

fasst. Er hat uns im VBS auch immer wieder Aufträge gegeben, die wir dann erfüllt haben. Solche Zwischenstände oder solche Auftragserfüllungen werden jetzt wieder als Neuigkeiten in den Medien gehandelt. Es waren Aufträge, Varianten aufzuzeigen, um auf diesem Weg abzuwagen, wo es hingeht, wie wir die ganze Armee finanzieren können, wie gross sie sein soll, wie wir die Flugzeuge finanzieren wollen – es gibt eine Reihe solcher Berichte. Vielleicht wird noch der eine oder andere irgendwann als Neuigkeit gehandelt. Ich kann Ihnen einfach versichern, dass wir mit Ihren Kommissionen in gutem Kontakt sind und daran interessiert sind, Sie laufend über den Stand zu informieren.

Wir haben auch andere Varianten geprüft, zum Beispiel ein Upgrade des F-5, des alten Kampfflugzeuges. Wir haben alles Mögliche geprüft, um Ihnen am Schluss eine gute Variante unterbreiten zu können. Der Bundesrat hat sich dann auf den Vorschlag konzentriert, dass die künftige Armee 80 000 Angehörige haben solle und mit 4,4 Milliarden Franken zu finanzieren sei, wobei für die Flugzeugfinanzierung eine Sonderlösung zu suchen sei. Das Parlament hat dann bekanntlich das Heft in die Hand genommen und den Bundesrat mit dem Bundesbeschluss, der letztes Jahr hier verhandelt wurde, korrigiert. Das Parlament hat 100 000 Mann, 5 Milliarden Franken und eine sofortige Flugzeugbeschaffung gefordert. Die sofortige Flugzeugbeschaffung basierte auf den Offerten, die bis Ende des letzten Jahres gültig waren. Um Ihren Auftrag zu erfüllen, musste der Bundesrat letztes Jahr noch den Typenentscheid aufgrund der durchgeführten Evaluation fällen. Wir haben also diesen Auftrag erfüllt.

Der Gripen ist ein Flugzeug, das das technische Anforderungsprofil vollumfänglich erfüllt. Wir wollen das haben, was wir 2007 gefordert haben, und diese Anforderungen erfüllt das Flugzeug. Es hat das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis, das wurde angesprochen. Das heisst, es ist eine Lösung, die sowohl die Beschaffung dieser neuen Flugzeuge ermöglicht als gleichzeitig aber auch Mittel für die Ausfinanzierung der Armee zur Verfügung stellt. Das ist eine sehr pragmatische Lösung. Ich meine, es ist auch eine wichtige Entscheidung in Bezug auf das künftige Technologieniveau der Armee. Wir haben damit einen mittleren Standard gewählt. Wir haben also nicht den Ehrgeiz oder den Anspruch, unsere Armee in jeder Phase auf dem höchsten europäischen Niveau zu haben, sondern wir haben eine pragmatische Mittellösung. Das neue Flugzeug Gripen soll das entsprechend dokumentieren.

Jetzt sind wir in der Phase der Beschaffung, der Aushandlung der Verträge. Hier geht es primär darum, den Steuerfranken möglichst optimal einzusetzen. Das ist in dieser Phase zentral für uns. Das Ganze kostet viel Geld, das ist uns bewusst. Wie setzen wir das Geld optimal ein, damit nicht nur die Flugzeugfinanzierung geregelt ist, sondern damit wir auch eine Perspektive für die nächsten Jahre, für die Finanzierung der Gesamtarmee haben?

Im Moment laufen die Verhandlungen mit der Anbieterfirma Saab, die dieses Flugzeug offeriert; wir haben eine klare Offerte. Wir haben auch Gespräche mit der schwedischen Regierung aufgenommen, weil die schwedische Regierung ja auch im Begriff ist, den Gripen E/F zu bestellen. Da prüfen wir zurzeit Möglichkeiten weiter gehender Zusammenarbeit – Beschaffungsmöglichkeiten, Ausbildungsmöglichkeiten, Trainingsmöglichkeiten –, damit wir den Steuerfranken möglichst optimal einsetzen.

Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang in den Verhandlungen auch die Frage der Kompensationsgeschäfte. Wir streben hier nicht nur eine Lösung an, die kurzfristig eine gewisse Beschäftigung gibt, sondern wir möchten mit diesen Kompensationsgeschäften eigentlich Arbeitsplätze für die ganze Lebensdauer des Flugzeugs sichern. In diesen Verhandlungen stehen wir jetzt. Wir möchten sie ganz sorgfältig führen. Der Zeitdruck ist hoch. Wir werden sehen, wie wir zu den Resultaten kommen. Ziel ist es, Ihnen dann eine Rüstungsbotschaft zu unterbreiten, wie Sie sie bei uns bestellt haben, in der wir nebst der Finanzierung der Flugzeuge auch die langfristige Finanzierung aufzeigen.

Vielleicht noch eine Aussage zu den Informationsspannen, die Sie mehrfach angesprochen haben: Da ist uns tatsächlich nicht alles ganz gegückt. Umgekehrt stellen wir allerdings auch fest, dass das Geschäft immer wieder die ganze Schweiz beschäftigt und man aus allen möglichen Papieren etwas zu konstruieren versucht. Es gibt tatsächlich sehr viele Berichte in diesem Bereich; sie wurden zu einer Synthese zusammengefasst. Ich bin der Meinung, dass der Prozess bis dahin sorgfältig gehandhabt wurde. Unsere Leute haben gut gearbeitet, der Bundesrat konnte auf verlässlichen Grundlagen entscheiden. Es wird beim Rüstungsprogramm, wenn dann auch Ihre Kommission die nötigen Fragen hat stellen können, an Ihnen liegen zu entscheiden, ob das Geschäft in die politische Landschaft passt, ob es finanzierbar ist, ob Sie es wollen oder nicht.

**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Die dringliche Interrpellation ist hiermit erledigt.

## 11.3467

### **Motion SPK-SR.**

### **Offenlegung der Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen**

### **Motion CIP-CE.**

### **Transparence des sources de financement des campagnes pour les votations fédérales**

Einreichungsdatum 09.05.11

Date de dépôt 09.05.11

Ständerat/Conseil des Etats 26.09.11

Bericht SPK-NR 17.11.11

Rapport CIP-CN 17.11.11

Nationalrat/Conseil national 15.03.12

#### *Antrag der Mehrheit*

Ablehnung der Motion

#### *Antrag der Minderheit*

(Tschümperlin, Gross Andreas, Heim, Hodgers, Leuenberger-Genève, Marra, Schenker Silvia, Stöckli, Streiff, Zisydis)

Annahme der Motion

#### *Proposition de la majorité*

Rejeter la motion

#### *Proposition de la minorité*

(Tschümperlin, Gross Andreas, Heim, Hodgers, Leuenberger-Genève, Marra, Schenker Silvia, Stöckli, Streiff, Zisydis)

Adopter la motion

**Pfister** Gerhard (CE, ZG), für die Kommission: Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, die Motion abzulehnen.

Zuerst ist es angebracht, darauf hinzuweisen, worauf sich diese Motion beschränkt, nämlich ausschliesslich auf Abstimmungskampagnen. Es geht nicht um Parteienfinanzierungen und die entsprechenden Transparenzforderungen, die Gegenstand anderer Vorstösse sind.

Gerade bezogen auf Abstimmungskampagnen sind die Forderungen nach Transparenz besonders schwierig umzusetzen. Es wurde in den letzten Jahren immer wieder versucht, Offenlegungspflichten festzumachen. Aber keines der Modelle wurde vom Parlament als tauglich befunden. Die Schwierigkeiten liegen in den spezifischen Eigenheiten unseres politischen Systems begründet.

Erstens haben wir im Vergleich zu anderen Ländern eine enorm hohe Anzahl von Abstimmungen. Zudem haben wir aufgrund der Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe eine Abstimmungszeit von gegen vier Wochen. Das erste Problem bei der Schaffung von Transparenz für die Finanzierung von Abstimmungskampagnen ist denn auch schon einmal die Frage, ab wann man die Daten erheben und einfordern will.

Zweitens besteht die Schwierigkeit zu bestimmen, wer denn einen Abstimmungskampf führt. Es gibt die Parteien und die Komitees, bei denen jeweils noch zu bestimmen wäre, welche und wie viele es sind. Das einzige Komitee, das neben den Parteien zweifelsfrei zu identifizieren ist, ist das der Initianten. Aber es kann theoretisch durchaus möglich sein, dass es Ad-hoc-Komitees gibt, von denen die Behörden gar nichts wissen und die sich der Forderung nach Transparenz problemlos entziehen könnten. Es wäre ein enorm aufwendiges administratives Verfahren nötig, um für eine Vorlage alle interessierten Gruppierungen zu identifizieren. Wenn keine lückenlose Erfassung möglich ist, und das notabene vielleicht auch noch im Hinblick auf Abstimmungssonntage wie den letzten mit fünf Abstimmungsvorlagen, wäre das eine Diskriminierung derjenigen Organisationen, die klassischerweise in Abstimmungskämpfen involviert sind, wie Parteien, Verbände usw.

Das Parlament ist schon einmal mit grosser Mehrheit zur Auffassung gelangt, dass sich im Bereich der Abstimmungen eine Regelung kaum machen lässt. Die parlamentarische Initiative 03.436, «Faire Abstimmungskampagnen», wurde jahrelang in einer Subkommission entwickelt und ging nachher ziemlich sang- und klanglos unter. Der Sprechende hat damals die Vorlage bis zum bitteren Ende unterstützt, aber diejenigen, die am Ende noch dazu stehen wollten, waren dann ziemlich allein. Es wäre nun recht inkohärent, kurz nach dem Scheitern des einen Projekts gleich ein neues anzuschließen.

Sachabstimmungen, auf die sich der Motionstext beschränkt, sind nicht isoliert von der Frage der Wahlkampffinanzierung, letztlich der Parteienfinanzierung, zu betrachten. Darüber kann man diskutieren, und darüber wird diskutiert. Eine Zustimmung zu dieser Motion bedeutet aber, dass man die Abstimmungen isoliert betrachtet, da der Motionstext nicht veränderbar und erweiterbar ist – es sei denn, der Rat ändert den Text; das tut er aber hier nicht. Das würde also bedeuten, dass man eine Vorlage ausarbeiten müsste, die nur diesen einen Aspekt der Abstimmungen regeln würde. Damit wären aber Umgehungsmöglichkeiten Tür und Tor geöffnet und eine praktikable Anwendung erneut unmöglich.

Handlungsbedarf mag durchaus für die eine oder andere Seite angezeigt sein. Aber das spielt bei der heutigen Frage, ob man eine Motion erheblich erklären will oder nicht, keine Rolle. Man hat den Motionstext; man hat darüber zu befinden, ob eine gesetzliche Regelung im Sinne des Motionstexts erstens gewünscht, zweitens vollziehbar, drittens durchsetzbar ist und ob viertens Verstösse sanktionierbar sind. Die Kommissionsmehrheit hat mindestens bei den letzten drei Kriterien die Auffassung, dass die Antwort darauf «nein» lautet.

In diesem Sinne hat die Kommission die Motion mit 12 zu 10 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit beantragt Ihnen, zusammen mit dem Bundesrat, dies ebenso zu tun.

**Bugnon** André (V, VD), pour la commission: La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a déposé le 9 mai 2011 une motion demandant de prendre des mesures pour instituer un système de transparence des sources de financement des campagnes pour les votations fédérales. Dans sa séance du 26 septembre de la même année, le Conseil des Etats a adopté cette motion, par 22 voix contre 18, ce qui a pour conséquence que cette proposition a été portée à l'ordre du jour de la Commission des institutions politiques de notre conseil. C'est lors de sa séance des 27 et 28 octobre 2011 que cette motion a été étudiée par votre commission.

La motion demande au Conseil fédéral de créer les bases légales visant à rendre obligatoire la publication des sources de financement des campagnes pour les votations fédérales. Les comités d'initiative et les organismes qui s'engagent dans la campagne seront tenus de communiquer à la Chancellerie fédérale les moyens financiers qu'ils engagent dans la campagne.

Dans son avis, le Conseil fédéral recommande de rejeter la motion en présentant son argumentation lui permettant de conclure dans ce sens. Le principal argument du Conseil fédéral, c'est qu'une telle mesure est trop difficile à mettre en place.

Une majorité de la commission va dans le même sens que le Conseil fédéral et recommande également de rejeter la motion. Elle fait ressortir les difficultés d'application d'une telle réglementation. En effet, le nombre de votations populaires est élevé dans notre pays en comparaison internationale, ce qui rend déjà l'exercice difficile. D'autre part, il est difficile également de faire ressortir toutes les structures et associations qui se prononcent lors des votations populaires. Faut-il qu'elles s'annoncent préalablement jusqu'à un délai donné? Cela empêcherait une association ou un privé de diffuser son point de vue vers la fin de la campagne. Il est également difficile de dire quels seront les moyens employés avant la fin d'une campagne car, en fonction de l'intensité de celle-ci, des moyens supplémentaires peuvent être engagés en tenant compte de l'intensité de la communication de la partie adverse ou du résultat d'un sondage publié dans les médias. Or si les montants utilisés sont divulgués après les votations, cela ne peut plus l'influencer et cela ne sert plus qu'à alimenter la discussion, voire la polémique, en titillant la curiosité des gens.

Pour le surplus, la majorité de la commission est convaincue que les diverses solutions étudiées jusqu'ici comportent toutes d'importants problèmes de mise en oeuvre. De plus, elle est également convaincue qu'il ne faut pas surestimer l'influence de l'argent sur le débat politique: de nombreux autres facteurs sont bien plus importants pour remporter un scrutin.

La minorité de la commission voit pour sa part dans la motion un premier pas vers davantage de transparence dans le système politique suisse. Elle a relevé les écarts dans les moyens utilisés par les différents acteurs lors des dernières campagnes de votation et trouve cette situation anormale. La minorité estime que la population a le droit de connaître la provenance de ces sommes qu'elle juge élevées et qui ne seraient pas dépensées si les personnes concernées n'escroquaient pas ainsi remporter les votations.

Après le débat, la commission a passé au vote. C'est par 12 voix contre 10 et aucune abstention que la commission vous recommande de rejeter cette motion.

Au nom de la majorité de la commission, je vous demande d'en faire de même.

**Tschümperlin** Andy (S, SZ): Fakt ist – und das ist ein starkes Argument –, dass diese Motion mit dem Titel «Offenlegung der Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen» von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates eingereicht und am 26. September 2011 vom Ständerat angenommen worden ist, und zwar mit 22 zu 18 Stimmen.

Bei dieser Motion geht es weder darum, einem Pro- oder Contra-Komitee zu verbieten, hohe oder höchste Geldmittel in eine Abstimmungskampagne einzuwerfen, noch geht es darum, dass der Bund seinerseits Mittel einwerfen soll. Es geht auch nicht darum – wie das in früheren Jahren verlangt worden ist –, Sendeminuten im Radio oder im Fernsehen zur Verfügung stellen zu müssen. Nichts von alldem ist gefordert. Es geht einzig darum, dass Abstimmungskomitees und Organisationen, die sich bei Volksabstimmungen engagieren, der Bundeskanzlei die Herkunft der finanziellen Mittel melden müssen. Das ist kein grosser Arbeitsaufwand, auch für die Bundeskanzlei nicht. Denkbar ist zum Beispiel, dass Spenden an die Abstimmungskomitees, die über 10 000 Franken betragen, namentlich ausgewiesen werden.

Es interessiert doch niemanden, wer 100, 200, ja sogar 500 Franken gibt. Die Herkunft der Mittel zeigt aber den Stimmen auf, wie die Interessenlagen sind und wer die grossen Pro- und Contra-Vertreter sind; das lässt dann auch eine entsprechende Einschätzung der Informationen zu.

Mit diesem Argument vertrat übrigens Ständerat Schwaller die Motion im Ständerat. Ich halte mich in meiner Argumentation bewusst an die Begründung, die Herr Schwaller im Ständerat abgegeben hat. Nicht schlecht gestaut haben dann viele, die sich in den vergangenen Jahren in Fragen zur finanziellen Transparenz in politischen Prozessen ins Zeug gelegt haben, dass der Ständerat diese Motion mit 22 zu 18 Stimmen angenommen hat.

Wir alle hier wissen aus den Abstimmungen der letzten Jahre, dass die Mittel zum Teil sehr ungleich zwischen den Pro- und Contra-Komitees verteilt waren. Darum braucht es als ersten Schritt in der Frage der Transparenz diese Offenlegung der Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen, die im Ständerat eben eine Mehrheit gefunden hat.

Der Begriff der Transparenz wurde in den letzten Jahren auch ein bisschen inflationär verwendet. Es gab unzählige Vorstösse, die diesen Begriff verwendet haben. Darum ist es meiner Ansicht nach wichtig, dass wir wissen, was mit Transparenz gemeint ist. Es geht bei der Transparenz in der Politik um einen Zustand mit freier Information und Rechenschaft im Sinne einer offenen Kommunikation zwischen den Akteuren des politischen Systems und den Bürgerinnen und Bürgern. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger müssen wissen, woher die Finanzmittel für das Ja oder das Nein kommen. Es ist doch so – auch wenn es immer wieder Abstimmungsresultate gibt, die anderen Gesetzmässigkeiten folgen –: Grösse und Anzahl der Werbeplakate beeinflussen die Abstimmungen. Wenn es nicht so wäre, würde niemand Werbung machen, weder für eine Abstimmung noch für eine Veranstaltung noch für Dinge des täglichen Lebens.

Herr Professor Hanspeter Kriesi hat in einer Studie zum Thema «Ist die direkte Demokratie käuflich?» die Abstimmung über die Unternehmenssteuerreform II analysiert. Wir alle wissen, was für Folgen die Unternehmenssteuerreform II gehabt hat. Die Analyse hat ganz klar gezeigt, dass die Mittel bei dieser Abstimmung sehr ungleich verteilt waren: etwa im Verhältnis 10 zu 1. Wenn man das sieht, muss man doch wirklich einsehen, dass da unbedingt etwas geändert werden muss.

In den nächsten Jahren werden wir über zahlreiche Volksinitiativen abstimmen. Es darf in unserer direkten Demokratie einfach nicht sein, dass mithilfe von viel Geld Artikel in die Verfassung geschrieben werden, die dann kaum umgesetzt werden können. Mit der Annahme der Motion können wir einen überfälligen Schritt in Richtung mehr Transparenz in der Demokratie tun.

Darum bitte ich Sie: Sorgen Sie auch im Nationalrat für Unterstützung dieser Motion, die im Ständerat eine Mehrheit gefunden hat.

**Leutenegger** Filippo (RL, ZH): Herr Tschümperlin, wären Sie bereit, wenn Sie die Zahlen der Anzeigen zusammenzählen, auch die redaktionellen Beiträge zu bewerten und dann auch eine Zahl dafür einzusetzen? Diese Beiträge sprechen ja meistens für Sie.

**Tschümperlin** Andy (S, SZ): Es geht nicht um diese Frage. Es geht darum, ich habe es vorher schon gesagt, dass Grossspenden an Abstimmungskomitees offengelegt werden müssen. Um diese Frage geht es. Und das ist ganz einfach: 10 000 Franken spendet man nicht einfach zwei Wochen vor einer Abstimmung. Solche Abstimmungsbudgets werden von den Konzernen frühzeitig beschlossen, man kann die Angaben der Bundeskanzlei frühzeitig zur Verfügung stellen, und sie können heute zum Beispiel per Internet veröffentlicht werden. Das ist keine grosse Sache.

Darum bitte ich Sie noch einmal, diese Motion anzunehmen.

**Casanova** Corina, Bundeskanzlerin: Wie der Kommissionssprecher gesagt hat, hat sich das Parlament in den letzten Jahren wiederholt und intensiv mit der Frage der Offenlegung von Finanzierungsquellen bei Wahlen und Abstimmungen auseinandergesetzt. Es wurden ganz unterschiedliche Modelle erarbeitet und kontrovers diskutiert. Bislang hat jedoch keiner der Ansätze eine Mehrheit des Parlamentes zu überzeugen vermocht. Keines dieser Modelle schien in der Praxis ein taugliches Mittel, um die gewünschten Ziele zu erreichen.

Transparenz ist ein berechtigtes Anliegen. Der Bundesrat beantragt Ihnen aber, die vorliegende Motion abzulehnen – nicht weil er gegen Transparenz ist, sondern weil der eingeschlagene Weg in den Augen des Bundesrates nicht der richtige ist. Die direkte Demokratie in unserem Milizsystem lebt auch von der Bereitschaft Privater, sich persönlich und ebenfalls finanziell zu engagieren. Dieses Engagement ist Teil der öffentlichen Debatte. Staatlicher Zwang kann die Bereitschaft Privater, sich zu engagieren, empfindlich schmälern. Fehlt es an diesem Engagement, so stellt sich die Frage nach einer alternativen staatlichen Finanzierung. Eine solche passt nicht in unsere politische Tradition und stiesse vermutlich weitherum auf Ablehnung.

Im Weiteren kommt in der Schweiz eine Reihe von praktischen Faktoren hinzu, die eine gesetzliche Regelung massiv erschweren; die Kommissionssprecher haben sie schon erwähnt. Das eine ist die hohe Kadenz an Urnengängen. Wir haben eine Vielzahl von Abstimmungen. In diesem Jahr werden wir noch mehrere Abstimmungen haben. Wir haben auch eine Vielzahl von Komitees, vor allem bei Abstimmungen über fakultative Referenden. Es können auch nicht immer alle Komitees eruiert werden. Es ist also sehr, sehr schwierig, hier eine Kontrolle durchzuführen und die Angaben zu überprüfen.

Zudem stellen sich auch zum Erhebungszeitpunkt schwierige Fragen. Wann beginnt man mit der Erhebung, ab welchem Moment müssen die Komitees Angaben machen, ab welchem Moment müsste die Bundeskanzlei die Angaben erhalten? Was würde passieren, wenn ihr jemand diese Informationen nicht geben würde?

Der Bundesrat ist der Meinung, dass der Satz «grosser Mitteleinsatz gleich Abstimmungserfolg» zu kurz greift. Abstimmungserfolge können nicht einfach gekauft werden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind nicht käuflich – im Gegenteil: Das Stimmvolk hat in den vergangenen Jahren sehr sensibel auf den Mitteleinsatz bei Kampagnen reagiert. So waren teure Abstimmungskampagnen zum Teil auch erfolglos.

Angesichts der hohen Hürden bei der Umsetzung sowie der zahlreichen offenen Punkte im Bereich des Vollzugs, der Durchsetzbarkeit und der Sanktionsmöglichkeiten spricht sich der Bundesrat gegen die Einführung einer gesetzlichen Offenlegungspflicht aus. Er zieht, wie in der Antwort auf die Motion Chopard-Acklin 11.3116 ausgeführt, freiwillige Massnahmen für mehr Transparenz sowohl aufseiten der Geldgeber als auch aufseiten der Parteien vor. Es ist erfreulich zu sehen, dass in diesem Bereich ein Umdenken im Gang ist. Denken Sie an die Beispiele aus der Privatwirtschaft, wo freiwillig solche Finanzierungen offengelegt wurden. Die Annahme der vorliegenden Motion würde nicht bedeuten, dass Transparenz herrschen würde. Es wäre eine Scheintransparenz, weil nur die Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen offengelegt würden, jedoch nicht die Quellen der Parteienfinanzierung oder auch nicht die Finanzierungsquellen von Wahlkampagnen. Das bedeutet also, dass trotzdem nicht gleich lange Spiesse da wären.

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen und der Kommissionsmehrheit zu folgen.

#### Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.3467/7190)

Für Annahme der Motion ... 72 Stimmen

Dagegen ... 97 Stimmen

