

06.406

**Parlamentarische Initiative  
Nordmann Roger.  
Transparenz bei der Finanzierung  
der politischen Parteien,  
der Lobbyorganisationen und  
der Wahl- und Abstimmungskampagnen  
Initiative parlementaire  
Nordmann Roger.  
Transparence du financement  
des partis politiques, des lobbies,  
des campagnes électorales  
et des campagnes de votation**

*Vorprüfung – Examen préalable*

Einreichungsdatum 20.03.06

Date de dépôt 20.03.06

Bericht SPK-NR 15.09.06

Rapport CIP-CN 15.09.06

Nationalrat/Conseil national 26.09.07 (Vorprüfung – Examen préalable)

*Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

*Antrag der Minderheit*

(Gross Andreas, Fehr Hans-Jürg, Hubmann, Leuenberger-Genève, Nordmann, Roth-Bernasconi, Schelbert, Wyss)  
Der Initiative Folge geben

*Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*

(Gross Andreas, Fehr Hans-Jürg, Hubmann, Leuenberger-Genève, Nordmann, Roth-Bernasconi, Schelbert, Wyss)  
Donner suite à l'initiative

**Präsidentin** (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Der französischsprachige Berichterstatter, Herr Perrin, ist entschuldigt.

**Müller Philipp** (RL, AG), für die Kommission: Es ist nicht das erste Mal und dürfte nicht das letzte Mal sein, dass wir uns mit der Frage der Transparenz von Finanzierungsquellen bezüglich politischer Aktivitäten zu befassen haben. Anläufe hierzu gab es bereits mehrere. Letztlich scheiterten diese immer an der Erkenntnis, dass Transparenz bei den politischen Geldflüssen zwar ein hehres Ziel darstellt, aber in der Umsetzung keine befriedigende Lösung gefunden werden kann.

Gleiches gilt auch für die hier vorliegende parlamentarische Initiative. Diese verlangt, dass die politischen Parteien, die Kampagnenkomitees, die Lobbyorganisationen, ähnliche Institutionen und die Wahlkandidatinnen und Wahlkandidaten durch eine gesetzliche oder wenn nötig durch eine Verfassungsbestimmung verpflichtet werden, ihre Finanzierungsquellen offenzulegen. Die hier vorliegende Initiative ist noch wesentlich umfassender als bisherige Begehren ähnlicher Art. Die Finanzierungsquellen jeglicher politischer Akteure sollen offengelegt werden. Entsprechend noch schwieriger ist die Konkretisierung dieses Begehrens. So stellen sich unter anderem Definitionsprobleme. Wie ist im Gesetz beispielsweise eine Lobbyorganisation zu umschreiben, ohne dass die Zielsetzung der Initiative verfehlt oder gar ins Gegenteil umgedreht wird?

Ich möchte nicht verhehlen, dass auch die Kommissionsmehrheit das Ziel der Initiative, mehr Transparenz im Finanzbereich politischer Akteure, als durchaus erstrebenswert erachtet. Das Ziel kann aber noch so erstrebenswert sein – wenn die Umsetzung mehr Probleme schafft als löst, bleibt

nur der Verzicht. Die Kommissionsmehrheit befürchtet, dass eine Offenlegungspflicht in der Umsetzung nicht nur das Ziel verfehlen würde, sondern dass sogar kontraproduktive Effekte zu erwarten wären. Es ist zudem davon auszugehen, dass findige Geister Umgehungsmöglichkeiten finden werden, wie immer die Bestimmungen auch formuliert werden. Werden solche Umgehungen publik, schadet dies wiederum dem Ansehen der Politik insgesamt.

Nebst den Definitionsschwierigkeiten sowie den Gefahren von Umgehungsversuchen stellt sich auch die Frage nach den Sanktionen. Wie soll sanktioniert werden, wenn eine Verletzung der Vorgaben festgestellt wird? Schlüssige Antworten auf diese Frage konnten auch in der Kommission nicht gegeben werden. Die Kommissionsminderheit bzw. die parlamentarische Initiative verlangt einfach Transparenz – mehr nicht. Sanktioniert soll und kann nicht werden. Eine Grundvoraussetzung, um die von der Initiative verlangte Transparenz herzustellen, ist aber die Möglichkeit, die Offenlegungspflicht auch durchzusetzen. Hier stellt sich halt eben doch die Frage nach Sanktionen. Wie soll die Weigerung von Offenlegung sanktioniert werden, wie sonst soll die Offenlegung erzwungen werden können?

Fazit: Die Initiative würde nach der Umsetzung unweigerlich folgende Verhaltensmuster provozieren: Es wären Umgehungsversuche zu erwarten – ich gebe hier natürlich keine Beispiele, wie sie in der Kommission genannt worden sind, um die Fantasie nicht noch zu beflügeln –, sollten Sie dieser Initiative zustimmen; es gäbe Auseinandersetzungen um die Definition oder die Abgrenzung der betroffenen Politakteure; es würde noch weniger Geld in den Politapparat fließen, was wohl nicht im Sinne der Initianten sein dürfte. Aus diesen Gründen hat die Kommission mit 9 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen die parlamentarische Initiative Nordmann Roger abgelehnt. Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Fehr Hans-Jürg** (S, SH): Wir erleben seit ein paar Wochen, was es heisst, wenn eine politische Partei über praktisch unbeschränkte Mittel verfügt. Das ist dann die totale Dominanz dieser Partei im öffentlichen Raum und der unübersehbare Beweis dafür, wie ungleich lang die Spiesse in der politischen Auseinandersetzung sind. Woher das Geld für diese Kampagnen kommt, wissen wir nicht. Denn alles ist anonym, alles wird in der Dunkelkammer abgewickelt. Dabei stellen sich durchaus legitime Fragen. Die Frage, woher diese Millionen stammen, ist legitim. Die Vermutung, dass sie von einem Mitglied des Bundesrates stammen, darf man äussern. Die Vermutung, dass sie vielleicht von seiner früheren Firma stammen, darf man auch äussern. Die Vermutung, dass sie von einem befreundeten Financier stammen, darf man auch äussern. Aber all das hilft nicht viel; es sind nur Vermutungen, und die bringen uns hier nicht weiter.

Aber die Wählerinnen und Wähler möchten wissen, woher dieses Geld kommt. Denn Spenden in dieser Grössenordnung sind keine Geschenke. Spenden in dieser Grössenordnung folgen dem Grundsatz: kein Geschäft ohne Gegengeschäft. Grossspenden dieser Art schaffen Abhängigkeit. Wir haben das in diesem Saal ja erlebt, z. B. beim Verhalten der bürgerlichen Parteien gegenüber den Parallelimporten. Da ist doch unübersehbar, dass hier dem Grossspender Pharmaindustrie politisch zugeeignet wurde. Die Banken sagen ganz unverhohlen, der Preis dafür, dass sie die bürgerlichen Parteien finanzierten, sei, dass diese das Bankgeheimnis politisch schützten. Wenn wir die Steuerpolitik der SVP anschauen, die eine ausschliessliche Politik der Begünstigung der Vermögenden und der Reichen ist, dann sehen wir das eben auch als Gegengeschäft für die Millionen, die dieser Partei zufließen. Die Kreise, aus denen die Spenden kommen – deren Interessen vertritt Ihre Partei dann in der Steuerpolitik! Das alte Wort: «Wes Brot ich ess, des Lied ich sing», trifft hier eben auch zu. Kein Investment ohne Return on Investment. So funktioniert das – leider eben nicht offen. Ungleich lange Spiesse sind in einer direkten Demokratie durchaus ein Problem, weil die Gefahr einer Verfälschung des Volkswillens nicht einfach weggewischt werden kann.

Ich bin nicht der Meinung, dass man Demokratie und Volksentscheide kaufen kann, aber man darf auch nicht so tun, als ob der Einsatz total ungleicher Mittel mit dem Ausgang von Abstimmungen oder Wahlen nichts zu tun habe. Ich habe mir in den letzten Tagen oft vorgestellt, wie es wäre, wenn mir jemand eine Million aus der Portokasse für unsere Wahlkampagne zugesteckt hätte, wenn ich dem Schweizervolk flächendeckend hätte zeigen können, was für ein Abbau bei der AHV von der Mehrheit im Bundesrat geplant wird. Diese Möglichkeit ist mir leider verwehrt.

Wir wissen genau, wie viel Geld die Credit Suisse und die UBS den politischen Parteien in den Vereinigten Staaten geben, dort müssen sie alles offenlegen. Aber wir wissen nicht, wem sie in der Schweiz wie viel geben, weil hier alles versteckt ist. Es braucht Unglücksfälle wie jenen damals in Lausanne, als der Kassier der Liberalen Partei dummerweise seinen Buchhaltungsordner in einem Restaurant liegenliess und ein Journalist von «Le Temps» ihn fand. Da hat man dann zu sehen bekommen, welche Geldmengen aus welchen Quellen zu welchen Parteien fliessen – bei allen anderen bürgerlichen Parteien ist das, mit dem Faktor x, ja auch der Fall.

Das einzige Argument der Mehrheit, was hier legiferiert werde, sei nicht praktikabel, ist nicht akzeptabel. Wir haben in diesem Saal schon ganz anderes geregelt, viel komplexere Angelegenheiten. Die Mehrheit kapituliert vor dieser bescheidenen Schwierigkeit.

Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen und der Initiative Folge zu geben.

**Freysinger Oskar (V, VS):** Nun, glauben Sie nicht, Herr Fehr, dass Sie durch dieses linke Staatsfernsehen natürlich in der Lage sind, sehr viel Geld einzusparen, das wir uns natürlich anders beschaffen müssen?

**Fehr Hans-Jürg (S, SH):** Ich weiss, ehrlich gesagt, nicht, wovon Sie reden, Herr Freysinger. (*Teilweise Heiterkeit*) Ein Staatsfernsehen gibt es in der Schweiz nicht, ein linkes schon gar nicht. Was es hingegen gibt, ist privat finanziertes Blocher-Tele.

**Nordmann Roger (S, VD):** Mon initiative parlementaire demande la transparence du financement des lobbies, des partis, des comités de votation et d'élection. Elle vise la publication de l'identité des contributeurs lorsque ce sont des personnes morales et, au-delà d'un certain seuil, lorsque ce sont des personnes physiques. En deçà de ce seuil, il faut indiquer avoir reçu un don, mais pas forcément indiquer l'identité du donateur. Ce seuil reste à fixer, il faut encore en débattre – entre 1000 et 2000 francs, par exemple.

Vous connaissez tous le coût élevé des activités politiques, notamment des campagnes de votation et d'élection, ainsi que du lobbying. Vous connaissez aussi tous l'influence considérable que prennent les lobbies dans la vie politique. Cela se manifeste de manière patente à la veille des votations importantes dans la salle des pas perdus; cela se manifeste dans les procédures de consultation; cela se manifeste aussi de manière plus obscure par le truchement des versements aux partis ou aux comités électoraux individuels.

Soyons clair: si ces contributions n'avaient aucun effet sur les décisions politiques, elles n'auraient pas lieu d'être. Faire ce constat ne signifie pas pour autant qu'il faille interdire l'injection de moyens dans le fonctionnement du système politique. La réflexion et l'information ne sont pas gratuites; sans argent il n'y a pas de démocratie. En l'occurrence, je ne propose ni une interdiction, ni même une limitation, mais simplement la transparence.

En matière d'argent et de politique, tout est une question de mesure. L'absence de moyens empêcherait la démocratie de fonctionner, mais l'excès d'argent peut dénaturer la démocratie. Pour s'en rendre compte, nul besoin d'aller à l'étranger! Il n'y a qu'à voir les murs de nos villes et de nos villages. Un parti squatte non seulement les pages rédactionnelles, mais achète une masse d'espaces publicitaires –

lorsque ce ne sont pas ses amis qui achètent carrément un hebdomadaire ou, plus récemment, une radio locale.

Ce parti dépense à lui seul plus que tous les autres partis politiques réunis. Cette débauche de moyens ne vise pas seulement à promouvoir son chef et ses idées – ce qui serait encore admissible –, mais elle sert désormais à dénigrer les institutions. Ainsi, ses budgets astronomiques lui ont permis une semaine avant la sortie du rapport de la sous-commission de la Commission de gestion de publier une vague, que dis-je, un tsunami d'annonces publicitaires pour tenter de noyer les conclusions de l'organe précité dans une espèce de «jus de complot». Ces annonces massives ont lancé la maudite expression de l'année, l'expression «complot», que nos amis alémaniques feraient bien d'élire «Unwort des Jahres».

La solution que je propose est l'autorégulation. Simplement, pour que l'autorégulation fonctionne, il faut de la transparence. Chaque acteur doit assumer devant l'opinion publique ses choix en matière de financement. Cela permettra par exemple de savoir si le personnage qui s'est affiché sur tous les murs ces derniers jours comme le sauveur de la Suisse a payé lui-même sa campagne ou si ce sont des amis bienveillants, un soutien bienveillant d'autres personnes ou d'autres personnes morales dont il serait intéressant de connaître l'identité.

Je ne m'adresse pas aux membres du groupe UDC qui pensent que les citoyens sont des moutons de Panurge et qu'ils peuvent être achetés au moyen d'un bombardement publicitaire. En revanche, j'en appelle aux députés des groupes démocrate-chrétien et radical-libéral: je vous sais soucieux du bon fonctionnement des institutions politiques et préoccupés par les évolutions récentes. C'est vrai, mon initiative parlementaire semble avoir pour vous un inconvénient, celui de vous forcer à dévoiler quelles entreprises contribuent aux caisses de vos partis et de vos comités. Mais c'est finalement un secret de Polichinelle, car vous ne vous êtes jamais cachés de votre proximité avec l'économie. Du reste, à l'étranger, comme l'a rappelé Monsieur Fehr Hans-Jürg, il est courant de savoir quelles entreprises financent les partis. Ainsi, on sait aux Etats-Unis à quelle campagne contribuent le Credit Suisse et l'UBS et dans quelle proportion. Pourquoi ne le saurait-on pas en Suisse?

Mais mon initiative a un avantage important pour vous, représentants des groupes radical-libéral et démocrate-chrétien: elle pose un garde-fou contre la diffusion de masse de la démagogie qui permet à l'UDC de détruire peu à peu la droite classique. Mon initiative représente un compromis. Il n'y a aucune limitation et on se contente de miser sur la transparence. Cela représente une certaine évolution de notre culture politique, ou plus exactement une modernisation qui contribuera à ce que notre système politique retrouve son bon fonctionnement. En donnant suite à mon initiative, vous chargez la Commission des institutions politiques d'examiner de nouveau la question à la lumière des récents développements, et cela me paraît indispensable.

Je vous prie donc de donner suite à mon initiative parlementaire.

**Fattebert Jean (V, VD):** Cher collègue, vous avez fixé une limite pour les dons de personnes physiques à 1000 ou 2000 francs. Vous savez que les organisations de protection de l'environnement ont des budgets nettement supérieurs à ceux des partis politiques et qu'elles revendiquent des dons de manière indécente dans les bureaux de notaires. Est-ce qu'il est prévu de publier les héritages qui seraient légués à ce genre d'organisations?

**Nordmann Roger (S, VD):** Oui, Monsieur Fattebert, j'estime que tout ce qui dépasse le seuil que nous définirons en commun devra être publié, y compris pour des lobbies. Tout ce qui fait du lobbying politique est aussi soumis à cette règle, exactement pour que ce soit transparent et que l'on joue cartes sur table.

**Freysinger Oskar** (V, VS): N'est-il pas vrai que, si vous aviez une politique un peu plus favorable à l'économie – la vache que vous voulez tout le temps traire –, vous auriez aussi plus de moyens pour faire vos campagnes?

**Nordmann Roger** (S, VD): Vous savez, Monsieur Freysinger, nous n'avons pas tellement de problèmes de moyens pour faire nos campagnes puisque nous sommes très «transparents» au Parti socialiste: nous nous finançons par nos cotisations et les contributions des élus à la caisse du parti.

Le problème, c'est que plus un lobby est riche, plus il représente des intérêts financiers puissants, plus il reçoit d'argent, et plus il a d'argent, plus il peut contribuer à la caisse des partis qui défendent ses positions. Donc au fond, à celui qui a, on donne davantage. Et c'est bien là le problème du lobbyisme ou des excès de celui-ci: c'est que, au fond, ceux qui ne possèdent rien n'ont pas les moyens de financer leur propre lobby. C'est bien cela qui pervertit la démocratie, au moment où l'argent joue un trop grand rôle.

Donc, par ce que je propose, avec le sens de la pudeur qui caractérise les Suisses, si la transparence est là, il n'y aura plus d'excès!

#### *Abstimmung – Vote*

Für Folgegeben .... 60 Stimmen

Dagegen .... 78 Stimmen

06.411

### **Parlamentarische Initiative Freysinger Oskar. Neutralitätskonforme Finanzhilfe an die palästinensischen Gebiete**

#### **Initiative parlementaire Freysinger Oskar. Aide financière conforme à la neutralité dans les territoires palestiniens**

#### *Vorprüfung – Examen préalable*

Einreichungsdatum 24.03.06

Date de dépôt 24.03.06

Bericht APK-NR 09.01.07

Rapport CPE-CN 09.01.07

Nationalrat/Conseil national 26.09.07 (Vorprüfung – Examen préalable)

#### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

#### *Antrag der Minderheit*

(Schlüer, Mörgeli, Müri, Pfister Gerhard, Schibli, Schmied Walter, Wobmann)

Der Initiative Folge geben

#### *Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

#### *Proposition de la minorité*

(Schlüer, Mörgeli, Müri, Pfister Gerhard, Schibli, Schmied Walter, Wobmann)

Donner suite à l'initiative

**Banga Boris** (S, SO), für die Kommission: Die Initiative verlangt, dass die Eidgenossenschaft bzw. die Deza damit aufhören soll, NGO zu finanzieren, die als Deckmantel für politische oder gar terroristische Aktivitäten dienen. Damit die Neutralität der Schweiz auch in Sachen Finanzhilfe an die palästinensischen Gebiete gewahrt bleibe, sollten die NGO

vertieft geprüft und solle eine Unterstützung von ihrer Unparteilichkeit und ihrer Haltung zum Frieden abhängig gemacht werden.

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 9. Januar 2007 diese parlamentarische Initiative geprüft und beantragt Ihnen mit 14 zu 8 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

Ganz generell liess sich die Aussenpolitische Kommission von der Verwaltung über den Einsatz der Schweiz in den palästinensischen Gebieten und in Israel informieren. Die Verwaltung erteilte uns vorwiegend Auskunft über die Programme und Projekte der Schweiz im Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe, welche im Gazastreifen, in Cisjordanien und in Ost-Jerusalem durchgeführt werden. Die Aktivitäten der in der parlamentarischen Initiative angesprochenen NGO wurden ebenfalls dargelegt. Warum bitten wir Sie, der Initiative keine Folge zu geben?

1. Es geht bei der Finanzierung der NGO bzw. beim Entscheid, der die Subventionierung auslöst, um einen verwaltungsrechtlichen Akt, und er untersteht der Kompetenz des Bundesrates. Wir sehen deshalb keinen Grund, gesetzgeberisch tätig zu werden.

2. Die Kommissionsmehrheit vertritt die Meinung, dass die Hilfseinsätze der Schweiz in der besagten Region der Neutralitätspolitik nicht widersprechen, da sie im Einklang mit dem internationalen Völkerrecht stehen. Da überdies die Neutralität der Schweiz bereits Bestandteil der Rechtsordnung ist, besteht in der Tat kein Anlass für den Erlass eines weiteren Gesetzes.

Wir haben aber festgestellt, dass bezüglich der Tätigkeit der Deza bzw. dieser Organisationen ein Informationsmangel besteht. Aus diesem Grund machen wir Ihnen ein Postulat beliebt, das Sie im Anhang des Berichtes sehen, mit folgendem Text: «Der Bundesrat wird ersucht, Bericht zu erstatten über die Tätigkeiten der von der Deza unterstützten NGO in den palästinensischen Gebieten und in Israel.»

**Eggly Jacques-Simon** (RL, GE), pour la commission: Monsieur Freysinger, par son initiative parlementaire, traduit une préoccupation qui est tout à fait justifiable. Il se réfère au fait que l'aide suisse, et celle de la Direction du développement et de la coopération (DDC), aux organisations non gouvernementales en faveur des Palestiniens doit servir à secourir les Palestiniens dans la détresse qu'ils connaissent à plusieurs égards, on ne le sait que trop, mais que cette aide doit être exempte de toute connotation politique. Or, Monsieur Freysinger, et c'est là évidemment que la commission n'a pas pu le suivre, alourdit sa préoccupation d'un véritable soupçon. Il soupçonne un certain nombre d'organisations non gouvernementales d'être en fait des organisations à connotation politique et celles-ci soutiendraient en somme des organisations, des mouvements terroristes. Ce soupçon l'incite certes à demander des informations, mais en fait sa demande est complètement placée sous le signe du soupçon et ressemble à un réquisitoire.

La commission n'a donc pas voulu légitimer cet état d'esprit. Le préjugé par rapport à la DDC de la grande majorité des membres de la commission est favorable et non pas défavorable. En revanche, la majorité de la commission considère qu'il est légitime d'avoir des informations plus détaillées sur, précisément, les organisations qui bénéficient de l'argent de la DDC.

C'est la raison pour laquelle si la commission, par 14 voix contre 8, propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Freysinger, encore une fois parce que celle-ci est un réquisitoire chargé de soupçons et d'a priori, elle a décidé, par 20 voix contre 0 et 2 abstentions – on pourrait donc dire qu'il n'y a eu aucune opposition en commission –, de déposer un postulat 07.3000 qui charge le Conseil fédéral de présenter un rapport complet sur les activités des organisations non gouvernementales que soutient la DDC, tant dans les territoires palestiniens qu'en Israël. Il nous semble que la préoccupation exprimée par Monsieur Freysinger, mais sortie de l'état d'esprit qui l'a justifiée, est parfaitement