

Siebzehnte Sitzung – Dix-septième séance

Freitag, 19. März 2004
Vendredi, 19 mars 2004

08.00 h

99.430

**Parlamentarische Initiative
Gross Andreas.
Abstimmungskampagnen.
Offenlegung
höherer Beiträge
Initiative parlementaire
Gross Andreas.
Campagnes de votation.
Publication des montants
de soutien importants**

Abschreibung – Classement

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 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SPK-NR 30.05.02

Rapport CIP-CN 30.05.02

Nationalrat/Conseil national 21.06.02 (Frist – Délai)

Bericht SPK-NR 21.02.03 (BBI 2003 3916)

Rapport CIP-CN 21.02.03 (FF 2003 3479)

Nationalrat/Conseil national 19.03.04 (Abschreibung – Classement)

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: C'est le 23 mars 2000, par 70 voix contre 63, que le Conseil national a soutenu la proposition de la majorité de la Commission des institutions politiques et donné suite à l'initiative parlementaire Gross Andreas. Le Bureau a chargé la commission d'élaborer un projet dans les deux ans, soit jusqu'à la session d'été 2002. C'est la sous-commission «Médias et démocratie» de ladite commission qui a été mandatée par le plénum de celle-ci pour l'élaboration de ce projet.

Comme les débats en première phase d'examen, tant en commission qu'au Parlement, le laissaient augurer, la mise en oeuvre de l'initiative pose de nombreux problèmes. La commission a demandé, afin de pouvoir permettre l'examen approfondi de différentes variantes, une prolongation de délai de deux ans, qui a été accordée par le Conseil national en juin 2002. Entre la carotte et le bâton, de nombreux modèles de mise en oeuvre de la volonté de transparence dans les campagnes politiques ont été examinés. Les Etats-Unis disposent de la plus vaste expérience dans ce domaine. Le professeur Moeckli, de l'Université de Saint-Gall, expert mandaté, a cependant constaté que les réglementations en vigueur développaient des effets secondaires indésirables, comme l'argent dit mou, ou contribution de base aux partis ou associations, ou la publicité indirecte du type de celle que nous connaissons dans les précampagnes, ces deux composantes prenant une importance croissante. L'expert a rendu attentif aux tentatives inévitables de contournement des dispositions légales et insisté sur la nécessité de choisir une solution simple, à défaut de laquelle des coûts importants seraient générés pour toutes les parties concernées, autorités ou promoteurs de campagne.

Le modèle envisagé de la déclaration obligatoire a été mis en échec d'une part par la problématique des sanctions, d'autre part par le risque de décourager les donateurs et de

nuire par là même à l'ampleur du débat, nécessaire à la formation de l'opinion.

Le modèle des allégements fiscaux, partiellement pratiqué puisque les contributions à des campagnes de votation sont souvent reconnues au titre de l'usage commercial et, donc, finalement déductibles, se heurte à d'autres obstacles, comme celui de la personnalité juridique du donateur, qui peut être une association sans but lucratif, donc peu sensible aux encouragements fiscaux. La commission a donc dû écarter ce modèle.

La sous-commission a développé un modèle qui incite à la transparence financière par l'attribution de temps d'émission à la radio ou à la télévision. L'emprise sur la liberté rédactionnelle des médias à l'égard des votations a dissuadé vos commissaires de poursuivre dans cette voie. L'aménagement d'espaces rédactionnels dans la brochure de vote éditée par la Confédération, espaces offerts aux comités faisant preuve de financements transparents, se heurte au délai d'impression généralement très bref entre le choix de la date du scrutin et celle de l'édition de la brochure. On a renoncé à cette solution après examen avec la Chancellerie fédérale. La dernière solution envisagée est celle dite de l'accès aux espaces publicitaires, qui est portée par la minorité de la commission qui s'oppose au classement. Ce système prévoit une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques avec l'introduction d'un article 11a qui prévoit que «l'annonceur qui fait paraître des affiches ou des annonces publicitaires en vue d'une votation fédérale peut se faire rembourser par la Confédération une partie des frais» à diverses conditions, soit: publier en ligne les donateurs ayant versé plus de 1000 francs; publier dans les deux mois qui suivent la votation les comptes de la campagne avec détail des dons de plus de 1000 francs; prouver que les dons rendus publics contrebalaient l'essentiel des frais de la campagne.

La commission a refusé ce modèle qui est exposé aux mêmes inconvénients que les précédents et qui, pour être efficace, nécessiterait un engagement financier important de la Confédération. Les groupements d'intérêts puissants continueront à renoncer à la transparence financière, alors que d'autres multiplieraient les structures des organes de campagne afin de bénéficier des aides financières en se contentant d'une transparence partielle. L'exigence de la balance financière de la campagne priverait les organisations ayant des fonds propres de l'aide prévue, quand bien même elles feraient preuve d'une grande transparence.

En conclusion, compte tenu de la complexité et des inconvénients des modèles présentés, la commission est persuadée qu'une bonne législation est une législation facilement applicable, et que la recherche du mieux a démontré qu'en matière de transparence des campagnes politiques, celui-ci était l'ennemi du bien.

Tout en regrettant que le but idéal de l'initiative ne puisse être atteint, votre commission, par 14 voix contre 8, vous invite à classer l'initiative parlementaire Gross Andreas et la pétition de la Session des jeunes 2000 visant le même but.

Weyeneth Hermann (V, BE), für die Kommission: Der Nationalrat hat der parlamentarischen Initiative Gross Andreas 99.430 «Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge» Folge gegeben. Daraufhin hat sich eine Subkommission der Staatspolitischen Kommission – auftragsgemäß und um Sachlichkeit und Unvoreingenommenheit bemüht – dieser Aufgabe unterzogen, in vier Sitzungen und unter Bezug von Experten.

Die Initiative verlangt eine Meldepflicht für höhere Beiträge an befürwortende oder gegnerische Komitees und deren Offenlegung über eine Veröffentlichung im Internet. Die Initiative geht davon aus, dass mit dem Einsatz finanzieller Mittel die Meinungsbildung der Stimmbürgerschaft wesentlich beeinflusst wird und dass diese dadurch zu einem bestimmten Stimmverhalten angehalten wird. An und für sich ist schon diese Meinung umstritten. Die Abstimmungskampagne über das Elektrizitätsmarktgesezt als eines der jüngsten Beispiele hat gezeigt, dass der Stimmbürger in der Jahrhundertealten



Tradition der Ausübung der Volksrechte eine gewisse Emanzipation erlangt hat, die ihn gegen solche Kampagnen möglicherweise halt auch ein Stück weit immunisiert hat.

Zum Vollzug bzw. zum Erlass einer solchen Meldepflicht stellt sich vorab eine Reihe von Fragen: Wer ist meldepflichtig, der Spender oder der Empfänger der Spende? Ist der Spender bereit, sich dieser Offenlegung zu stellen, oder wird die Spende durch eine Kaskade über verschiedene Zahlstellen verschoben, um damit die Herkunft uneruierbar zu machen? Wird die Spende vor der Abstimmung geleistet oder lediglich zugesagt und erst nach der Abstimmung effektiv ausbezahlt? Übernimmt der Spender, statt dass er einen finanziellen Beitrag leistet, autonom einen bestimmten Anteil an der Kampagne? Wie ist sichergestellt, dass die Offenlegung rechtzeitig erfolgt? Denn die Spende soll ja vor der Wahl bzw. der Abstimmung offen gelegt sein, damit der Wähler bzw. der an der Abstimmung Teilnehmende sich rechtzeitig ein Bild über den Mittelfluss im Abstimmungskampf machen kann.

Dann stellt sich die Frage, welche Rechtspersönlichkeit einem solchen Abstimmungskomitee zukommt, das wenige Wochen oder Monate vor der Wahl oder Abstimmung ad hoc gebildet wird, und wie unterschieden wird, wenn verschiedene solcher Komitees existieren, was durchaus vorkommen kann. Wie wird dann die Unterscheidung zwischen diesen unterschiedlich agierenden Komitees gehandhabt?

All diese Fragen haben uns veranlasst, einen Blick über die Grenze zu tun, unter Bezug von Silvano Moeckli, Professor an der Universität St. Gallen. Wir haben uns das amerikanische System erklären lassen, das ja von einer anderen, weiter entwickelten Philosophie ausgeht. Dort ist man stolz, einen bestimmten Gegenstand finanziell zu unterstützen, und bereit, offen zu deklarieren, für welchen Kandidaten man sich bei den Präsidentenwahlen ausspricht, und mit welchen Beiträgen man ihn unterstützt. Auch in Sachfragen und Abstimmungskampagnen in einzelnen Gliedstaaten erfolgt eine solche Offenlegung. Sie ist in einzelnen Gliedstaaten auch gesetzlich erfasst und verankert.

Die Wirkung dieser gesetzlichen Regelung hat uns Professor Moeckli eindrücklich erklärt: Dies hat dann zur Folge – das habe ich über die Möglichkeiten schon angetont –, dass andere Wege beschritten werden. Man finanziert dann den Parteiapparat statt die eigentliche Kampagne, was unter dem Begriff des so genannten «soft money» ausgeführt ist: Das sind Spenden in unbegrenzter Höhe für «Basisaktivitäten». All diese Entwicklungen hat uns Professor Moeckli erläutert. Er hat letztlich auch gesagt, dass seiner Ansicht nach mit Umgehungsverhalten zu rechnen wäre.

Dies hat die Subkommission veranlasst, sich meilenweit von dem Begehr des Initianten weg zu begeben. Sie haben in Ihren Unterlagen – im Bericht – die Modelle, die einzeln geprüft worden sind: Es sind die Modelle gemäss Kapitel 3.2 bis 3.6, auf die ich nicht im Einzelnen eingehen möchte. Wir haben mit Zustimmung des Initianten, der ja die Subkommission präsidiert hat, all diese Modelle geprüft. Wir haben dann der Gesamtkommission eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte beantragt: Wir wollen nicht eine Meldepflicht einführen, sondern ein Subventionsmodell: Wer die Finanzierung offen legt, kriegt Rabatte, kriegt Beiträge aus der Bundeskasse. Das ist in groben Zügen das Grundmodell, das wir der Kommission vorgeschlagen haben. Dieses Grundmodell hat in der Kommission aus zwei Gründen keine Mehrheit gefunden:

1. Es wäre stossend, wenn finanzstarke Gruppierungen, wie z. B. SGCI Chemie Pharma Schweiz, in einzelnen Fragen grosse Kampagnen führen und durch diese Beiträge dann noch Subventionen erhalten. Das ist das eine.

2. Es besteht bei diesem Anreizsystem die Möglichkeit, dass zwei Komitees gebildet werden. Das eine Komitee legt die Spenden offen, die man offen legen will, und kriegt dafür Subventionen. Das andere Komitee arbeitet mit jenen finanziellen Mitteln, die der Spender nicht offen gelegt haben will. Da besteht also auch wieder eine Umgehungsmöglichkeit. Dazu kommt die Frage der Plausibilität: Ob Sie jetzt eine Meldepflicht oder ein Subventionsmodell einführen: Sie

müssen eine Stelle haben, die die Plausibilität der Angaben überprüft. Der Vorschlag, diese Plausibilitätsfrage lediglich als Massstab zu nehmen, hat die Kommission nicht überzeugen können.

Schlussfolgerungen: Die Kommission beantragt Ihnen mit 14 zu 8 Stimmen die Ablehnung der Vorlage bzw. die Abschreibung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas. Wenn Sie diesem Antrag folgen – und darum bitte ich Sie –, haben Sie, gleichzeitig mit der Abschreibung der parlamentarischen Initiative Gross Andreas, auch die Petition der Juggensession 2000 für eine Offenlegung der Abstimmungs- und Wahlbudgets behandelt. Die Petition verfolgt die gleichen Ziele wie die parlamentarische Initiative bzw. noch weiter gehende Anliegen.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die FDP-Fraktion, SVP-Fraktion und CVP-Fraktion unterstützen den Antrag der Mehrheit.

Gross Andreas (S, ZH): Die Qualität eines Abstimmungsergebnisses hängt wesentlich von der Qualität des Prozesses ab, der zu diesem Abstimmungsergebnis führt. Diese parlamentarische Initiative entspringt den verschiedenen Anstrengungen, die wir von der Sozialdemokratischen Partei in den letzten Jahren unternommen haben, mit der Gestaltung der Fairness dieses Prozesses zu beginnen. Denn ohne dass dieser Prozess fair ist, wird das Ergebnis von denjenigen, die verlieren, nicht mehr unbedingt akzeptiert. Es ist das Schwierigste, was wir erreichen müssen: dass die Legitimität des Ergebnisses auch von jenen akzeptiert wird, die verlieren. Das wird infrage gestellt, wenn diejenigen, die verlieren, den Eindruck haben, sie hätten keine faire Chance gehabt.

Es gehört zu den Eigenheiten der schweizerischen politischen Kultur, dass wir zwar sehr darauf bedacht sind, unsere Rechte zu wahren und zu nutzen. Wie das dann aber geschieht, dass dieser Wettbewerb auch fair organisiert wird, darum bemühen wir uns viel weniger. In der Politik glauben wir, dass ein fairer Wettbewerb sozusagen natürwüchsig aus den Marktkräften erwächst, währenddem wir in der Wirtschaft die Fairness eigentlich sehr gestalten und uns bewusst sind, dass das nicht einfach zufällig passiert.

Das zweite Grundsätzliche, was ich einführend sagen möchte, ist: Diese Initiative geht nicht davon aus, dass die Demokratie käuflich ist. Ich gehe nicht davon aus, dass mit dem Geld alles gemacht werden kann. Aber ohne Geld geht auch nichts, und Geld ist nicht unschuldig. (*Glocke des Präsidenten*)

Danke, Herr Präsident! Der Präsident hat mir nämlich versprochen, dass die Chancen einer parlamentarischen Initiative am Freitagmorgen der letzten Sessionswoche nicht kleiner sind. Ich habe das bestritten. Deshalb das Geklingel: damit er Recht bekommt. Jetzt müssen Sie aber beweisen, dass er Recht hat.

Geld ist nicht unschuldig. Jene, die Geld geben, wollen etwas für dieses Geld. Deshalb ist es wichtig zu wissen, wer wann wie viel Geld gibt.

Es ist nicht nur eine Frage der politischen Transparenz, sondern auch der Informationsmöglichkeit. Wenn jemand weiß, wer wofür Geld gibt, dann kann er aufgrund der Erfahrungen, die er mit denjenigen gemacht hat, die dieses Geld gegeben haben, auch herausfinden, wo seine eigene Position ist. Deshalb hilft die Transparenz nicht nur, die Qualität des Wettbewerbs zu verbessern, sondern sie hilft auch denjenigen, die von der Sache weniger verstehen, sich eine eigene Meinung zur Sache zu bilden.

Ich bin der Kommission, der Subkommission und auch Herrn Weyeneth und Herrn Beck dankbar, dass wir uns wenigstens an vier Sitzungen anstrengen und uns fragen konnten, wie wir diese Idee umsetzen können. Ich bin wie Herr Weyeneth der Meinung, dass es mit der Pflicht nicht getan ist. Denn wenn man eine Pflicht einbaut, muss man auch eine Sanktion einbauen für diejenigen, die diese Regel nicht einhalten,



und wir alle wollen nicht das Strafrecht bemühen. Wir wollen nicht, dass das Recht dann Schiedsrichter in politischen Entscheidungen ist. Deshalb bin ich damit einverstanden, dass man gewisse Modelle verwerfen kann; ich meine die Deklarationspflicht oder die Steuererleichterung. Die SRG will auch keine Fernsehzeit zur Verfügung stellen; und das Modell, das vorsieht, dass die Namen derjenigen, die nach dem Grundsatz der Transparenz handeln, dann im Bundesbüchlein abgedruckt werden sollen, funktioniert auch nicht, denn die Drucklegung des Bundesbüchleins würde zu lange dauern.

Als es dann aber darum ging, sich zu fragen, ob man jene belohnen könne, die das freiwillig deklarieren, da – das war mein Eindruck – ist der Subkommission sozusagen der Kampfgeist, wie Herr Engelberger gesagt hat, abhanden gekommen. Denn hier – das war mein Eindruck – lässt sich die Minderheit der Kommission von ihrem negativen Menschenbild hinreissen. Man unterstellt den Menschen eigentlich immer, dass sie eine Regel umgehen wollen, und weil man fast nicht verhindern kann, dass zumindest versucht wird, die Regel zu umgehen, verzichtet man ganz auf die Regel.

Wenn wir sonst in dieser Logik legiferieren würden, dann gäbe es fast keine Gesetze mehr. Ich habe den Eindruck, dass hier der Wille abhanden gekommen ist, etwas zu versuchen, das z. B. auch bei den SVP-Wählern zu drei Vierteln unterstützt wird. Meine Damen und Herren von der SVP, auch drei Viertel Ihrer Wähler haben gesagt, sie wollten mehr Transparenz bei Volksabstimmungen in Bezug auf diejenigen, die Geld geben. Das sollte Ihnen zu denken geben. Es sind nicht nur diejenigen, die oft weniger Geld haben, die Transparenz wollen, sondern Ihre Wähler wollen das Gleiche. Ich denke, hier sollten wir diesen Willen aufbringen, auch eine schwierige Sache zu versuchen, selbst wenn es nicht so einfach ist.

Ich möchte Sie deshalb im Namen der Minderheit bitten, dieses Geschäft noch einmal an die Kommission zurückzuweisen, damit sie diesen Willen aufbringt und uns allen einen Weg zeigt, den wir gehen können. So verbessern wir die Qualität eines Prozesses, der uns allen wichtig ist, damit die Entscheidung von allen – auch von denjenigen, die verlieren – akzeptiert werden kann.

Präsident (Binder Max, Präsident): Herr Gross, in Bezug auf den Zeitpunkt der Behandlung dieser Initiative stelle ich fest, dass die Beachtung dieser Initiative angesichts der hohen Präsenz wesentlich höher ist als die Beachtung Ihrerseits der Kleidervorschrift im Saal.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Deux mots pour dire que parfois l'attention est inversement proportionnelle au taux de présence dans cette salle, nous sommes forcés de le reconnaître.

Ceci dit, il est clair que les gens ou les entreprises qui investissent des fortes sommes dans les campagnes politiques ont aussi parfois, ou même souvent, et donnons-leur ce crédit, une volonté qui correspond non seulement à leurs buts commerciaux, par exemple, mais aussi à l'intérêt général.

Je crois qu'il est sans doute plus sain pour le fonctionnement de notre démocratie que nous ayons un système qui encourage à soutenir et à développer le débat politique, forcément par l'engagement de moyens financiers, plutôt qu'un système qui voit l'ensemble de la charge financière pour ce débat politique relever de l'engagement des finances publiques.

C'est la raison pour laquelle je ne peux que vous inviter à suivre la majorité de votre commission.

Präsident (Binder Max, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Mehrheit beantragt Ihnen, die parlamentarische Initiative abzuschreiben.

Eine Minderheit der Kommission (Gross Andreas, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga, Tillmanns, Vermot-Mangold) beantragt, die Initiative an die Staatspolitische Kommission zurückzuweisen und diese mit der Ausarbeitung einer Vorlage zu beauftragen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 86 Stimmen

98.450

Parlamentarische Initiative

Gross Jost.

Beschlagnahmte

Drogengelder

für die Suchtrehabilitation

Initiative parlementaire

Gross Jost.

Argent saisi dans le trafic

de drogue à des fins

de traitement de toxicomanes

Frist – Délai

Einreichungsdatum 17.12.98

Date de dépôt 17.12.98

Bericht SGK-NR 13.08.99

Rapport CSSS-CN 13.08.99

Nationalrat/Conseil national 20.12.99 (Erste Phase – Première étape)

Bericht SGK-NR 22.02.02

Rapport CSSS-CN 22.02.02

Nationalrat/Conseil national 22.03.02 (Frist – Délai)

Bericht SGK-NR 16.01.04

Rapport CSSS-CN 16.01.04

Nationalrat/Conseil national 19.03.04 (Frist – Délai)

Präsident (Binder Max, Präsident): Die Kommission beantragt mit 11 zu 9 Stimmen, die Frist für die Erarbeitung einer Vorlage um zwei Jahre bis zur Frühjahrssession 2006 zu verlängern.

Angenommen – Adopté

02.2012

Petition ACSU/HSS.

Genozid am

Assyrer-Suryoye-Volk

Pétition ACSU/HSS.

Génocide contre le peuple des Suryoye-Assyriens

Bericht APK-SR 09.09.02

Rapport CPE-CE 09.09.02

Ständerat/Conseil des Etats 03.10.02

Bericht APK-NR 22.10.02

Rapport CPE-CN 22.10.02

Nationalrat/Conseil national 19.03.04

Präsident (Binder Max, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben. Eine Minderheit der Kommission (Stump, Jutzet, Gysin, Banga, Rennwald, Baumann Stephanie, Baumann Ruedi, Müller-Hemmi) beantragt, die Petition abzuschreiben und eine Motion zu überweisen. Der Nationalrat hat diese Motion 03.3254 bereits am 16. Dezember 2003 beraten und abgelehnt. Der Minderheitsantrag ist damit erledigt.

Von der Petition wird Kenntnis genommen, ohne ihr Folge zu geben

Il est pris acte de la pétition sans y donner suite

