

kämpfen. Es darf nicht sein, dass Leute, die zu wenig informiert sind, Opfer ihres Nichtwissens werden; es darf nicht sein, dass sie zur Manövriermasse mächtiger Werbestrategen im Sinne willentlicher Irreführung werden und wider besseres Wissen gegen ihre eigenen Interessen stimmen. Deshalb sollte nach Meinung der Initiantin solchen Entwicklungen entsprechend prominent und sichtbar begegnet werden.

Die SPK hat sich – noch in der alten Zusammensetzung – an der Sitzung vom 11. November 1999 mit diesem Geschäft auseinander gesetzt und mit 11 zu 6 Stimmen beschlossen, der Parlamentarischen Initiative sei Folge zu geben.

Die Mehrheit der damaligen Kommission ging mit dem Anliegen und der Stossrichtung der Initiantin einig. Es ist dieser Mehrheit durchaus bewusst, dass Meinungen mit unterschiedlichem Wahrheitsgehalt und Emotionen in der politischen Auseinandersetzung eine zentrale Rolle spielen. Die vorgeschlagene Instanz mit bekannten Exponenten wäre aufgrund ihrer parlamentarischen Stellung und Legitimation in der Lage, überparteilich und im Interesse des wirklichen Sachverhaltes klärend zu wirken. Damit könnte nach Auffassung der Kommissionsmehrheit eine korrekte demokratische Auseinandersetzung gefördert werden. Dies ist ein Anliegen im Sinne vieler Bürgerinnen und Bürger, die an sachlichen Diskussionen und Lösungen interessiert sind.

Die Kommissionsminderheit hingegen glaubt nicht, dass mit dem vorgeschlagenen Instrument die Grenzziehung zwischen Wahrheit und Unwahrheit in der politischen Auseinandersetzung befriedigend gezogen werden könnte. Dies sei äusserst schwierig und könnte nicht einem staatlichen Organ übertragen werden. Zudem wird bezweifelt, dass je eine staatliche Behörde eine genügende Legitimität und Glaubwürdigkeit haben könnte, um als unbestrittener Garant einer politisch wertfreien Objektivität aufzutreten zu können. Schliesslich habe sich ja gezeigt, dass sich Bürgerinnen und Bürger durch entsprechende Kampagnen nicht so leicht in die Irre führen lassen.

Als Kommissionssprecher bitte ich Sie, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen und der Parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE), pour la commission: L'initiative parlementaire Stamm Judith a été déposée le 16 juin 1999. Elle fait suite à la publication, au cours de campagnes de votation, d'annonces exagérant ou simplifiant la réalité, à tel point qu'il était dès lors impossible de les démentir de manière suffisamment manifeste au cours de la campagne elle-même. L'auteur de l'initiative demande la création d'une autorité de recours à laquelle il sera possible de faire appel quand on juge qu'une déclaration faite dans le cadre d'une campagne de votation est problématique. Cette autorité de recours devrait pouvoir prendre position sur la plausibilité des arguments avancés et, bien que ne disposant pas de la possibilité de prendre des sanctions pénales, elle jouerait un rôle préventif et assurerait en même temps une sorte de contrôle de qualité du débat public. Si l'on considère que les publications auxquelles l'auteur de l'initiative fait allusion sont des dérapages, on pourrait comparer le rôle de l'autorité de recours à un système de protection contre les sorties de route.

La Commission des institutions politiques a examiné l'initiative au cours de sa séance du 19 novembre 1999 et tous ses membres ont reconnu la pertinence de la question posée par l'auteur de l'initiative. Ils divergent cependant sur les possibilités de remédier au problème.

La minorité de la commission, vous l'avez entendu, ne voit pas qui aurait la crédibilité et le retentissement suffisant pour, dans un laps de temps très court, faire entendre clairement un avis autorisé et reconnu largement. Elle est d'avis que le maintien de l'équilibre et de la vérité doit être laissé aux seuls acteurs du débat politique et que le Parlement ne saurait se mêler de fixer des règles forcément problématiques.

La majorité de la commission souhaite toutefois adopter une attitude volontariste et contribuer à améliorer la tenue des

débats et la crédibilité du monde politique. Elle ne veut pas limiter le débat démocratique, mais veiller au respect d'un minimum de règles. Elle ne veut pas instaurer une réglementation étatique supplémentaire, mais donner de la politique une vision plus motivante et attrayante pour la population. Non, le monde politique n'est pas un de ces milieux où ne règnent que les conflits de pouvoir, les polémiques ou les mensonges, où tous les coups sont permis et où celui ou celle qui en a les moyens peut répandre à la ronde n'importe quelle contrevérité.

Si on peut, en règle générale, faire confiance à un certain bon sens populaire et au rôle d'information des médias, il faut reconnaître que, face à des sujets parfois fort complexes, peuple et médias peuvent aussi être dépassés. Vous connaissez la formule qui dit: «Calomniez, calomniez, il en restera toujours quelque chose.» Nous devons reconnaître que nous manquons d'un organe qui puisse, avec force, quand c'est nécessaire, réaffirmer clairement les faits.

Comme existent des commissions d'éthique, par exemple dans le domaine de la biotechnologie, des conseils des sages dans certaines communes ou sections locales de partis, dotons-nous d'une instance qui permette d'améliorer l'image que nous donnons de nous-mêmes. Dans la deuxième phase, la commission aura tout loisir de préciser la meilleure manière de le faire.

Par 11 voix contre 6, la commission vous invite à donner suite à l'initiative parlementaire Stamm Judith.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Folgegeben .... 65 Stimmen  
Dagegen .... 56 Stimmen

99.430

#### **Parlementarische Initiative (Gross Andreas).**

#### **Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge**

#### **Initiative parlementaire (Gross Andreas). Campagnes de votation. Publication des montants de soutien importants**

Einreichungsdatum 18.06.99  
Date de dépôt 18.06.99

Bericht SPK-NR 03.12.99  
Rapport CIP-CN 03.12.99

Nationalrat/Conseil national 23.03.00

#### *Antrag der Kommission*

#### *Mehrheit*

Der Initiative Folge geben

#### *Minderheit*

(Antille, Beck, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritsch)

Der Initiative keine Folge geben

#### *Proposition de la commission*

#### *Majorité*

Donner suite à l'initiative

#### *Minorité*

(Antille, Beck, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritsch)

Ne pas donner suite à l'initiative



**Gross Andreas (S, ZH):** Diese Parlamentarische Initiative ist sozusagen die Zwillingsschwester derjenigen, der wir jetzt Folge gegeben haben. Gemeinsam ist beiden Initiativen die Überlegung, dass das Ergebnis einer Volksabstimmung nicht vom Weg getrennt werden kann, auf dem dieses Ergebnis zustande kam. Mit anderen Worten: Die Qualität des Ergebnisses hängt von der Qualität dieses Prozesses ab. Wir brauchen deshalb einerseits Beiträge zum öffentlichen Diskurs, wenn eine Seite sich in Bezug auf die Wahrheit weniger anstrengt; auf der anderen Seite brauchen wir ausgeglichene Möglichkeiten, sich an diesem Diskurs zu beteiligen. Anders gesagt: Wir brauchen Informationen darüber, wer sich wie stark an diesem Diskurs beteiligt. Dahinter steht die Idee, dass es ganz wichtig ist, zu wissen, von wem, aus welcher Quelle die Beiträge für Abstimmungskampagnen stammen.

Deshalb schlage ich Ihnen vor, dass auf der Bundeskanzlei eine Homepage eingerichtet wird und dort all jene mit Namen und Adresse genannt werden, die mehr als 500 Franken zu Abstimmungskampagnen beitragen. Über die Summe von 500 Franken kann man selbstverständlich reden. Ich bitte Sie, dieser Parlamentarischen Initiative auch dann zuzustimmen, wenn Sie damit nicht ganz einverstanden sind, denn wenn wir in der zweiten Runde eine konkrete Vorlage ausarbeiten, können wir eine bessere Zahl finden, wenn Ihnen diese zu tief ist. Ich persönlich hänge nicht daran; von mir aus kann man auch 1000 Franken schreiben – das wäre dann Gegenstand der Auseinandersetzung. Ich möchte Ihnen aber drei Gründe nennen, weshalb es wichtig ist, dass wir hier einen Schritt machen, der in anderen direkten Demokratien, wie in Kalifornien oder Oregon – welches den schweizerischen Verhältnissen noch näher ist – schon lange gemacht worden ist:

1. Bei grossen Inseratekampagnen wie jener vor der Abstimmung über die Revision der Bundesverfassung ist es ganz wichtig zu wissen, wer dahinter steht. Wie Sie wissen, ist bei dieser Abstimmung das Nein sehr stark propagiert worden; ich weiss zum Beispiel, dass diese Nein-Kampagne vor allem von zwei Menschen finanziert wurde, die je 100 000 Franken bezahlten. Es ist wichtig zu wissen, ob zwei Personen je 100 000 Franken oder ob 50 Personen je 4000 Franken bezahlen. Um zu wissen, wie etwas unterstützt oder bekämpft wird, ist in einer Demokratie die Zahl der Menschen, die dahinter stehen, wichtig. Damals ist der Eindruck erweckt worden, als würde sozusagen eine Massenbewegung die Bundesverfassung bekämpfen; dem war aber nicht so.

Einige wenige mit viel Geld haben den Eindruck erweckt, viele mit wenig Geld seien gegen die Revision der Bundesverfassung. Hätten wir gewusst, wer was finanziert, dann wäre die Beurteilung der Diskussion und vielleicht auch die Diskussion selber viel besser gewesen.

2. In Untersuchungen aus Kalifornien z. B. hat man festgestellt, dass auch Menschen, die nicht so viel Zeit haben wie wir, sich mit einer Sache auseinanderzusetzen, sich eine Meinung über die Sache bilden können, wenn sie sehen, wer was unterstützt.

Deshalb gehen die Kalifornier noch viel weiter, als wir es hier verlangen, und sagen zum Beispiel, auf den Stimmzetteln müsse stehen, wer ein Anliegen unterstützt und wer nicht. Selbst eine komplizierte Angelegenheit lässt sich dann durch die Kenntnis darüber erschliessen, wer sie unterstützt oder bekämpft, weil man diese Personen oder Gruppierungen von anderen Abstimmungen her schon kennt und entsprechend Vertrauen oder kein Vertrauen in sie hat.

3. Sehr wahrscheinlich werden wir nicht darum herum kommen, uns auch einmal damit zu befassen, wie die Ressourcen ausgeglichen werden können. Das heisst nicht, dass wir je in der Lage sein werden, gleich lange Spiesse, gleiche Möglichkeiten zu garantieren. Aber die Ungleichheit der Ressourcen und der Möglichkeit, Inserate und Werbung zu machen, darf ein gewisses Ausmass nicht überschreiten, wenn der Prozess nicht so beeinflusst werden soll, dass das Ergebnis nicht mehr stimmt.

Damit wir über solche Ausgleiche, solche Fairness-Regeln

diskutieren können, müssen wir besser wissen, wer ungefähr wie viel Geld wie ausgibt, ob das Ungleichheitsverhältnis 1 zu 5, 1 zu 10 oder 1 zu 20 beträgt, und wie es sich begründet.

Deshalb ist eine solche Regel, wie sie der Vorstoss einführen will, eine wichtige Quelle von Informationen, um den ganzen Prozess in einem zweiten, späteren Schritt besser zu organisieren, so dass das Resultat an Legitimität gewinnt, weil der Prozess gerecht und ausgeglichen war.

Die Legitimität des Ergebnisses hängt von der Qualität des Prozesses ab. Deshalb bitte ich Sie, diesen Vorstoss zur Qualitätssteigerung unserer direktdemokratischen Prozesse zu unterstützen.

**Antille Charles-Albert (R, VS):** L'initiative parlementaire Gross Andreas vise donc à compléter la loi sur les droits politiques, de manière à ce qu'à partir d'un montant de 500 francs l'origine des sommes versées pour financer une campagne de votation soit rendue publique.

Une minorité de votre commission ne voit pas en quoi il serait important pour le citoyen de connaître l'origine des fonds. D'autre part, il semble difficile de faire respecter une déclaration obligatoire comme celle que propose l'initiative, car il existe beaucoup de possibilités de dissimuler l'origine des fonds. Par exemple, les dons anonymes ou des versements par voie indirecte rendent impossible d'atteindre l'objectif visé. De plus, les prestations en nature et services rendus par des personnes ou des associations lors de votations sont rarement, voire jamais, facturés, et de ce fait ne seraient pas déclarés non plus.

Il semble qu'une fois de plus nous voulons nous donner des apparences de virginité et d'éthique. Ne faudrait-il pas peut-être nous attaquer plutôt à la dépendance de notre Parlement vis-à-vis de lobbys, au lieu de publier que tel ou tel a donné quelques sous pour une campagne de votation? Qu'est-ce que cela apporte vraiment de connaître le nom des donateurs? Est-ce gênant ou pas? Si l'on trouvait un système applicable, ce qui est loin d'être le cas, que ferions-nous avec l'argent en cas de versement anonyme? Pourrions-nous utiliser l'argent ou devrions-nous le rendre à l'Etat?

Nous voudrions mettre en place un système qui ferait croire à une certaine pureté d'esprit, alors que la réalité est autre. Effectivement, des gens essayent d'exercer leur influence par tous les moyens possibles. Parfois, ce sont peu de personnes avec des moyens importants et parfois c'est beaucoup de personnes avec peu de moyens chacune.

Alors, je vous invite tout simplement à ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Gross Andreas.

**Maury Pasquier Liliane (S, GE), pour la commission:** L'initiative parlementaire Gross Andreas s'inscrit dans le même cadre que l'initiative parlementaire Stamm Judith 99.427 à laquelle nous venons de donner suite. M. Gross l'a dit lui-même, c'est une initiative jumelle. Déposée à la même époque, elle a été examinée par la Commission des institutions politiques lors de la même séance du 11 novembre 1999.

En demandant que la source de toute contribution financière à une campagne de votation d'un montant supérieur à 500 francs soit déclarée à la Chancellerie fédérale, l'auteur de l'initiative entend contribuer à la formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens, ainsi qu'à la transparence du débat démocratique.

Là aussi, la commission s'est trouvée divisée en une minorité attentiste, qui ne juge pas nécessaire de pouvoir bénéficier d'un tel type d'information, et une majorité soucieuse d'agir.

La majorité de la commission pense comme l'auteur de l'initiative qu'il n'est pas anodin de savoir si une campagne se nourrit d'une multitude de petits dons ou au contraire des versements de quelques donateurs qui pèsent alors très lourd sur le résultat du scrutin. Il n'est pas intéressant de savoir quels intérêts soutiennent activement telle ou telle position. Il n'est assurément pas inutile non plus d'assurer une plus grande transparence du monde politique et de ses liens



avec l'économie. C'est du reste dans ce sens que nous avons il n'y a pas si longtemps institué l'obligation pour les membres de notre Parlement de déclarer leurs liens dans un registre d'intérêts.

Nous pourrions certes aller plus loin, comme vient de le dire M. Antille au nom de la minorité, et nous sommes d'ailleurs tout à fait prêts à le faire, une démarche n'étant pas opposée à l'autre. C'est aussi pour cela que de telles publications sont déjà réalité, par exemple dans certains Etats nord-américains. Ce souci de transparence est enfin aussi à l'origine de nombre de législations dans les pays qui nous entourent. Nous avons pu constater que ces législations vont malheureusement bel et bien à l'encontre d'un certain nombre de pratiques douteuses, dont il n'est pas sûr que la Suisse soit toujours exempte, et qui représentent un danger pour la démocratie.

Non, nous ne sous-estimons pas la capacité de la population à se faire sa propre opinion, grâce notamment à des médias ne parlant pas encore tous d'une même voix.

Nous pensons simplement que, face à l'augmentation toujours croissante du rôle de l'argent dans les campagnes électorales, il convient d'améliorer notre système d'information et de développer de nouveaux instruments. Non, nous ne sous-estimons pas les difficultés à mettre en oeuvre une telle réglementation et les possibilités évidentes qui permettraient de la contourner. Mais nous pensons qu'il vaut la peine de se pencher, en deuxième phase, sur la concrétisation de cette initiative qui permet de faire un pas supplémentaire sur le chemin jamais terminé d'une démocratie vraiment au service de la population de notre pays, une démocratie qui ne défend pas seulement la satisfaction de ce que certains appellent «la classe politique» et encore moins de purs intérêts économiques.

Pour ces raisons, la commission vous invite, par 9 voix contre 6 et 2 abstentions, à donner suite à l'initiative parlementaire Gross Andreas.

**Leu Josef (C, LU)**, für die Kommission: Diese Parlamentarische Initiative Gross Andreas hat das Ziel, dass Quellen höherer finanzieller Beiträge an Abstimmungskampagnen vor Volksabstimmungen der Bundeskanzlei gemeldet und veröffentlicht werden sollen. Zwischen dieser Parlamentarischen Initiative Gross Andreas und der Parlamentarischen Initiative Stamm Judith (99.427) besteht somit in dem Sinne ein Zusammenhang, als sie beide gute Voraussetzungen für eine faire Meinungsbildung schaffen wollen.

Die damalige SPK hat sich an ihrer Sitzung vom 11. November 1999 mit diesem Geschäft auseinandergesetzt und empfiehlt Ihnen mit 9 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative Folge zu leisten.

Die Mehrheit Ihrer vorberatenden Kommission ist mit dem Initianten der Meinung, dass es für die Meinungsbildung und für die Transparenz der demokratischen Auseinandersetzung entscheidend ist, zu wissen, wer warum wie viel in einen Abstimmungskampf investiert; dies vor allem in einer Zeit, wo immer mehr Geld in Abstimmungskampagnen investiert wird.

Wie schon der Initiant gesagt hat, ist es von Interesse, zu wissen: Sind es wenige, die sehr viel investieren, oder ist es eine Volksbewegung, sind es viele Bürgerinnen und Bürger, die betroffen sind und ihre kleinen Beiträge für eine Abstimmungskampagne spenden? Die Information über die Herkunft der Gelder hilft, die hinter bestimmten Abstimmungsvorlagen stehenden Interessen zu erkennen. Das trägt dazu bei, sich die eigene Meinung bilden zu können. Transparenz und Fairness sind, das wurde festgehalten, eine wichtige Voraussetzung für einen fairen politischen Wettbewerb.

Wenn der Initiant, Kollege Gross, vorhin davon gesprochen hat, dass man sich auch eine Weiterentwicklung in Richtung eines Ausgleichs zwischen verschiedenen Komitees vorstellen könne – damit der Wettbewerb spielen könne und die Meinungen offen gelegt werden –, so ist das seine persönliche Meinung. Es wurde in der Kommission nicht näher darüber diskutiert. Man kann also dieser Initiative Folge geben,

ohne auf das Anliegen von Kollege Gross in Bezug auf einen möglichen Ausgleich einzutreten.

Die Kommissionsminderheit ist hingegen der Auffassung, dass die Herkunft der Gelder kein derart zentrales Element für die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger darstellt. Die Minderheit macht zudem bei der Praktikabilität dieser Offenlegung ein grosses Fragezeichen; sie hat in der Kommission auch dargelegt, dass hier Umgehungs möglichkeiten zum Tragen kommen können. Schliesslich können Zahlungen auch anonym oder indirekt erfolgen.

Abschliessend bitte ich Sie im Namen der Kommissionsmehrheit nochmals, der Initiative Folge zu geben.

**Schlüer Ulrich (V, ZH)**: Angesichts Ihrer Disziplinierungsversuche der freien Demokratie gegenüber möchte ich Sie als Herausgeber einer politischen Zeitung, die durchaus einseitige Kommentare und Meinungen vertritt, fragen, ob ich in Zukunft damit zu rechnen habe, jeweils auch noch die «Gegenzeitung» herausgeben zu müssen.

**Leu Josef (C, LU)**, für die Kommission: Herr Schlüer, ich weiss nicht, ob Sie mich verwechseln. Ich bin nicht Herausgeber einer Zeitung und kann demzufolge nicht auf Ihre Frage eintreten.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 99.430/448)

Für Folgegeben .... 70 Stimmen

Dagegen .... 63 Stimmen

*Schluss der Sitzung um 11.50 Uhr*

*La séance est levée à 11 h 50*

