dit lors du débat d'entrée en matière, il reste un point crucial pour le groupe socialiste, à savoir les montants qui doivent être déclarés. Le statu quo, un montant de 25 000 francs, qui a prévalu lors du vote d'entrée en matière en septembre dernier, et qui a conduit au refus d'entrée en matière, n'est absolument pas tenable. Une partie de la droite l'a bien compris puisqu'à l'article 76b et 76c, la minorité II (Silberschmidt) propose d'abaisser ce montant à 15 000 francs. Vu le retrait de la minorité I (Streiff), qui proposait un montant de 10 000 francs, nous soutiendrons évidemment la proposition de la minorité II et vous invitons à en faire de même, afin de donner du corps à ce contre-projet.

Concernant la proposition Aeschi Thomas, nous ne tomberons pas dans le piège grossier qui est tendu. D'une part, parce que sa proposition est déjà contenue à l'article 76c: toute personne morale qui fait une campagne politique devra se soumettre à cette loi. D'autre part, nous ne voulons pas que se répète ce qui s'est passé avec l'initiative Berberat "Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbyisme au Parlement fédéral". Après un énorme travail de toutes sortes de lobbies mécontents, le projet issu de cette initiative a été refusé par ce conseil. C'est la manoeuvre que tente de renouveler ici Thomas Aeschi.

C'est pour toutes ces raisons que nous vous invitons à nous suivre.

**Silberschmidt** Andri (RL, ZH): Frau Kollegin, unsere Kollegin Binder hat in ihrem Votum gesagt, dass der Gegenvorschlag ja nicht einmal dazu ausreiche, dass die Initianten darüber nachdenken würden, die Initiative zurückzuziehen. Können Sie vielleicht aus Ihren Gesprächen schildern, ob der Gegenvorschlag, wenn dieser im Nationalrat und im Ständerat durchkommt, eine Grundlage für einen Rückzug wäre?

**Marra** Ada (S, VD): Je ne suis pas membre du comité d'initiative et ne peux pas m'exprimer en son nom. Mais ce qui est certain, c'est que le contenu de cette loi et la direction qu'elle prend, avec notamment le compromis que vous avez proposé en ce qui concerne le seuil de 15 000 francs et toute une série d'autres améliorations, sont des signaux extrêmement positifs en vue d'un retrait de l'initiative. Mais je ne peux évidemment pas me prononcer au nom du comité d'initiative.

**Gysin** Greta (G, TI): Le cittadine e i cittadini hanno il diritto di avere informazioni dettagliate su chi finanzia, e con quali somme, le campagne politiche, i partiti e i candidati in vista delle elezioni. Sappiamo tutti che i soldi contano anche in politica e possono fare la differenza. Sappiamo inoltre tutti che le campagne politiche e anche quelle elettorali diventano sempre più dispendiose. Avere queste informazioni è un diritto dei cittadini; ed è una nostra responsabilità legiferare in questo senso. Il nostro sistema politico, che spesso chiama i cittadini al voto, ancora più di altri dovrebbe imporre regole chiare riguardo la trasparenza nel finanziamento della politica.

Nella sessione autunnale dell'anno scorso il Consiglio nazionale ha annacquato a dismisura il controprogetto del Consiglio degli Stati all'iniziativa "per più trasparenza nel finanziamento della politica". Oggi abbiamo la possibilità di correggere il tiro. Possiamo spianare la via ad un sistema non del tutto ma per lo meno un po' più trasparente. Il perno dell'iniziativa come del controprogetto del Consiglio degli Stati è la pubblicazione delle donazioni. Lo scorso settembre il nostro Consiglio ha dato il colpo di grazia al controprogetto, stralciando proprio questo punto. La trasparenza rimaneva così solo nel titolo. Fortunatamente, il Consiglio degli Stati ha mantenuto la propria posizione e ci dà oggi la possibilità di scegliere la strada giusta al bivio in cui ci troviamo. Se non lo facciamo sarà il popolo ad obbligarci a farlo, su questo non ho dubbi!

Il gruppo dei Verdi seguirà la maggioranza della commissione per quanto riguarda il coinvolgimento nel progetto dei consiglieri agli Stati eletti e i controlli saltuari. Riguardo l'aspetto più importante dell'iniziativa, ovvero la pubblicazione delle donazioni, sosterremo la minoranza II (Silberschmidt) con la soglia a 15 000 franchi. Preferiremmo importi più bassi, ma siamo pronti a sostenere questa soglia nell'ottica di un compromesso, perché si possa finalmente fare un passo avanti in materia di trasparenza nel finanziamento della politica.

Sosterremo inoltre la minoranza Kälin all'articolo 76j capoverso 2. Una legge è buona solo se è dotata degli strumenti necessari per controllarne l'applicazione. Il progetto della maggioranza vuole punire le violazioni degli obblighi di pubblicazione solo nel caso in cui siano intenzionali. Nella pratica è però improbabile riuscire a provare l'intenzionalità dell'infrazione, quindi le sanzioni rimarrebbero sulla carta ma difficilmente verrebbero applicate. La minoranza Kälin vuole quindi includere le violazioni colpose nelle disposizioni penali, come previsto per altro inizialmente nel controprogetto del Consiglio degli Stati. Sarebbero previste multe fino a 20 000 franchi se l'autore ignorasse per negligenza le disposizioni sulla trasparenza.

Il gruppo dei Verdi sosterrà inoltre tutte le minoranze che danno forza al progetto e boccherà invece quelle che lo indeboliscono.



**Regazzi** Fabio (M-CEB, TI): Cara collega Gysin, lei mi è debitrice di una risposta: in occasione dell'ultimo dibattito sulla trasparenza le avevo chiesto quanto avevate investito – tramite associazioni ambientaliste, associazioni per la protezione degli animali ecc. – per combattere la nuova legge sulla caccia. Mi aveva detto che avrebbe verificato e che me lo avrebbe fatto sapere. Penso che il dibattito odierno sia una buona occasione per rifarle la domanda, sperando che questa volta sia in grado di darmi una risposta.

**Gysin** Greta (G, TI): Collega Regazzi, già in occasione della sessione autunnale le avevo detto di non aver fatto parte del comitato. Non sono quindi in grado di darle queste informazioni. Approfitto della sua domanda per invitarla a sostenere il controprogetto e tutte le proposte di emendamento che danno forza al nostro obiettivo. Trovo veramente un po' strano che lei pretenda da me o da noi la trasparenza che lei non è disposto a dare quando fa parte di un comitato o è coinvolto nelle elezioni – è veramente un atteggiamento un po' strano. La trasparenza è per tutti! Ci sostenga e così ci sarà trasparenza in futuro!

**Matter** Michel (GL, GE): Je vais être bref. Le groupe vert/libéral vous demande d'aller dans le sens de plus de

AB 2021 N 88 / BO 2021 N 88

transparence et de suivre la minorité II (Silberschmidt), qui constitue un véritable compromis et une avancée certaine. Comme je l'ai déjà dit, le groupe vert/libéral rejettera la proposition Aeschi Thomas et les autres minorités.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Ich habe eigentlich bereits beim Eintreten zu den verschiedenen Anträgen Stellung genommen. Ich möchte mich noch zum Einzelantrag Aeschi Thomas äussern, der verschiedene Fragen aufwirft.

Artikel 76b beschränkt die Pflicht zur Offenlegung der Finanzierung – also Einnahmen und Zuwendungen – auf eine klar definierte Gruppe, nämlich auf jene politischen Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind, und auf parteilose Mitglieder der Bundesversammlung. Mit dem Antrag Aeschi Thomas sollen nun generell alle politischen Organisationen zur Offenlegung ihrer Finanzierung verpflichtet werden. Eine klare Umschreibung, was eine Organisation zu einer politischen Organisation macht, gibt es aber nicht. Das Gleiche gilt für Lobby-Organisationen. Die Aufzählung im Antrag zeigt, wie schwierig es in der Praxis sein würde festzulegen, welche Organisationen ihre Finanzierung tatsächlich offenlegen müssten. Hier hätten wir rechtlich kaum lösbare Abgrenzungsschwierigkeiten.

Es ist natürlich so: Es sind längst nicht nur politische Parteien, die sich politisch betätigen. Das ist allerdings in der Vorlage bereits berücksichtigt. In Artikel 76c wird ja vorgesehen, dass alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften, die politische Kampagnen für mehr als 50 000 Franken führen, die Finanzierung für diese Kampagnen offenlegen müssen. Die Offenlegung der Kampagnenfinanzierung ist also gewährleistet. Das gilt selbstverständlich auch für alle Organisationen, die Herr Aeschi aufgezählt hat.

Die Lösung, wie sie die Kommission jetzt vorsieht, ist sinnvoll. Mit der Annahme des vorliegenden Antrages würden Sie hingegen mehr Probleme schaffen, als Sie lösen. Es gibt, ich habe es gesagt, rechtliche Abgrenzungsprobleme.

Jetzt kommt aber noch etwas hinzu: Verbände, insbesondere Arbeitgeberverbände, aber auch Arbeitnehmerorganisationen, erfüllen zahlreiche Aufgaben, die nicht direkt mit dem politischen Meinungsbildungsprozess zu Wahlen und Abstimmungen zusammenhängen. Der Gewerbeverband, der Arbeitgeberverband und auch Gewerkschaften informieren, beraten, unterstützen ihre Mitglieder und finanzieren auch Weiterbildung. Es geht hier also auch um Tätigkeiten im Bereich der Privatautonomie. Deshalb wäre es nicht gerechtfertigt und auch nicht verhältnismässig, sie im Bundesgesetz über die politischen Rechte zur Offenlegung ihrer gesamten Einnahmen zu verpflichten – darum geht es: um die gesamten Einnahmen und nicht um die Kampagneneinnahmen.

Der Bundesrat lehnt diesen Antrag ab und bittet Sie, hier seiner Empfehlung zu folgen.

**Gredig** Corina (GL, ZH), für die Kommission: Gerne nehmen wir im Namen Ihrer SPK zu den einzelnen Minderheitsanträgen Stellung.

Bei den Minderheitsanträgen zu Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b geht es um die Höhe des offenkundigen Beitrages, des Kernstücks sozusagen. Bei der Frage der Höhe der Offenlegungsschwelle bestehen unterschiedliche Ansichten darüber, ab wann die Bedeutung einer Einzelspende als so gross einzuschätzen ist, dass der Spender oder die Spenderin offengelegt werden soll. Ihre vorberatende Kommission ist mehrheitlich der Ansicht, dass der Schwellenwert bei 25 000 Franken gesetzt werden sollte. Diese Schwelle kommt zum Tragen bei Spenderinnen und Spendern politischer Parteien sowie bei Spenden im Rahmen von Wahl-



und Abstimmungskämpfen, falls die Kampagne die Schwelle von 50 000 Franken übersteigt. Eine Minderheit schlägt Ihnen vor, die Limite auf 15 000 Franken zu senken, da damit auch die Proportionalität im Vergleich zur neuen Limite von 50 000 Franken bei Wahl- und Abstimmungskämpfen wieder besser gegeben ist. Wir haben es vorhin gehört: Der zweite Minderheitsantrag, der eine Schwelle von 10 000 Franken vorsieht, wurde zurückgezogen.

Eine weitere Minderheit besteht bei Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe c. Hier geht es um den Ausbau der Transparenz bei den Einnahmen der Parteien. Nebst den Spenden sollen auch Mandatsbeiträge offengelegt werden, da diese auch bedeutende Einnahmequellen von Parteien sein können.

Den Einzelantrag Aeschi Thomas konnten wir in der Kommission naturgemäss nicht beraten. Die SPK hat aber an ihrer Sitzung vom 13. Februar 2020 die Verwaltung beauftragt, ihr eine Formulierung vorzulegen für die Ergänzung des Gegenvorschlages um Personen, Organisationen, Verbände und Unternehmen, die Zuwendungen an politische Parteien oder Wahl- und Abstimmungskampagnen tätigen. Sie hat dieses Konzept jedoch nicht weiterverfolgt, da es im Vollzug erhebliche Probleme gäbe und einen grossen Aufwand bei sehr vielen Verbänden und Unternehmungen nach sich zöge und somit nicht verhältnismässig wäre. Die hier vorliegende Lösung ist einfacher und knüpft an die Begrifflichkeiten der Initiative an, da sie ja als indirekter Gegenvorschlag zu ebendieser konzipiert wurde.

Zu den weiteren Minderheitsanträgen wird der Kommissionssprecher französischer Sprache Stellung nehmen.

**Cottier** Damien (RL, NE), pour la commission: Si j'ai bien compté, il reste encore trois minorités, certaines ayant été retirées.

L'article 76c alinéa 2bis concerne l'élection des députés au Conseil des Etats. Comme cela a été relevé, également par Mme la conseillère fédérale, cette élection relève du droit cantonal. C'est la raison pour laquelle le Conseil des Etats n'a pas intégré de réglementation à ce sujet dans son projet. Pourtant, on voit mal pourquoi la transparence souhaitée pour les campagnes d'élection au sein de notre conseil aurait soudainement moins d'intérêt pour les électrices et électeurs s'agissant de l'élection au Conseil des Etats.

Si nous ne pouvons pas, pour des raisons constitutionnelles, intervenir au stade des élections des membres du Conseil des Etats, nous le pouvons une fois ces derniers élus. Une fois élus, les députés au Conseil des Etats sont membres d'une autorité fédérale et le Parlement peut donc fixer des règles pour l'exercice de leur mandat. Il le fait d'ailleurs déjà, par exemple pour les règles d'incompatibilité ou pour la déclaration des liens d'intérêt.

La commission propose donc d'introduire, à l'article 76c alinéa 2bis, une obligation de déclaration, selon les mêmes critères que ceux qui valent pour les candidats au Conseil national, pour les membres élus du Conseil des Etats.

Monsieur Buffat, si on estime qu'il y a un problème d'équité avec les autres candidats au Conseil des Etats, eh bien les cantons ont toute latitude pour légiférer sur cette question.

Il faut noter que le délai de six mois après l'élection, fixé à l'article 76d alinéa 1 lettre bbis, se réfère à six mois après la validation de l'élection par les autorités cantonales. Je le précise parce que l'entrée en fonction pourrait ne pas suivre immédiatement l'élection, par exemple, dans le cas de l'entrée en fonction d'un vident-ensuite: cela peut arriver dans les cantons qui ont un système proportionnel pour l'élection au Conseil des Etats.

Une minorité, cela a été dit, estime qu'il ne faut pas introduire cette obligation, pas plus pour les membres du Conseil des Etats que pour les membres de notre conseil. Elle propose de renoncer à cette inscription. La majorité vous recommande le contraire.

A l'article 76e alinéas 1 à 3, votre commission propose, par 14 voix contre 10, d'introduire des contrôles par échantillonnage des informations fournies.

La proposition de la minorité I (Marti Samira) a été retirée. La minorité II (Binder), elle, propose de ne pas introduire ce type de contrôles, estimant que le système suisse se base sur la confiance. La majorité de la commission estime que la confiance est importante, en effet, mais que des contrôles par sondage permettraient de renforcer celle-ci et d'identifier d'éventuels abus, sans qu'il soit nécessaire pour autant de mettre en place un système lourd. Nous vous recommandons donc de rejeter la proposition de cette minorité.

A l'article 76j alinéa 2, on trouve la question de l'amende en cas de négligence. La minorité Kälin propose une amende d'au maximum 20 000 francs alors qu'elle est de 40 000 francs en cas de violation intentionnelle. La majorité de la

AB 2021 N 89 / BO 2021 N 89

commission suit le Conseil des Etats et le Conseil fédéral. Elle estime que dans ce cas, vu notamment le caractère de milice de notre système politique, il n'y a pas lieu d'amender si l'erreur vient d'une négligence. Nous



vous invitons donc à rejeter la proposition de cette minorité.

S'agissant de la proposition Aeschi Thomas, elle n'a évidemment pas été discutée en commission, mais cette dernière a fait des réflexions qui allaient un peu dans le même sens, en se demandant notamment si des organisations syndicales ou des organisations économiques devaient aussi être soumises au devoir de transparence si elles faisaient des dons. La commission a renoncé à imposer la transparence à ces organisations, mais les dons, s'ils dépassent la valeur que nous fixerons tout à l'heure, seront bel et bien soumis au besoin de transparence. Ils le seront non pas par le donateur, mais par le bénéficiaire, à savoir le parti politique qui en bénéficierait.

Par ailleurs, cela a aussi été rappelé notamment par Mme la conseillère fédérale Keller-Sutter, si des organisations économiques, syndicales ou autres s'engagent dans une campagne d'élections ou de votations fédérales, au-delà du montant de 50 000 francs tel que proposé dans le projet, eh bien là aussi il y aura une obligation de transparence. On peut donc se demander si, dans le cas de la proposition Aeschi Thomas, la loi fédérale sur les droits politiques est bien le bon point d'ancrage si l'on fait référence à l'ensemble des activités, également non politiques, de ces associations, et si par ailleurs le principe constitutionnel de proportionnalité est respecté s'agissant d'une atteinte quand même importante à la liberté économique et à la liberté d'association.

Un dernier point: si cette proposition devait être adoptée, il faudrait évidemment revoir la question des contrôles, parce qu'on voit mal comment l'autorité responsable pourrait vérifier que toutes les institutions concernées – elles sont probablement des dizaines de milliers dans notre pays – ont bien transmis les informations prévues, sans qu'on crée un Léviathan administratif que la commission ne souhaite pas.

Je l'ai dit, la commission n'a pas discuté spécifiquement de cette proposition individuelle, mais elle a parlé du cadre, et ses réflexions allaient dans une direction différente, celle d'une législation qui serait tout de même beaucoup plus légère. Il n'y a donc pas de recommandation sur cette proposition de la part de la commission.

**Art. 76b***Antrag der Mehrheit**Titel, Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

...

c. Die Beiträge der einzelnen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit I*

(Streiff, Funciello, Glättli, Gredig, Kälin, Marra, Marti Samira, Moser, Pult, Widmer Céline)

*Abs. 2 Bst. b*

b. ... und den Wert von 10 000 Franken pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Jahr überschreiten.

*Antrag der Minderheit II*

(Silberschmidt, Cottier, Fluri, Moret Isabelle)

*Abs. 2 Bst. b*

b. ... und den Wert von 15 000 Franken pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Jahr überschreiten.

*Antrag der Minderheit*

(Buffat, Addor, Binder, Bircher, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Romano, Rutz Gregor, Steinemann)

*Abs. 2 Bst. c*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Aeschi Thomas**Titel*

Offenlegungspflicht der politischen Parteien und Organisationen

*Abs. 1bis*

Die Offenlegungspflicht nach Absatz 1 gilt auch für politische Verbände sowie Lobby-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (Gewerkschaften).





*Schriftliche Begründung*

Politische Verbände sowie Lobby-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (insbesondere Gewerkschaften) haben viel grössere finanzielle Budgets für die politische (Öffentlichkeits-)Arbeit als die meisten politischen Parteien. Es wäre entsprechend widersprüchlich, wenn die Offenlegungspflicht zwar für politische Parteien gilt, die Lobbyfirmen und Gewerkschaften davon aber befreit würden.

**Art. 76b**

*Proposition de la majorité*

*Titre, al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

...

c. ... les contributions des différents élus et autres porteurs de mandats.

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité I*

(Streiff, Funciello, Glättli, Gredig, Kälin, Marra, Marti Samira, Moser, Pult, Widmer Céline)

*Al. 2 let. b*

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

*Proposition de la minorité II*

(Silberschmidt, Cottier, Fluri, Moret Isabelle)

*Al. 2 let. b*

b. ... la valeur dépasse 15 000 francs par auteur de la libéralité et par année ...

*Proposition de la minorité*

(Buffat, Addor, Binder, Bircher, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Romano, Rutz Gregor, Steinemann)

*Al. 2 let. c*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Aeschi Thomas*

*Titre*

Obligation de déclarer le financement des partis et organisations politiques

*Al. 1bis*

L'obligation visée à l'alinéa 1 s'applique également aux associations politiques ainsi qu'aux groupes d'intérêt, aux organisations d'employeurs et aux organisations de travailleurs (syndicats).

*Titel, Abs. 1bis – Titre, al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.400/22349)

Für den Antrag der Mehrheit ... 121 Stimmen

Für den Antrag Aeschi Thomas ... 69 Stimmen

(3 Enthaltungen)

*Abs. 2 Bst. b – Al. 2 let. b*

**Präsidentin** (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Der Antrag der Minderheit I (Streiff) wurde zurückgezogen. Die Abstimmung gilt auch für Artikel 76c Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 76d Absatz 4.

AB 2021 N 90 / BO 2021 N 90



*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.400/22351)

Für den Antrag der Minderheit II ... 118 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 76 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Abs. 2 Bst. c – Al. 2 let. c*

**Präsidentin** (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Die Abstimmung gilt auch für Artikel 76i Absatz 1 Buchstabe c.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.400/22352)

Für den Antrag der Mehrheit ... 117 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 77 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 76c**

*Antrag der Mehrheit*

*Titel, Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2bis*

Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die für die Wahl eines Mitglieds des Ständerates eine Kampagne geführt und dafür mehr als 50 000 Franken aufgewendet haben, müssen die Schlussrechnung über ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Sinne von Absatz 2 Buchstabe c offenlegen.

*Abs. 3*

... ihre Einnahmen beziehungsweise bei Wahlen in den Ständerat nur die Schlussrechnung über ihre Einnahmen gemeinsam einreichen. ...

*Abs. 4*

Streichen

*Antrag der Minderheit I*

(Streiff, Funicello, Glättli, Gredig, Kälin, Marra, Marti Samira, Moser, Pult, Widmer Céline)

*Abs. 2 Bst. c*

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

*Antrag der Minderheit II*

(Silberschmidt, Cottier, Fluri, Moret Isabelle)

*Abs. 2 Bst. c*

c. ... und den Wert von 15 000 Franken pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Kampagne überschreiten.

*Antrag der Minderheit*

(Buffat, Addor, Bircher, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann)

*Abs. 2bis, 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 76c**

*Proposition de la majorité*

*Titre, al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2bis*

Les personnes physiques et morales ainsi que les sociétés de personnes qui ont mené une campagne en faveur d'un membre du Conseil des Etats et ont dépensé plus de 50 000 francs à cette fin doivent fournir le



décompte final de leurs recettes et déclarer les libéralités visées à l'alinéa 2 lettre c.

*Al. 3*

... recettes; en cas d'élection au Conseil des Etats elles ne soumettent que le décompte final conjoint de leurs recettes. ...

*Al. 4*

Biffer

*Proposition de la minorité I*

(Streiff, Funicello, Glättli, Gredig, Kälin, Marra, Marti Samira, Moser, Pult, Widmer Céline)

*Al. 2 let. c*

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

*Proposition de la minorité II*

(Silberschmidt, Cottier, Fluri, Moret Isabelle)

*Al. 2 let. c*

c. ... et dont la valeur excède 15 000 francs par auteur de la libéralité et par campagne.

*Proposition de la minorité*

(Buffat, Addor, Bircher, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann)

*Al. 2bis, 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Abs. 2 Bst. c – Al. 2 let. c*

**Präsidentin** (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Der Antrag der Minderheit I wurde zurückgezogen. Der Antrag der Minderheit II wurde bei Artikel 76b angenommen.

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit II*

*Adopté selon la proposition de la minorité II*

*Abs. 2bis, 3, 4 – Al. 2bis, 3, 4*

**Präsidentin** (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Die Abstimmung gilt auch für Artikel 76d Absatz 1 Buchstabe bbis und Artikel 76h Absatz 5.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.400/22354)

Für den Antrag der Mehrheit ... 139 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 55 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 76d**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

...

bbis. ... bei Wahlen in den Ständerat die Schlussrechnung über ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Sinne von Artikel 76c Absatz 2 Buchstabe c 60 Tage nach dem Wahltermin;

...

*Abs. 2–6*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates



*Antrag der Minderheit*

(Buffat, Addor, Bircher, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann)

*Abs. 1 Bst. bbis*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit I*

(Streff, Funiciello, Glättli, Gredig, Kälin, Marra, Marti Samira, Moser, Pult, Widmer Céline)

*Abs. 4*

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

*Antrag der Minderheit II*

(Silberschmidt, Cottier, Fluri, Moret Isabelle)

*Abs. 4*

... Zuwendungen im Wert von mehr als 15 000 Franken sind ...

AB 2021 N 91 / BO 2021 N 91

**Art. 76d**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

...

bbis. ... en cas d'élection au Conseil des Etats, 60 jours après le jour de l'élection, s'agissant du décompte final des recettes ainsi que des libéralités visées à l'article 76c alinéa 2 lettre c;

...

*Al. 2–6*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Buffat, Addor, Bircher, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann)

*Al. 1 let. bbis*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité I*

(Streff, Funiciello, Glättli, Gredig, Kälin, Marra, Marti Samira, Moser, Pult, Widmer Céline)

*Al. 4*

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

*Proposition de la minorité II*

(Silberschmidt, Cottier, Fluri, Moret Isabelle)

*Al. 4*

... d'une valeur de plus de 15 000 francs ...

*Abs. 1 Bst. bbis – Al. 1 let. bbis*

**Präsidentin** (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Der Antrag der Minderheit Buffat wurde bei Artikel 76c abgelehnt.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Präsidentin** (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Der Antrag der Minderheit I wurde zurückgezogen. Der Antrag



der Minderheit II wurde bei Artikel 76b angenommen.

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit II*  
*Adopté selon la proposition de la minorité II*

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

**Art. 76e**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

... innert Frist eingereicht worden sind. Die Kontrolle über die Korrektheit der Angaben und Dokumente erfolgt stichprobenweise.

*Abs. 2*

... nicht fristgerecht oder nicht korrekt eingereicht worden sind ...

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit I*

(Marti Samira, Funicello, Glättli, Kälin, Marra, Widmer Céline)

*Abs. 1*

... eingereicht worden und korrekt sind.

*Abs. 2*

Stellt sie fest, dass gewisse Angaben und Dokumente nicht fristgerecht eingereicht worden sind oder Zweifel an deren Richtigkeit bestehen, fordert sie die verpflichteten Akteurinnen und Akteure auf, die erforderlichen Angaben und Dokumente korrekt nachzuliefern, und setzt ihnen dafür eine Frist ...

*Abs. 3*

Werden die korrekten Angaben und Dokumente nicht innert der angesetzten Frist nachgeliefert, ...

*Antrag der Minderheit II*

(Binder, Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Romano, Rutz Gregor, Steinemann)

*Abs. 1–3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 76e**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

... selon les articles 76b et 76c dans les délais. Des contrôles par échantillonnage sont effectués pour vérifier l'exactitude des informations et des documents.

*Al. 2*

Si les informations et les documents ne sont pas communiqués dans les délais ou s'ils ne sont pas exacts, l'autorité ...

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité I*

(Marti Samira, Funicello, Glättli, Kälin, Marra, Widmer Céline)

*Al. 1*

... dans les délais et que les informations et documents en question sont corrects.

*Al. 2*

Si les informations et les documents ne sont pas communiqués dans les délais ou s'il subsiste des doutes quant à leur exactitude, l'autorité compétente somme les acteurs politiques concernés de procéder à une livraison correcte en leur impartissant un délai supplémentaire.

*Al. 3*

Si les informations et les documents corrects ne sont pas communiqués dans le délai supplémentaire imparti, ...



*Proposition de la minorité II*

(Binder, Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Romano, Rutz Gregor, Steinemann)

*Al. 1–3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsidentin** (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Der Antrag der Minderheit I wurde zurückgezogen.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.400/22356)

Für den Antrag der Mehrheit ... 112 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 82 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Art. 76f, 76g**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 76h**

*Antrag der Mehrheit*

*Titel, Abs. 1–4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 5*

Die politischen Akteurinnen und Akteure nach Artikel 76c Absatz 2bis müssen in Abweichung von den Absätzen 1 bis 4 die Beträge der anonymen Zuwendungen und der Zuwendungen aus dem Ausland, die ihnen im Hinblick auf die Kampagne für die Wahl eines Mitgliedes des Ständerates gewährt wurden, mit der Schlussrechnung nach Artikel 76d Absatz 1 Buchstabe bbis offenlegen.

*Antrag der Minderheit*

(Buffat, Addor, Bircher, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann)

*Abs. 5*

Streichen

AB 2021 N 92 / BO 2021 N 92

**Art. 76h**

*Proposition de la majorité*

*Titre, al. 1–4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 5*

En dérogation aux alinéas 1 à 4, les acteurs politiques visés à l'article 76c alinéa 2bis, doivent déclarer avec le décompte final cité à l'article 76d alinéa 1 lettre bbis, les montants des libéralités anonymes et des libéralités provenant de l'étranger qui leur ont été versées en prévision de la campagne en faveur d'un membre du Conseil des Etats.

*Proposition de la minorité*

(Buffat, Addor, Bircher, Glarner, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann)

*Al. 5*

Biffer

**Präsidentin** (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Der Antrag der Minderheit wurde bei Artikel 76c abgelehnt.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*



**Art. 76i**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

...

c. Daten über die Identität von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern, die den politischen Parteien nach Artikel 76b einen Beitrag entrichten.

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Buffat, Addor, Binder, Bircher, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Romano, Rutz Gregor, Steinemann)

*Abs. 1 Bst. c*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 76i**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

...

c. l'identité des élus et autres porteurs de mandats qui versent une contribution aux partis politiques visé à l'article 76b.

*Al. 2–4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Buffat, Addor, Binder, Bircher, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Romano, Rutz Gregor, Steinemann)

*Al. 1 let. c*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsidentin** (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Der Antrag der Minderheit wurde bei Artikel 76c abgelehnt.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 76j**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Kälin, Funiciello, Glättli, Marra, Marti Samira, Pult, Widmer Céline)

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf der Kommission

**Art. 76j**

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Kälin, Funiciello, Glättli, Marra, Marti Samira, Pult, Widmer Céline)

*Al. 2*

Adhésion au projet de la commission

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.400/22357)

Für den Antrag der Mehrheit ... 125 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 68 Stimmen

(0 Enthaltungen)



**Art. 76k, Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 76k, ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 19.400/22359)

Für Annahme des Entwurfes ... 113 Stimmen

Dagegen ... 78 Stimmen

(3 Enthaltungen)