

siblement son nom et d'apposer sa signature sur la liste de l'initiative ou du référendum. Celui qui rajoutera un autre nom que le sien sur la liste se rendra par conséquent coupable d'une falsification de signature.

Les réglementations prévues en la matière représentent un moyen efficace de lutter contre les signatures illicites et donc contre l'abus le plus fréquent, également évoqué par l'auteur de l'initiative, commis lors du collectage de signatures en faveur d'initiatives ou des référendums.

Cependant, de l'avis de la commission, les propositions contenues dans l'initiative parlementaire sont trop radicales dans la mesure où elle affectent de manière excessive, d'une part, le collectage des signatures et, d'autre part, la communication entre les groupements politiques et les citoyens.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 14 zu 2 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben.

#### Proposition de la commission

La commission propose, par 14 voix contre 2 et avec 2 abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative.

**Blatter Ulrich (C, OW):** Die Ausgangslage ist klar: Die Zahl der jährlich eingereichten Volksinitiativen und Referenden steigt kontinuierlich. Wurden zwischen 1964 und 1971 noch 15 Initiativen eingereicht, waren es von 1972 bis 1979 schon 32, und zwischen 1980 und 1987 wurden gar 43 Initiativen eingereicht. Der Stimmbürger wird in immer kürzeren Intervallen an die Urne gerufen, um über immer zahlreichere und kompliziertere Vorlagen abzustimmen. Die direkte Demokratie stösst hier eindeutig an die Grenzen des Machbaren.

Nehmen wir einmal an, dass durch den Anstieg der Stimmberechtigten, durch immer noch raffiniertere Methoden der PR-Büros und Bewirtschafter von Datenbanken die Zahl der jährlich eingereichten Initiativen und Referenden weiter ansteigen wird, dann sind wir im Interesse unseres Staates verpflichtet, zu handeln und rasch etwas Vernünftiges zu unternehmen.

Wie kam es zu meinem Vorstoss? Die Motion Petitpierre (92.5125) im Ständerat wurde nur in Form eines Postulates schubladisiert. Sie verlangte, dass ein Volksbegehren auf den Gemeindekanzleien unterzeichnet werden müsse. Meine beiden Kollegen aus dem Nationalrat, Albrecht Rychen und Hanspeter Seiler, verlangten mit je einer parlamentarischen Initiative (92.410 und 92.411), dass die Unterschriftenzahl bei Initiativen und Referenden erhöht werden solle. Unser Rat hat beiden Initiativen am 17. Juni 1993 keine Folge gegeben.

Was will nun mein Vorstoss? Ich will beim Initiativ- und Referendumsrecht den Missbrauch verhindern, ohne dass dadurch ein grosserer Verwaltungsaufwand entsteht. Damit können wir eine Stärkung der Volksrechte erreichen. Im Interesse der Rechtssicherheit dürfen die Unterschriftenbogen von Volksinitiativen und Referenden nur auf den von einer Gemeinde bezeichneten Amtsstellen rechtsgültig unterzeichnet werden.

Da dieser Gang auf ein Amt für den Stimmbürger beschwerlich ist und er dadurch gegenüber der bisherigen Regelung in der Ausübung seiner Volksrechte schlechter gestellt wird, ist die Unterschriftenzahl für Referenden und Initiativen entsprechend zu reduzieren.

Mein Vorstoss in Form einer allgemeinen Anregung geht somit in zwei Richtungen: Einerseits wird das Unterschreiben von Initiativen und Referenden auf einer Amtsstelle erschwert, und andererseits wird diese Erschwernis durch die Reduktion der Zahl der Unterschriften kompensiert.

In der Kommission wurde mir vorgeworfen, der Gang auf ein Amt sei zu beschwerlich und nicht zumutbar. Ich habe diesen Vorwurf mit dem Beispiel Österreichs widerlegt, und zwar mit folgenden Zahlen, die mir von Herrn Dr. Willi zusammengestellt worden sind: In Österreich benötigt ein Volksbegehren 200 000 Unterschriften, die innert einer Woche auf den Gemeindekanzleien geleistet werden.

Sie wollen Beispiele? 1982: Volksbegehren gegen die Uno-City in Wien. In einer Woche wurden 1 361 562 Unterschriften auf den Gemeindekanzleien hinterlegt. 1985: Konrad Lorenz,

Volksbegehren für Umweltschutz. Wiederum wurden innert einer Woche 353 906 Unterschriften deponiert, usw. Von 1980 bis 1987 sind in Österreich fünf Volksinitiativen problemlos zustande gekommen.

Ich halte fest: Die bisherigen Vorstösse im Ständerat und im Nationalrat haben zu keiner Lösung geführt. Das Problem ist bekannt und mit der steigenden Bevölkerungszahl jedes Jahr brisanter und unhaltbarer. Mit meiner parlamentarischen Initiative will ich erreichen, dass die Kontrolle vereinfacht und der ganze Missbrauch unterbunden wird. Durch die Reduktion der Zahl der Unterschriften werden die bisherigen Volksrechte ungeschmälert garantiert.

Die Kommission beantragt Ihnen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Ich beantrage Ihnen, meiner parlamentarischen Initiative in Form einer allgemeinen Anregung Folge zu geben, damit das Problem, das man wirklich nicht bestreiten kann, näher geprüft werden kann.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Blatter (Folge geben)	52 Stimmen
Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	44 Stimmen

93.445

### Parlamentarische Initiative (Zisyadis) Finanzen der politischen Parteien. Transparenz Initiative parlementaire (Zisyadis) La transparence financière des partis politiques

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

#### Wortlaut der Initiative vom 4. Oktober 1993

Gestützt auf Artikel 21 bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative in Form einer allgemeinen Anregung ein:

Es ist ein Verfassungsartikel einzuführen, wonach alle Sponsoren, die die Parteien finanzieren, samt Höhe der Beträge und Herkunft der eingesetzten Gelder bekanntzumachen sind. Ausserdem sollen die Gruppierungen, Verbände, Parteien, die zu einem Referendum oder einer Initiativ-Stellung beziehen, ihre Verbindungen zu Interessengruppen und Wirtschaftsorganisationen offenlegen.

#### Texte de l'initiative du 4 octobre 1993

Conformément à l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je demande, au moyen d'une initiative parlementaire conçue en termes généraux, l'introduction d'un article constitutionnel exigeant la publication des sponsors finançant les partis, avec indication des montants et origines des moyens utilisés.

Par extension, les groupes, associations, partis qui prennent position sur un référendum ou une initiative seraient tenus de publier leurs liens avec des groupes d'intérêts et des organisations économiques.

**Heberlein Trix (R, ZH)** unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Zisyadis am 4. Oktober 1993 eingereichte parlamentarische Initiative.

Die Initiative verlangt die Einführung eines Verfassungsartikels, wonach alle Sponsoren, die die Parteien finanzieren, samt Höhe der Beträge und Herkunft der eingesetzten Gelder bekanntzumachen sind. Ausserdem sollen die Gruppierungen, Verbände, Parteien, die zu einem Referendum oder einer Initiative Stellung beziehen, ihre Verbindungen zu Interessengruppen und Wirtschaftsorganisationen offenlegen. Die Kommission hat am 27. Mai 1994 den Initianten angehört.

#### *Erwägungen der Kommission* Praktikabilität des Anliegens

Die Frage der Offenlegungspflicht für Parteien hinsichtlich ihrer Finanzierung stand schon öfter zur Diskussion. So wurde sie z. B. im Rahmen des Berichts vom 23. November 1988 (88.075) über die Unterstützung der politischen Parteien (Postulat beider Räte vom 7.6.1984) behandelt. In diesem Bericht wurde von einer prinzipiellen Wünschbarkeit einer Offenlegungspflicht ausgegangen, insbesondere dann, wenn die Parteien direkte staatliche Unterstützung erhalten würden. Die rechtliche Umsetzung einer solchen Offenlegungspflicht wirft indessen grössere Probleme auf, insbesondere dann, wenn auch die Vollziehbarkeit solcher Normen in Betracht gezogen wird. Aus diesem Grund wird im Projekt für eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte auf entsprechende Regelungen verzichtet: Es soll nicht Recht geschaffen werden, das viel verspricht, letztlich aber mangels Durchsetzbarkeit zu einem Vertrauensverlust führt (vgl. 93.066 Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993).

Die Praktikabilität des Anliegens der Initiative wurde denn auch in der Kommission angezweifelt. Es wurde darauf hingewiesen, dass private Spender auf jeden Fall einen Weg finden würden, wenn sie anonym eine Partei unterstützten wollen. Auch der zweite Teil der Initiative ist kaum realisierbar und zudem unklar: So ist schwer zu definieren, was «zu einem Referendum oder einer Initiative Stellung beziehen» genau bedeutet, und wie diese Organisationen erfasst werden sollen.

#### Schwächung der Parteien

Die Kommission ist insbesondere aber auch der Ansicht, dass der vom Initianten vorgeschlagene Verfassungsartikel zu einer Schwächung der politischen Parteien führen würde. Diese würden gegenüber anderen Organisationen, die nicht erfasst würden, in ungerechtfertigter Weise benachteiligt. Spender würden ihr Geld dann lieber in von der Offenlegungspflicht ausgenommene Organisationen investieren, welche in Konkurrenz zu den Parteien Politik machen würden. Eine weitere Stärkung solcher Organisationen gegenüber den politischen Parteien ist jedoch keineswegs wünschenswert. Dies insbesondere deshalb, weil solche Organisationen häufig äusserst partikuläre Interessen verfolgen, während Parteien doch eher allgemeinen Interessen verpflichtet sind. Da eine direkte staatliche Parteienfinanzierung fehlt, sind die Parteien auf Zuwendungen angewiesen. Solche Zuwendungen führen nicht notwendigerweise zu einem Abhängigkeitsverhältnis.

#### Kommissionsminderheit: Richtige Stossrichtung, falsche Formulierung

Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass eine vermehrte Transparenz bezüglich der Finanzierung von Parteien und Abstimmungskämpfen notwendig ist. So sollten die Parteien z. B. verpflichtet sein, ihre Rechnungen zu publizieren. Die vom Initianten vorgeschlagene Formulierung beurteilt die Minderheit aber als nicht geeignet, um die Probleme der Transparenz zu erfassen. Sie möchte deshalb, dass das Problem weiterverfolgt, aber nach besseren Lösungen als der vorgeschlagenen gesucht wird.

**Heberlein** Trix (R, ZH) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les Conseils, nous vous soumettons le rapport de la commission chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée le 4 octobre 1993 par M. Zisyadis, conseiller national.

Cette initiative demande l'introduction d'un article constitutionnel exigeant la publication des noms des sponsors qui financent les partis, avec indication des montants et origines des moyens utilisés. Par ailleurs, les groupes, associations, partis qui prennent position sur un référendum ou une initiative seraient tenus de publier leurs liens avec des groupes d'intérêts et des organisations économiques.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 27 mai 1994.

#### *Considérations de la commission*

##### Faisabilité des exigences de l'initiative

La question de l'obligation de transparence en ce qui concerne le financement des partis a déjà fait l'objet de maintes discussions. Elle a été notamment traitée dans le cadre du rapport sur l'aide aux partis politiques (postulat des deux Conseils du 7 juin 1984) du 23 novembre 1988 (88.075). Le rapport jugeait en principe opportune l'introduction d'une obligation de transparence, en particulier en cas d'octroi par l'Etat d'un soutien direct aux partis. La mise en oeuvre au niveau du droit d'une telle obligation de publier des comptes pose cependant des problèmes majeurs si l'on tient compte avant tout des difficultés d'application présentées par ces normes. On a par conséquent renoncé à fixer des dispositions correspondantes dans le projet de révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques: il faut se garder d'élaborer une législation certes prometteuse, mais qui entraîne une perte de crédibilité des autorités en raison de son caractère inapplicable (v. 93.066 Message du 1er septembre 1993 concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques).

La commission a également mis en doute la faisabilité des exigences de l'initiative, arguant que des bailleurs de fonds privés trouveraient toujours un moyen de financer un parti de manière anonyme. La deuxième partie de l'initiative n'est guère réalisable et manque par ailleurs de clarté: il s'avère ainsi malaisé de définir la signification exacte de «qui prennent position sur un référendum ou sur une initiative», ainsi que le mode de recensement de ces organisations.

##### Affaiblissement des partis

La commission estime avant tout que l'article constitutionnel demandé par l'auteur de l'initiative affaiblirait les partis politiques qui, par rapport à des organisations non recensées, subiraient des désavantages injustifiés. Les bailleurs de fonds préféreraient alors investir dans des organisations non soumises à l'obligation de transparence qui entreraient en concurrence avec les partis sur la scène politique. Il ne serait cependant pas souhaitable que de telles organisations bénéficient d'un soutien supplémentaire par rapport aux partis politiques. En effet, celles-ci défendent des intérêts particuliers tandis que les partis militent plutôt en faveur d'intérêts d'ordre général. D'autre part, vu l'absence de financement direct par l'Etat, les partis sont tributaires de dons qui n'entraînent pas nécessairement une relation de dépendance.

##### Minorité de la commission: objectifs légitimes, mais formulation erronée

La minorité de la commission reconnaît la nécessité d'un renforcement de la transparence dans le domaine du financement des partis et des campagnes. C'est ainsi que les partis devraient être tenus de publier leurs comptes. La minorité de la commission juge toutefois la formulation proposée par l'auteur de l'initiative inapte à cerner le problème de la transparence. Elle désire par conséquent qu'on poursuive le traitement de cette question et recherche des solutions plus adéquates.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 10 zu 8 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, par 10 voix contre 8, de ne pas donner suite à l'initiative.

**Schmied** Walter (V, BE), rapporteur: M. Zisyadis déposait le 4 octobre 1993 une initiative parlementaire rédigée en termes généraux. Par son intervention, l'auteur demandait à ce que la

constitution soit complétée par un article qui exige la publication des sponsors finançant les partis politiques, avec indication des montants ainsi que leur origine.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 27 mai 1994. Vous allez entendre tout à l'heure les arguments de l'auteur de l'initiative lui-même. Je n'anticiperai pas et me contenterai d'avancer les arguments de la commission qui, dans sa majorité, vous invite à ne pas donner suite à cette initiative.

Les considérants de la majorité de la commission sont les suivants: contrairement à l'auteur de l'initiative, nous jugeons le texte à double tranchant. Au pire, une acceptation risquerait bien de nous conduire tout bonnement à l'opposé du but recherché. Si un sponsor ne tient pas à ce que son nom apparaisse pour des raisons personnelles, il pourra très bien détourner son don, le faire en privé ou d'une manière anonyme afin que son nom ne soit pas connu. Dans d'autres cas, les bailleurs de fonds préféreraient investir dans des organisations non soumises à l'obligation de transparence, qui, elles, entreraient alors en concurrence avec les partis présents sur la scène politique. Ces derniers subiraient alors des désavantages injustifiés.

La transparence financière à laquelle l'auteur aspire ne pourrait être obtenue qu'en contraignant les partis politiques à publier leurs comptes. Or, ce mode de faire est précisément contesté par l'auteur qui, selon ses dires, ne souhaite une publication des versements qu'à partir d'un certain montant qui restera encore à définir.

Avant de trancher la question, il y a lieu de constater ce qui suit.

1. L'initiative jette en quelque sorte le discrédit sur la pratique du versement de dons aux partis. D'emblée, deux questions de fond se posent:

- a. Est-ce malveillant que de faire un don à un parti politique?
- b. Est-ce malpropre de la part d'un parti que d'accepter un tel don?

Dans les deux cas, la commission répond par la négative. L'auteur lui-même prétend ne pas vouloir remettre en cause le principe des dons aux partis.

D'une part, ce sont justement les petits partis, en l'occurrence les partis dits «non gouvernementaux», qui comptent aujourd'hui sur les appuis financiers d'origines diverses, étant donné que le nombre de membres cotisants reste limité par la force des choses. D'autre part, nous reconnaitrons tout autant que les partis dits «gouvernementaux», eux aussi, sont tributaires des dons externes à leur organe. Le fait est indéniable.

Tous les partis ne sont pas soutenus dans des proportions comparables ou identiques. Les chances de chacun d'entre eux ne sont donc pas les mêmes au départ, mais il s'agit là d'un problème tout différent qui n'a rien à voir avec l'objet sur lequel nous sommes appelés à nous prononcer.

2. La majorité de la commission arrive à la conclusion qu'il n'est pas du ressort de l'Etat d'obliger un donateur à dévoiler son identité. Il s'agit d'un enjeu du domaine purement privé. Cela doit rester pour le moins valable aussi longtemps que la collectivité publique ne participera pas au financement direct des partis politiques. En substance, la Confédération n'a pas à s'immiscer dans les affaires internes à ceux-ci.

Une minorité de la commission tient un raisonnement inverse et entre dans les vues de l'auteur de l'initiative. Cette minorité espère de surcroît qu'en exigeant la publication des donateurs et des montants versés, les sources qui alimentent les partis se réduiront notablement, au point de relancer le débat sur le financement public des partis politiques.

Par 10 voix contre 8, la commission vous propose de ne pas donner suite à l'initiative. Au vu du résultat serré, je me dois d'ajouter, au nom de la transparence, transparence politique cette fois-ci, que certains ont souscrit à l'initiative pour faire bouger les choses, tout en reconnaissant que l'initiative ne permettrait pas de résoudre le problème de la transparence financière recherchée.

Je vous invite donc à suivre la proposition de la commission, à savoir ne pas donner suite à l'initiative.

**Le président:** M. Leu Josef, rapporteur de la commission, m'informe que, pour faire gagner du temps au Parlement, il renonce à prendre la parole et se rallie aux propos de M. Schmied Walter.

**Zisyadis** Josef (–, VD): Je m'excuse de ne pas faire gagner du temps, mais j'ai quand même quelques arguments à transmettre.

Je tiens tout d'abord à être clair pour dissiper tout malentendu. L'initiative parlementaire n'a pas comme objectif de financer les partis. L'initiative parlementaire n'a pas comme but de plafonner le financement de chacun de nos partis. Enfin, l'initiative parlementaire n'a pas pour objectif de rétablir une égalité des chances par des mesures compensatoires quelconques. En fait, l'initiative parlementaire a un seul objectif. Par analogie avec ce que les conseillers nationaux font, en annonçant leurs intérêts lors des débats ou lors d'écrits, il s'agit d'exiger la publication des sponsors finançant les partis politiques.

Nous connaissons tous la disproportion des moyens financiers engagés, que ça soit lors des campagnes médiatiques ou dans la publicité de chacun de nos partis. Ces disproportions posent le problème de la transparence. Il me semble que c'est une mesure démocratique de clarté. Il faudrait bien sûr édicter une réglementation pour donner une base légale à cette publication de la transparence.

Nous sommes pour l'instant face à un «no man's land» sur l'état réel des partis politiques, sur leurs liens avec leurs adhérents, avec des entreprises économiques ou avec des syndicats ou des associations de toutes sortes. En définitive, cette initiative parlementaire est destinée à fournir aux citoyens simplement un état des lieux de chaque formation politique, avec une mesure objective qui puisse permettre à chacun de se déterminer en toute clarté. Je tiens à insister sur le fait que cette volonté de transparence s'affirme parmi les citoyens. Et ce ne sont pas les affaires dans les différents pays qui nous environnent, comme l'Italie, la France, l'Espagne, qui vont leur faire changer d'avis.

D'ailleurs, au fond, que vont pouvoir révéler ces publications? Je crois que, tout d'abord, elles vont révéler la difficulté, pour l'ensemble des partis, d'assumer leur présence dans la population, alors qu'ils doivent représenter des relais décisifs entre la population et les organes de la démocratie représentative. Le temps travaille pour la transparence et cette exigence risque bien de se retourner demain contre ceux et celles qui usent d'arguties, d'applications, pour rejeter toute réflexion en la matière. Certains tabous deviennent peu à peu des secrets de Polichinelle. Et le temps viendra où les opposants d'aujourd'hui demanderont eux-mêmes qu'on établisse quelques règles de base minimales ou des garde-fous pour ne pas subir le rejet populaire de l'ensemble de la classe politique de demain.

En fait, aujourd'hui, on se rend bien compte qu'un certain populisme fait des ravages. Les difficultés économiques, d'ailleurs, s'ajoutent à cela, et nous avons tous besoin d'une certaine forme de transparence. Qu'on le dise bien ici: il n'y a aucune honte, aucune gêne, à déclarer, pour un parti, par exemple de droite, qu'il est subventionné ou soutenu par telle ou telle entreprise, ou, pour un parti de gauche, d'être soutenu par tel ou tel association ou syndicat. Ce sont simplement des éléments d'information nécessaires aux citoyens. La non-transparence est source de toutes les élucubrations et de tous les fantasmes.

Je vous demande de donner suite à cette initiative parlementaire, parce qu'il peut être dangereux, demain, que tel ou tel scandale éclabousse des partis politiques. Prenons aujourd'hui les devants avant que nous soyons dans des situations plus délicates demain.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

(keine Folge geben)

62 Stimmen

Für den Antrag Zisyadis

(Folge geben)

26 Stimmen

## **Parlamentarische Initiative (Zisyadis) Finanzen der politischen Parteien. Transparenz**

### **Initiative parlementaire (Zisyadis) La transparence financière des partis politiques**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.445
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1995 - 15:00
Date	
Data	
Seite	472-474
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 379

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.