MINDERHEITSBERICHT – GESETZ ÜBER DIE POLITIKFINANZIERUNG (POLFIG)

Im Rahmen der Arbeiten der Kommission, die den Gesetzesentwurf über die Politikfinanzierung untersucht, hat sich eine Minderheit herauskristallisiert, die verlangt, dass der Volkswille möglichst gemäss dem Text der Initiative , die am 4. März 2018 von fast 68 % der Freiburger Bevölkerung angenommen wurde, umgesetzt wird. Zu dieser Minderheit gehört namentlich ein Mitglied des Initiativkomitees, das an der Ausarbeitung und der Konzeption des Textes der Initiative beteiligt war.

In einem kürzlich ergangenen Bundesgerichtsentscheid (BGE 1C_388/2019) über die Umsetzung einer kantonalen Initiative, die ebenfalls mit dem Problem der Transparenz bei der Finanzierung des politischen Lebens zusammenhängt, wurde im Kanton Schwyz daran erinnert, dass der kantonale Gesetzgeber verpflichtet ist, bei der Umsetzung den Text des Verfassungsartikels zu respektieren und nicht beliebig davon abweichen kann. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts der Gesetzgeber verpflichtet ist, ein Projekt auf die Beine zu stellen, das den Absichten der Initiatoren entspricht und ihre Gedanken zum Ausdruck bringt. Sein Handlungsspielraum wird also durch die Verpflichtung begrenzt, Vorschriften zu erlassen, die inhaltlich denjenigen gleichwertig sind, deren Annahme von den Verfasserinnen und Verfassern der Initiative verlangt wird (BGE 115 Ia 148 in Erwägung 4b). Das Kantonsparlament darf nur in Einzelheiten oder Punkten von untergeordneter Bedeutung (BGE 124 I 107 in Erwägung 5a.bb) vom Auftrag, der ihm erteilt wird, abweichen.

Im vorliegenden Fall bietet die Botschaft 2018-DIAF-16 zwar eine interessante Arbeitsgrundlage, weist jedoch eine Reihe von Mängeln auf, so dass in diesem Minderheitsbericht die Ausführungsbestimmungen, die sowohl dem Text als auch dem Geist von Artikel 139a der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) entsprechen, präzisiert werden sollen. Im Folgenden werden drei Schwerpunkte ausgeführt, nämlich die Klärung des Inhalts der politischer Organisationen, die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf die grössten Gemeinden und die Überlegung, wie lange die Dokumente der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus wird auch die Frage der Unterscheidung zwischen natürlichen und juristischen Personen geklärt, in der sich die Minderheit über einen Kompromiss, der erklärt werden muss, in der Kommission durchsetzte.

Erstens möchte die Minderheit eine bedeutende Präzisierung zur Liste der Elemente, die «politische Organisationen» in Artikel 4 Abs. 1 des Entwurfs bilden, hinzufügen. Die Minderheit wünscht die Liste der Elemente, die in den Begriff der politischen Organisationen eingeschlossen sind, um «Unterstützungskomitees der Kandidatinnen und Kandidaten» zu erweitern. Während in der Kommission sowohl der Regierungsvertreter als auch seine Verwaltung versicherten, dass diese Komitees zur Unterstützung einer Kandidatin oder eines Kandidaten ein integraler Bestandteil des Begriffs «Kampagnenkomitees» sind, ist die Minderheit der Meinung, dass es wichtig ist, diesen Begriff zu klären, damit Bürgerinnen und Bürger den Inhalt des Gesetzes leichter verstehen können. Auf diese Weise können die Komitees zur Unterstützung einer Kandidatin oder eines Kandidaten, die wissen wollen, ob sie vom Gesetz betroffen sind, die Informationen direkt finden, ohne die gesetzlichen Begriffe erst interpretieren zu müssen. Es ist im Rahmen des Gesetzes viel klarer zu präzisieren und zu bestätigen, dass die Komitees zur Unterstützung einer Kandidatin oder eines Kandidaten tatsächlich zum Kreis der betroffenen politischen Organe gehören und so jeden Versuch, zu betrügen oder die Bestimmungen des Gesetzes zu umgehen zu vermeiden. Jedes Gesetz muss für die Bürgerinnen und Bürger, die ihm unterstellt sind, verständlich sein, und eben, damit es klarer wird, verlangt die Minderheit diese Präzisierung.

Das zweite wichtige Element der Kontroverse liegt in der Ausweitung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf Gemeinden. Obwohl Art. 139a KV-FR die Gemeinden nicht ausdrücklich erwähnt, besteht der Geist des Verfassungsartikels darin, der Bevölkerung Informationen über die Finanzierung von Wahlkampagnen und Abstimmungen anzubieten. Absolut, und um den Text der Initiative getreu umzusetzen, sollten alle Gemeinden dieser Verpflichtung unterliegen. Es gibt jedoch 133 Gemeinden im Kanton, und nicht alle Wahlkämpfe oder Abstimmungen in den Gemeinden ziehen exorbitante finanzielle Mittel ab. Um pragmatisch zu bleiben und um eine administrative Überlastung der kleineren Gemeinden zu vermeiden, will die Minderheit der Kommission PolFiG nur die wichtigsten Gemeinden des Kantons, d. h. jene mit mehr als 10 000 Einwohnern, unterstellen. Im Jahr 2020 gibt es nur drei, nämlich Freiburg, Bulle und Villars-sur-Glâne. Im Rahmen der Wahlen in diesen Gemeinden steigen die Ausgaben für Werbung sprunghaft an, und es ist daher nur konsequent, dass die Bevölkerung transparent einsehen kann, wer die politischen Parteien finanziert, die dort Kandidatinnen und Kandidaten stellen. Sollte es zum Zusammenschlüssen der Gemeinden von Grossfreiburg oder derjenigen des Greyerzbezirks kommen, ist klar, dass erhebliche Beträge für Kampagnen ausgegeben würden und dass kein öffentliches Interesse besteht, das den Ausschluss der wichtigsten Gemeinden aus dem Anwendungsbereich des PolFiG rechtfertigt. Die Autonomie der Gemeinden hat die Formen, die ihr der kantonale Gesetzgeber geben will, und stellt kein ernsthaftes Argument dafür dar, dass der Artikel 139a KV-FR seiner Substanz beraubt wird.

Beim dritten Element, nämlich der Dauer der Veröffentlichung oder Verfügbarkeit der gesammelten Dokumente gemäss Artikel 14 des Entwurfs, ist die Minderheit selbst gespalten. Eine Partei möchte den Zeitraum für die Einsichtnahme in Dokumente von einem auf sechs Jahre verlängern, um von Wahl zu Wahl vergleichen zu können, welche Beträge ausgegeben werden und woher sie stammen. Indem die Dateien für einige Jahre aufbewahrt werden, liesse sich vermeiden, dass das Gesetz, das die Vernichtung von Dokumenten nach einem Jahr vorsieht, leicht umgangen werden kann. Ein anderer Teil der Minderheit wünscht, dass für dieses Problem

die gewöhnliche rechtliche Regelung gilt, mit Archivierung der übergebenen Dokumente, wie dies bei jedem anderen Dokument der Verwaltung auch der Fall ist.

Schliesslich muss die Minderheit die Gründe erläutern, die sie dazu veranlasst haben, die Änderungen der Artikel 7 und 8 des Gesetzentwurfs bei der Unterscheidung zwischen dem Schwellenwert für natürliche und juristische Personen vorzuschlagen und durchzusetzen. Für die Minderheit ist absolut klar, dass die fehlerhafte Unterscheidung zwischen natürlichen und juristischen Personen, die der Staatsrat in den Artikeln 7 und 8 des ursprünglichen Entwurfs des FiPolG fälschlicherweise machte, dem Text und dem Geist von Artikel 139a der Freiburger Verfassung (im Folgenden: KV-FR) widerspricht und dass der Grundsatz der Transparenz für alle Rechtssubjekte gilt, die zur Finanzierung einer Kampagne beitragen, mit Ausnahme von natürlichen Personen, deren Beitrag weniger als 5000 Franken beträgt. Darüber hinaus haben während der Debatten im Grossen Rat, die zum Dekret über die Ablehnung der Verfassungsinitiative durch den Grossen Rat führten, Grossrätinnen und Grossräte aller Seiten den Finger auf diese unterschiedliche Behandlung von natürlichen und juristischen Personen gelegt[1]. Auch der Bundesrat analysiert in seiner Botschaft 18.070 vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» den Text der Freiburger Initiative wie folgt: «Diese Pflicht umfasst namentlich die Offenlegung des Firmennamens der juristischen Personen und den Betrag ihrer Zahlungen sowie die Offenlegung der Identität der natürlichen Personen, deren Zahlungen 5000 Franken übersteigen.»[2]. Das Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg teilt diese Differenzierung ebenfalls mit[3]. Die Medien, die vor und nach der Abstimmung über die Initiative berichteten, erwähnten auch deutlich die Unterscheidung zwischen natürlichen und juristischen Personen[4]. Dies führt dazu, dass die Bevölkerung, die durch die verschiedenen Medien informiert wurde, eine einheitliche Information erhielt, in welcher diese Unterscheidung klar festgelegt wurde. Es ist also klar, dass laut dem Willen des Volkes als auch dem Willen der Initiatorinnen und Initiatoren die Spenden aller juristischen Personen, unabhängig von ihrer Höhe, deklariert werden müssen.

Um jedoch einen Konsens innerhalb der Legislative zu erzielen, beschloss die Minderheit, eine Änderung des Schwellenwerts für juristische Personen auf 1000 Franken vorzuschlagen, und hat diese auch durchgesetzt. Dennoch entspricht die Argumentation des vorstehenden Absatzes derjenigen, die der Staatsrat im Sinne der Minderheit hätte annehmen müssen.

Um sowohl den Willen des Volkes als auch den Willen der Initiatorinnen und Initiatoren zu respektieren, werden von der Minderheit der Kommission die folgenden Änderungen vorgeschlagen:

Art. 2 Abs. 2 Es gilt nicht für politische Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen in Gemeindeangelegenheiten beteiligen, und auch nicht für die im Rahmen dieser Wahlen gewählten Personen. (Text gestrichen).

Art. 4 Abs. 1: Als «politische Organisationen» im Sinne dieses Gesetzes werden die politischen Parteien, politischen Gruppierungen, Kampagnen-, Initiativ- und Referendumskomitees, Komitees zur Unterstützung einer Kandidatin oder eines Kandidaten und Organisationen bezeichnet, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, und zwar unabhängig von ihrer Rechtsform.

Art. 6 Abs. 1 Bst f: Wahlen in den Gemeinderat und den Generalrat von Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Art. 14 Abs. 1: Alle elektronischen Dokumente zur Finanzierung politischer Organisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie jene zu den mit dem Mandat und in Zusammenhang mit dem Mandat erzielten Einkommen werden sechs Jahre (ein Jahr: gestrichen) nach ihrer Veröffentlichung von der Website entfernt und unverzüglich vernichtet..

---

[1] Amtliches Tagblatt des Grossen Rates vom 09. Februar 2017: http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-5c1d2bbd264f4/fr_de_BGC_Fvrier_20170209.pdf (introduire le lien allemand!).

[2] Botschaft des Bundesrates (5692-5693): https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED8B1D57F6916E5A5ED.PDF (si nécessaire: introduire le lien allemand!).

[3] https://www3.unifr.ch/federalism/fr/assets/public/files/Newsletter/Abstimmungen/Newsletter-04-03-2018-Resultats.pdf.

[4] Artikel in *La Liberté* vom 17.02.2018: https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/du-voyeurisme-selon-la-droite-428114 (Artikel nur auf Französisch vorhanden);
Kasten zum Artikel in *La Liberté* vom 15.02.2018: https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/un-appel-a-la-transparence-427783 (Artikel nur auf Französisch vorhanden); Artikel in *Le Temps* vom 17.02.2018: https://www.letemps.ch/suisse/transparence-politique-fribourg-donnera-cap (Artikel nur auf Französisch vorhanden); Artikel in *Le Temps* vom 04.03.2018: https://www.letemps.ch/suisse/surprise-fribourg-plebiscite-transparence-politique und Thema in RTS vom 27.02.2018: https://www.rts.ch/info/regions/9353915-deux-cantons-votent-le-4-mars-sur-la-transparence-financiere-des-partis.html (beides nur auf Französisch vorhanden); Thema in RTS vom 17.02.2018 : https://www.rts.ch/info/regions/fribourg/9337647-fribourg-quatrieme-canton-a-lever-le-voile-sur-les-dons-aux-partis.html (nur auf Französisch vorhanden).

Art. 14 Abs. 2: Alle Unterlagen in Papierform zur Finanzierung politischer Organisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie jene zu den mit dem Mandat und in Zusammenhang mit dem Mandat erzielten Einkommen dürfen nach sechs Jahren (ein Jahr gestrichen) nicht mehr zur Verfügung gestellt werden und müssen vernichtet werden.