



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-68

### Für mehr Transparenz in den Abrechnungen zu den Wahlkampagnen

---

Verfasserinnen	Rey Alizée / Levrat Marie
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	08.03.2023
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	08.03.2023
Antwort des Staatsrats:	25.04.2023

---

#### I. Anfrage

Am 7. März 2023 berichtet die RTS, dass gegen den SVP-Staatsrat Philippe Demierre ein Gerichtsverfahren eingeleitet wurde. Eine ehemalige Beraterin fordert von ihm einen Betrag von über 10 000 Franken, den sie angeblich an die Kosten der Wahlkampagne von Philippe Demierre beigetragen hat<sup>1</sup>. Obwohl dieser Betrag für die Wahlkampagne von Philippe Demierre für den Staatsrat bereitgestellt wurde, taucht er nicht in seiner persönlichen Abrechnung zur Wahlkampagne auf. Er hätte aber darin als Spende figurieren müssen.

Zur Erinnerung: Bei einer Wahl muss laut dem seit Anfang 2021 geltenden Gesetz über die Politikfinanzierung (PoFiG) eine Schlussabrechnung vorgelegt werden (wenn die Ausgaben für die Wahlkampfkampagne 10 000 Franken übersteigen). In dieser Schlussabrechnung müssen Spenden von juristischen Personen über 5000 Franken und von natürlichen Personen über 1000 Franken unbedingt deklariert und als solche gekennzeichnet werden. Die Abrechnungen können dann von der Bevölkerung auf der Website der Staatskanzlei<sup>2</sup> eingesehen werden. In Artikel 16 PoFiG werden strafrechtliche Sanktionen für die Verletzung dieser Pflichten und in Artikel 15 PoIG verwaltungsrechtliche Sanktionen vorgesehen.

Im Fall seiner Kampagne für den Staatsrat besteht kein Zweifel daran, dass Philippe Demierre dem PoFiG unterlag und diesen Betrag in seiner Abrechnung zur Wahlkampagne hätte angeben müssen. Laut dem Bericht der RTS hat er dies jedoch nicht getan. Diese nicht deklarierte Spende von Staatsrat Demierre lässt uns generell an der Einhaltung des PoFiG und der Deklaration von Spenden zweifeln. Andere Abrechnungen zu Wahlkampagnen, die auf derselben Website der Staatskanzlei veröffentlicht wurden, geben enorme Beträge an, die für die kantonalen Wahlen ausgegeben wurden, nennen aber keine oder nur sehr wenige Spenderinnen und Spender.

---

<sup>1</sup> <https://www.rts.ch/info/regions/fribourg/13842872-le-conseiller-detat-fribourgeois-philippe-demierre-vise-par-une-action-en-justice.html>

<sup>2</sup> <https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/abstimmungen-wahlen-und-politische-rechte/politikfinanzierung/veroeffentlichungen-von-informationen-zur-politikfinanzierung>.

Die Initiative «Transparenz der Politikfinanzierung» wurde von der Freiburger Bevölkerung mit 68 % angenommen. Dies ist nicht nur ein sehr wichtiger Wert für die Freiburger Bürgerinnen und Bürger, sondern auch für die Freiburger Demokratie. Wenn die von der RTS dargestellten Fakten zutreffen, so handelt es sich um ein sehr schlechtes Signal an die Bevölkerung.

Deshalb stellen wir folgende Fragen:

1. Wie steht der Staatsrat zu den von der RTS enthüllten Informationen?
2. Warum hat der Kanton die Unregelmässigkeit in den Kosten für die Wahlkampagne von Philippe Demierre nicht aufgedeckt? Welche Massnahmen können ergriffen werden, damit sich so etwas nicht wiederholt?
3. Wie werden die Kontrollen durchgeführt?
4. Wurden alle Abrechnungen zu den Wahlkampagnen der kantonalen Wahlen kontrolliert? Wenn ja, wurden Unregelmässigkeiten festgestellt? Wenn nein, warum?
5. Wie stellt der Staat sicher, dass die veröffentlichten Schlussabrechnungen zu den Wahlkampagnen die wahren Kosten der Wahlkampagnen widerspiegeln?
6. Könnten andere gewählte Vertreterinnen und Vertreter des Staatsrats, der Oberämter oder des Grossen Rates von nicht deklarierten Beträgen oder Spenden betroffen sein?
7. Erwägt der Staatsrat die Einleitung einer Administrativuntersuchung, auf die Verwaltungssanktionen im Sinne von Artikel 15 PolFiG folgen könnten?
8. Wurde gegen Staatsrat Philippe Demierre eine Strafanzeige eingereicht? Wenn nein, beabsichtigt der Staatsrat, ihn anzuzeigen? Wenn nein, warum?
9. Falls es wegen einer Verletzung des PolFiG zu einer strafrechtlichen Verurteilung kommen sollte, wäre diese mit dem Mandat als Staatsrat vereinbar?

## II. Antwort des Staatsrats

Das Gesetz über die Politikfinanzierung trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Die Umsetzung erfolgte rasch, so dass das Kampagnenbudget für die kantonale Abstimmung vom 13. Juni 2021 über das Dekret über die Erhöhung der Beteiligung des Staates Freiburg am Aktienkapital der Gesellschaft blueFACTORY-Fribourg-Freiburg SA auf der dem PolFiG gewidmeten Internetseite veröffentlicht werden konnte. Das Gesetz wurde bis heute auf der Grundlage von Richtlinien, Formularen und Anweisungen umgesetzt, die von der Staatskanzlei zur Verfügung gestellt wurden und mit denen die allermeisten der ursprünglich aufgetretenen Fragen geklärt werden konnten. Angesichts der ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der Freiburger Gesetzgebung und wahrscheinlich auch aufgrund der künftigen Erfahrungen im Zusammenhang mit der neuen Bundesgesetzgebung ist es jedoch wahrscheinlich, dass eine Reihe von Punkten bei der Umsetzung des PolFiG in Zukunft in der Ausführungsgesetzgebung präzisiert werden müssen.

### 1. *Wie steht der Staatsrat zu den von der RTS enthüllten Informationen?*

Der Staatsrat hat die von der RTS aufgedeckten Informationen zur Kenntnis genommen. Die einzige Frage, die in seine Zuständigkeit und diejenige der Staatskanzlei fällt, ist diejenige der Erklärungen in der Schlussabrechnung zur Wahlkampagne des Kandidaten Philippe Demierre. Die Regierung ist bestrebt, dafür zu sorgen, dass die Mechanismen, welche die Anwendung der Gesetze bzw. die Einhaltung der vom Grossen Rat verabschiedeten Gesetze ermöglichen, funktionieren.

2. *Warum hat der Kanton die Unregelmässigkeit in den Kosten für die Wahlkampagne von Philippe Demierre nicht aufgedeckt? Welche Massnahmen können ergriffen werden, damit sich so etwas nicht wiederholt?*

Im Rahmen der Umsetzung des PolFiG geht die Staatskanzlei, die für die Überprüfung der Budgets und der Abrechnungen der Wahlkampagnen zuständig ist, bei den angeforderten Belegen stichprobenartig vor. Keine Überprüfung kann Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Es wird jedoch daran erinnert, dass die verantwortlichen Personen von Organisationen, die der Transparenzpflicht unterliegen, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben auf den eingereichten Unterlagen bestätigen müssen (Art. 9 Abs. 2 PolFiG).

3. *Wie werden die Kontrollen durchgeführt?*

Die Staatskanzlei hat auf der Grundlage eines Pflichtenhefts die Firma BDO beauftragt, die im PolFiG vorgesehenen Prüfungen der Budgets und der Abrechnungen der Wahlkampagnen durchzuführen. Folgende Prüfungen werden durchgeführt:

- > Budgets: Überprüfung der erhaltenen Informationen auf Vollständigkeit, Übereinstimmung und Plausibilität und Abstimmung mit der Staatskanzlei, damit rechtzeitig Mahnungen versandt und Änderungen vorgenommen werden können, um eine Veröffentlichung der Budgets innerhalb der gesetzlich festgelegten Fristen zu gewährleisten.
- > Abrechnungen: Überprüfung der erhaltenen Informationen auf Vollständigkeit, Übereinstimmung und Plausibilität. Vergleich zwischen Abrechnung und Budget, Überprüfung auf signifikante Abweichungen. Kontrollen der Ordnungsmässigkeit.

Zur Überprüfung der Ordnungsmässigkeit gelangen folgende Kontrollverfahren zur Anwendung:

- > Stichprobenartige Überprüfung der Buchungsbelege für die im Rahmen der Kampagne entstandenen Kosten.  
Umfang der Kontrolle: Durchsicht der Bankauszüge während der Kampagnendauer und stichprobenartige Überprüfung der Belege für die Kosten.
- > Bei Kampagnen, die aus einer Initiative oder einem Referendum heraus entstanden sind, ist zu prüfen, ob die Kosten für die Unterschriftensammlung in die Abrechnung einbezogen wurden.  
Umfang der Kontrolle: Durchsicht der Bankauszüge während der Dauer der Unterschriftensammlung und stichprobenartige Überprüfung der Belege für die Kosten.
- > Stichprobenartige Überprüfung der Belege für die im Rahmen der Kampagne erhaltenen Finanzierungen.  
Umfang der Kontrolle: Durchsicht der Kontoauszüge während der Kampagnendauer (eventuell einschliesslich der Dauer der Unterschriftensammlung) und stichprobenartige Überprüfung der Art der erhaltenen Finanzmittel (mit Ausnahme von Spenden, siehe Punkt 4 unten).
- > Überprüfung, ob Spenden und Zuwendungen von mehr als 1000 Franken bei juristischen Personen und mehr als 5000 Franken bei natürlichen Personen auf den Listen der Spenderinnen und Spender aufgeführt sind.  
Umfang der Kontrolle: Vergleich der Übereinstimmung zwischen den Bankauszügen während der Kampagne (eventuell einschliesslich der Dauer der Unterschriftensammlung) und der vollständigen Liste der Spenderinnen und Spender (von der politischen Organisation vorzulegen).

- > Kontrolle, ob anonyme oder unter Pseudonym erhaltene Spenden vorliegen und ob sie an die Staatskanzlei überwiesen wurden.  
Umfang der Kontrolle: Vergleich der Übereinstimmung zwischen den Bankauszügen während der Kampagne (eventuell einschliesslich der Dauer der Unterschriftensammlung) und der vollständigen Liste der Spenderinnen und Spender (von der politischen Organisation vorzulegen).
- > Überprüfung der Bewertung von Sach- oder gemischten Spenden, die in der Abrechnung angegeben wurden.  
Umfang der Kontrolle: Überprüfung auf empirischer Basis (Befragung), ob Sach- oder Mischspenden vorliegen, Überprüfung, ob die Art und Weise, wie die in der Abrechnung angegebenen Sach- oder Mischspenden bewertet wurden, angemessen ist.
- > Überprüfung der Zuweisung des Ergebnisses der Kampagne (Gewinn oder Verlust).  
Umfang der Kontrolle: Überprüfung auf empirischer Basis (Befragung), gegebenenfalls Aufforderung zur Vorlage von Belegen.
- > Überprüfung, ob die Spenderinnen und Spender informiert wurden. Umfang der Kontrolle: Überprüfung auf empirischer Basis (Befragung), ob die Spenderinnen und Spender informiert wurden (z. B. per Mailing, Brief, Formular usw.) und Zugang zu den verwendeten Informationsmitteln hatten.

4. *Wurden alle Abrechnungen zu den Wahlkampagnen der kantonalen Wahlen kontrolliert? Wenn ja, wurden Unregelmässigkeiten festgestellt? Wenn nein, warum?*

Zum Zeitpunkt der Umsetzung des PolFiG, d. h. Anfang 2021, wurde ein Kontrollkonzept erstellt, um die Anforderungen an die Stichprobenprüfung zu erfüllen. Als die Anzahl der zu überprüfenden Abrechnungen vereinbart wurde, wurden angesichts der Stellungnahme der Bundeskanzlei nur Abrechnungen zu kantonalen Abstimmungen und kantonalen Wahlen berücksichtigt, nicht aber zu National- und Ständeratswahlen. Es wurde vereinbart, dass in einem Zeitraum, der die Jahre 2021 bis 2025 umfasst (d. h. eine kantonale Wahl und kantonale Abstimmungen), 50 Abrechnungen überprüft werden.

Anlässlich der kantonalen Wahlen 2021 führte BDO 38 Überprüfungen von Abrechnungen von Wahlkampagnen durch. Da es sich für alle Beteiligten um die erste Durchführung handelte, nahmen sich die Experteninnen und Experten, welche die Prüfungen durchführten, wo nötig die Zeit, die Betroffenen für bestimmte Buchungsregeln und Grundsätze zu sensibilisieren, um über kohärente Abrechnungen verfügen zu können, die den Erwartungen des Gesetzgebers entsprechen. Bei diesen Überprüfungen wurden keine Nachlässigkeiten oder absichtlichen Fehler festgestellt.

Die Prüfungen werden in Übereinstimmung mit dem Schweizer Auditstandard 920 (PS 920) «Prüfung von Finanzinformationen auf der Grundlage vereinbarter Verfahren» durchgeführt. Diese Überprüfungen stellen jedoch weder eine Prüfung noch ein «Review» gemäss den Schweizer Auditstandards dar.

5. *Wie stellt der Staat sicher, dass die veröffentlichten Schlussabrechnungen zu den Wahlkampagnen die wahren Kosten der Wahlkampagnen widerspiegeln?*

Das Pflichtenheft und der daraus resultierende Umfang der Abrechnungsprüfungen (siehe Antwort auf Frage 3) wurden mit Expertinnen und Experten aus dem Bereich der Treuhandprüfung erarbeitet. Ebenso werden die Prüfungen von diplomierten Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfern durchgeführt, die über umfangreiche Erfahrungen im Auditbereich verfügen.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das System auch auf dem guten Glauben der betroffenen Personen beruht und dass dies bei keinem System anders sein kann. Es gibt jedoch eine Form der öffentlichen, medialen und sozialen Kontrolle über das, was im Rahmen von Wahlkampagnen geschieht, welche die beteiligten Organisationen und Akteurinnen und Akteure aufgrund der politischen Risiken, die mögliche absichtliche oder unabsichtliche Versäumnisse mit sich bringen könnten, zur Vorsicht mahnt.

6. *Könnten andere gewählte Vertreterinnen und Vertreter des Staatsrats, der Oberämter oder des Grossen Rats von nicht deklarierten Beträgen oder Spenden betroffen sein?*

Zunächst einmal muss klargestellt werden, dass die Transparenzpflicht nicht nur für die gewählten Kandidatinnen und Kandidaten gilt, sondern für alle kandidierenden Personen, wenn ihre Kampagne die gesetzlich festgelegten Schwellenkriterien erreicht. Für den Staatsrat legten von den 19 für den ersten Wahlgang registrierten kandidierenden Personen acht persönliche Abrechnungen über die Finanzierung ihrer Wahlkampagne vor. Bei den Oberämtern legten 3 von 17 kandidierenden Personen persönliche Abrechnungen vor, während keine Person, die für den Grossen Rat kandidierte, eine persönliche Abrechnung einreichte. Bei der Überprüfung der 38 Abrechnungen der Wahlkampagnen, die sich auf die kantonalen Wahlen 2021 (Grosser Rat, Staatsrat und Oberamtspersonen) bezogen, gab es, trotz der Überprüfung der angeforderten Buchungsbelege, keine Anzeichen für einen Verdacht auf nicht deklarierte Beträge oder Spenden.

7. *Erwägt der Staatsrat die Einleitung einer Administrativuntersuchung, auf die Verwaltungssanktionen im Sinne von Artikel 15 PolFiG folgen könnten?*

Die Einleitung einer Administrativuntersuchung ergibt in diesem Zusammenhang keinen Sinn. Die Anwendung von Artikel 15 PolFiG fällt in den Zuständigkeitsbereich der Staatskanzlei. Die darin vorgesehenen Massnahmen beziehen sich auf den Entzug der staatlichen Beteiligung an den Wahlkampfkosten. Die Beträge, die der Staat im Rahmen des Gesetzes über die finanziellen Beteiligungen des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG) zahlt, werden an politische Parteien und Gruppen von Wählerinnen und Wählern, die an den Wahlen teilnehmen, und nicht an einzelne Kandidatinnen und Kandidaten gezahlt.

8. *Wurde gegen Staatsrat Philippe Demierre Strafanzeige eingereicht? Wenn nein, beabsichtigt der Staatsrat, ihn anzuzeigen? Wenn nein, warum?*

Gemäss den Bestimmungen des PolFiG meldete die Staatskanzlei den Fall auf der Grundlage der von der RTS aufgedeckten Informationen am 8. März 2023 der Staatsanwaltschaft des Kantons zur Überprüfung.

9. *Falls es wegen einer Verletzung des PolFiG zu einer strafrechtlichen Verurteilung kommen sollte, wäre diese mit dem Mandat als Staatsrat vereinbar?*

Der Generalstaatsanwalt verfügte im in der vorliegenden parlamentarischen Anfrage diskutierten Fall eine Nichtanhandnahme. Abgesehen davon sehen weder die Verfassung noch die kantonale Gesetzgebung Klauseln vor, die eine strafrechtlich verurteilte Staatsrätin oder einen strafrechtlich verurteilten Staatsrat an der Ausübung ihres oder seines Mandats hindern würden. Diese Magistratspersonen werden für die Dauer einer Legislaturperiode gewählt, und erst bei den nächsten Wahlen könnte die Bevölkerung eine Person, die strafrechtlich sanktioniert wurde, gegebenenfalls nicht wiederwählen.