



Message 2018-DIAF-16

14 septembre 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le financement de la politique (LFIPOl)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur le financement de la politique.

Lors de la votation populaire du 4 mars 2018, les électeurs et électrices du canton de Fribourg ont accepté l'initiative constitutionnelle «*Transparence et financement de la politique*» par 65 360 voix contre 30 024 (près de 70% d'avis favorables). Par message daté du 21 novembre 2018, le Conseil fédéral a constaté que cette disposition constitutionnelle est conforme au droit fédéral; il a donc proposé au Parlement de lui donner la garantie fédérale. Cela a été fait le 22 mars 2019.

L'initiative constitutionnelle «transparence et financement de la politique», concrétisée par le nouvel article 139a de la Constitution cantonale doit, pour être applicable, être mise en œuvre par le biais d'une législation d'application. C'est l'objet du présent projet de loi et de message sur la transparence du financement de la politique.

Le présent message suit le plan suivant:

1. Introduction	2
2. La planification des travaux	2
3. La transparence du financement de la politique au niveau fédéral et dans d'autres cantons suisses	3
3.1. Transparence du financement de la politique au niveau fédéral – Etat des lieux	3
3.2. Transparence du financement de la politique dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel	4
3.3. L'initiative constitutionnelle sur la transparence financière des partis politiques adoptée dans le canton de Schwyz	6
4. Le cadre légal auquel sont actuellement soumis les organisations politiques et les personnes élues	7
4.1. Les organisations politiques	7
4.2. Les personnes élu-e-s dans le canton de Fribourg	7
5. Le financement par l'Etat des organisations politiques	8
5.1. Situation au niveau fédéral	8
5.2. Situation dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel	8
5.3. Situation dans le canton de Fribourg	9
6. Les autres modes de financement des organisations politiques: le nouvel article 139a de la Constitution du canton de Fribourg	9
6.1. L'article 139a Cst.	9
6.2. Le siège des dispositions appelées à exécuter l'article 139a Cst.	10
7. Les remarques issues de la consultation	11
8. Les questions essentielles à résoudre pour appliquer l'article 139a Cst	11
8.1. La marge d'appréciation du législateur cantonal dans l'application de l'article 139a Cst.	11
8.2. La mise en œuvre de l'article 139a Cst. et la législation sur la protection des données	12

8.3.	Les campagnes électorales ou de votations (communales, cantonales et/ou fédérales) visées par l'article 139a al. 1 Cst	13
8.4.	La différence de «statut» entre les député-e-s au Conseil national et au Conseil des Etats: un avis de l'Office fédéral de la justice	15
8.5.	Les organisations visées par l'article 139a al. 1 Cst.	16
8.6.	La fixation d'un montant concret en lien avec les dons effectués par les personnes morales (cf. art. 139a al. 1 let. b Cst.)?	16
8.7.	Ce qui doit être publié, et à quel moment, par les organisations au sens de l'article 139 al. 1 Cst.	17
8.8.	Qu'entend l'article 139a al. 2 Cst. par «membres élus des autorités cantonales» et le législateur peut-il étendre cette notion à d'autres élu-e-s?	17
8.9.	Les «revenus des activités en lien avec le mandat» (art. 139a al. 2 Cst)	18
8.10.	Que faire des dons anonymes ou reçus sous pseudonyme?	18
8.11.	La vérification des comptes des organisations, des comptes des campagnes électorales ou de votation, et des revenus publiés par les élu-e-s.	18
8.12.	La sanction du non respect des obligations de transparence	19
8.13.	Le choix de l'autorité d'exécution compétente pour la mise en œuvre de la LFiPOL	19
<hr/>		
9.	Commentaire par articles	20
9.1.	Loi sur le financement de la politique (LFiPol)	20
9.2.	Modification d'autres lois	27
9.2.1.	Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)	27
9.2.2.	Loi sur le Grand Conseil (LGC)	27
<hr/>		
10.	Entrée en vigueur et clause référendaire	27
<hr/>		
11.	Incidences financières et en personnel	27
<hr/>		
12.	Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	28
<hr/>		
13.	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	28
<hr/>		
14.	Développement durable	28

1. Introduction

En substance, le présent projet de loi sur le financement de la politique de la politique est appelé à transcrire dans les faits les nouvelles obligations de transparence fixées par l'article 139a Cst. On y définit en substance les personnes et organisations soumises à cette obligation de transparence, mais aussi les autorités compétentes pour vérifier les comptes des partis politiques, groupements politiques, comités de campagnes et organisations constitués et/ou prenant part à des campagnes électorales ou de votation. Il est aussi déterminé quels élus et élues devront s'acquitter de la nouvelle obligation, qui leur est imposée par la Constitution, de rendre publics les revenus qu'ils et elles tirent, directement ou indirectement, de leur mandat électif. Le projet de loi détermine également l'organe chargé de vérifier ces données et fixe les procédures et délais en lien avec l'ensemble de ces opérations. Il définit aussi la durée de publication des données collectées et les règles en lien avec leur destruction.

Enfin, et bien que la nouvelle disposition constitutionnelle ne l'exige pas, il est proposé d'assortir les nouvelles obligations d'une sanction pénale, pour contribuer à éviter qu'elles ne demeurent lettre morte.

2. La planification des travaux

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation pendant une durée de trois mois, dès la moitié du mois de septembre 2019.

Les solutions proposées dans l'avant-projet de loi, et le présent projet d'ailleurs, s'inspirent des choix des cantons qui ont d'ores et déjà mis en place une législation sur la transparence de la politique. Le projet de loi fédérale en la matière a également été une source d'inspiration.

Il y a toutefois lieu de rappeler à cet égard qu'une initiative constitutionnelle similaire à la fribourgeoise a été adoptée par le peuple du canton de Schwytz le 4 mars 2018 (nouvel article 48a Cst. Schwytz). En date du 6 février 2019, le Grand

Conseil du canton de Schwytz a adopté la loi d'application de l'article 48a Cst. Schwytz. Dès lors que la disposition constitutionnelle du canton de Schwytz relative à la transparence de la politique est similaire à l'article 139a Cst., c'est avant tout le projet de loi d'application de ce canton qui a conduit nombre des réflexions qui ont conduit au présent projet de loi.

La loi d'application du canton de Schwytz, qui a été publiée le 5 juillet 2019, prévoit en particulier différents seuils en dessous desquels les règles de transparence posées par l'article 45a Cst. Schwytz ne devraient pas s'appliquer. La loi d'application fribourgeoise de l'article 139a Cst. Fribourg, mise en consultation le 6 septembre 2019, contient des seuils similaires à ceux prévus dans la législation d'application schwytoise (seuil d'application de la loi, seuil pour les personnes morales, etc...). Ils ont été contestés dans le cadre de la consultation aussi bien pour les élever que pour les supprimer.

Il en a été de même dans le canton de Schwytz, où un recours en matière de droit public (contrôle abstrait des normes) a été déposé le 29 juillet 2019 auprès du Tribunal fédéral contre la loi d'application schwytoise. Les recourants y demandent en substance, au Tribunal fédéral, la suppression de tous les seuils prévus.

Afin de proposer au Grand Conseil un projet de loi non seulement conforme à l'article 139a Cst, mais aussi pour privilégier le débat politique, et non pas juridique, au Parlement cantonal, le Conseil d'Etat a estimé, à la fin du mois avril 2020, qu'il était préférable de surseoir à l'adoption d'un projet de loi aussi longtemps que le Tribunal fédéral n'aurait pas statué sur la question de la constitutionnalité des seuils «schwytois», ceci à la condition essentielle toutefois que l'objectif de mise en vigueur pour les prochaines élections cantonales ne soit pas mis en péril. A ce jour toutefois (28 août 2020), le Tribunal fédéral n'a pas encore rendu son arrêt; attendre encore pourrait désormais prêter l'objectif précité.

3. La transparence du financement de la politique au niveau fédéral et dans d'autres cantons suisses

3.1. Transparence du financement de la politique au niveau fédéral – Etat des lieux

Une initiative populaire fédérale «*Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)*» a été déposée le 10 octobre 2017 sous la forme d'un projet rédigé. Elle a recueilli 109 826 signatures valables.

L'initiative requiert de la Confédération qu'elle édicte des prescriptions imposant la publicité du financement des partis politiques et des campagnes précédant les élections et votations au niveau fédéral. Elle vise à introduire de nouvelles dispositions dans la Constitution (art. 39a et 197, ch. 12, Cst. CH).

Elle demande d'une part que les partis politiques représentés au Parlement communiquent chaque année à la Chancellerie fédérale leur budget global, le montant de leurs fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par année et par personne qu'ils ont reçues. L'auteur ou l'autrice de chacune des libéralités doit pouvoir être identifié (art. 39a al. 2 Cst. CH). D'autre part, elle prévoit que les personnes qui dépensent un montant supérieur à 100 000 francs en vue d'une élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale doivent communiquer à la Chancellerie fédérale, avant la date de l'élection ou de la votation, leur budget global, le montant de leurs fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par personne qu'elles ont reçues; l'auteur ou l'autrice de chacune des libéralités doit également pouvoir être identifié (art. 39a al. 3 Cst. CH).

De plus, l'initiative demande que la Chancellerie fédérale publie chaque année les informations sur le financement des partis politiques et celles relatives au financement des campagnes précédant les élections et votations suffisamment tôt avant l'élection ou la votation (art. 39a al. 4 Cst. CH).

Selon ce texte, l'acceptation de libéralités anonymes en argent ou en nature est en outre interdite; la loi règle les exceptions (art. 39a al. 5 Cst. CH). Par ailleurs, la loi fixe les sanctions applicables en cas de non-respect des obligations de publicité (art. 39a al. 6 Cst. CH).

Une disposition transitoire précise au surplus que si l'Assemblée fédérale n'a pas édicté les dispositions d'exécution requises dans les trois ans qui suivent l'acceptation de l'article 39a, le Conseil fédéral les édicte dans un délai d'un an (art. 197 ch. 12, Cst. CH).

A noter pour terminer qu'en février 2019, la commission des institutions politiques du Conseil national s'est prononcée en faveur d'un contre-projet indirect à cette initiative, proposition qui émanait de la commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Un avant-projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques (Transparence du financement de la vie politique) a été mis en consultation par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats en date du 7 mai 2019 et un projet a été établi le 24 octobre 2019. Le Conseil fédéral a donné son avis à ce sujet le 27 novembre 2019. Le 16 décembre 2019, le Conseil des Etats a adhéré au projet de la Commission, moyennant de nombreuses observations, ayant pour nombre d'entre elles trait à l'adhésion à des propositions formulées par le Conseil fédéral ou au projet du 24 octobre 2019 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Enfin, le 28 mai 2020, la Commission des institutions politiques du Conseil national a émis ses préavis à ce sujet; à sa majorité, elle propose en substance au Conseil national d'entrer en matière sur le projet.

3.2. Transparence du financement de la politique dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel

Trois cantons (Tessin, Genève et Neuchâtel) ont d'ores et déjà légiféré dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques. Concernant le canton de Schwytz, la mise en application de son texte constitutionnel était quasiment concrétisée. Elle a toutefois été ralentie par le recours déposé devant le Tribunal fédéral. A l'heure où sont écrites les présentes lignes (28 août 2020), le Tribunal fédéral n'a, à notre connaissance, pas encore rendu son Arrêt.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) avait procédé, en 2018, à une analyse des législations genevoise, tessinoise et neuchâteloise dans le cadre de la rédaction du Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire «*Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)*»¹. Certains passages de cette analyse sont retranscrits tels quels ci-dessous; d'autres ont été réactualisés en fonction de l'évolution législative cantonale.

1. Le canton de **Genève** a introduit des prescriptions de transparence à l'article 29A de la loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE). Chaque parti ou groupement présentant une liste de candidats et candidates à une élection cantonale ou communale (dans les communes de plus de 10 000 habitants et habitantes) doit rendre compte annuellement de son bilan à l'autorité compétente et lui fournir une liste de ses donateurs et donatrices. Les montants des dons ne sont toutefois pas publiés ni attribués aux donateurs et donatrices. Les contraventions à ces règles sont sanctionnées par l'absence de versement par l'Etat des participations prévues par la loi. Le 8 novembre 2017, le Conseil d'Etat du canton de Genève a approuvé un projet de loi portant révision des prescriptions de transparence de la LEDP-GE, lequel est actuellement en examen au Grand Conseil. Les dons anonymes devraient être autorisés jusqu'à un montant total de 5000 francs par an (et interdits au-delà de ce plafond). Les contraventions seraient passibles d'une amende de 60 000 francs au plus. À certaines conditions, tout parti politique, association ou groupement déposant une prise de position sur une votation fédérale, cantonale ou communale devrait enfin communiquer à l'autorité compétente le bilan relatif à la votation en question.

Depuis l'entrée en vigueur de la réglementation et selon les informations fournies par la Chancellerie d'Etat genevoise, celle-ci reçoit moins d'une dizaine de demandes par année visant à prendre connaissance des comptes et/ou des bilans ainsi que de l'identité des donateurs et donatrices. Ces demandes proviennent tantôt des journa-

listes, tantôt des partis politiques. Les partis représentés au Grand Conseil respectent les obligations prévues par la loi, étant précisé que les sanctions en cas de manquement sont relativement sévères (absence de versement par l'Etat de 100 000 francs par parti et de 7000 francs par député-e). À l'entrée en vigueur de la réglementation en revanche, les partis non représentés au parlement cantonal ne la respectaient guère: ils étaient en effet tenus de faire réviser leurs comptes par un organe de révision agréé et indépendant, quel que soit le montant des dépenses engagées dans la campagne. Or la charge financière en résultant était trop importante pour certains d'entre eux, qui devaient de plus attester des dépenses de faibles valeurs. Pour remédier à cette situation, le Conseil d'Etat genevois a proposé d'instaurer des seuils au-delà desquels les comptes devaient faire l'objet d'un contrôle par un organe de révision indépendant (seuil de dépenses de 10 000 francs pour une campagne de votation, et de 15 000 francs pour les comptes annuels). Il semble que, depuis 2015, la situation se soit améliorée. Du point de vue du contrôle du respect de la réglementation, le canton de Genève n'effectue pas de contrôle des comptes, ni de l'intégralité de la liste des donateurs: ce contrôle est assuré par une fiduciaire indépendante et agréée, mandatée par le parti ou le groupement. L'Etat ne fait que s'assurer que les exigences et les documents prescrits par la réglementation ont bien été remis dans les délais requis. En 2016, environ 400 comptes de campagne et comptes annuels ont été transmis à la Chancellerie. De ce montant, environ 55% proviennent des partis politiques cantonaux ou communaux, environ 40% des groupements ou associations diverses et 5% des comités référendaires ou d'initiatives.

2. Le canton du **Tessin** a été le premier en Suisse à se doter d'une réglementation sur le financement des partis politiques et de prescriptions en matière de transparence. Jusqu'au 1^{er} septembre 2019, les obligations de déclaration figurent aux articles 114 et 115 de la Legge du 7 octobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici, remplacée depuis par la loi de 2018. Sur la base de la loi de 1998, les partis et mouvements politiques devaient déclarer chaque année à la Chancellerie d'Etat les libéralités dépassant 10 000 francs et fournir l'identité des donateurs et donatrices. Les informations étaient publiées dans la Feuille officielle. Les contraventions à ces dispositions étaient sanctionnées par une réduction des aides étatiques, voire par leur suppression. En principe, ces règles s'appliquaient également aux organisateurs et organisatrices d'initiatives et de référendums (avant tout aux comités d'initiative) au niveau cantonal. Les candidats et candidates à des fonctions cantonales étaient tenus de déclarer à la Chancellerie, 30 jours avant la date des élections, toute somme dépassant 5000 francs et de fournir l'identité des donateurs et donatrices. Ces indications étaient également

¹ Cf. Message 18.070 du 29 août 2018 du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire «*Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)*», p. 5689 et suivantes.

publiées dans la Feuille officielle du canton du Tessin. Les contraventions étaient passibles d'une amende de 7000 francs au plus.

Des réponses au questionnaire adressé début avril 2018 par l'OFJ, il ressortait que le canton du Tessin ne disposait que de peu d'informations relatives à l'efficacité de sa réglementation. Depuis l'an 2000, 70 dons en faveur de partis politiques et de candidats et candidates ainsi que les noms des donateurs et donatrices avaient été notifiés auprès de la Chancellerie. Certains des montants annoncés étaient même inférieurs au seuil de 10 000 francs imposé par la loi. Ces données étant publiées dans la Feuille officielle tessinoise, il est impossible de savoir combien de personnes les consultent. Si la Chancellerie demande chaque année aux partis politiques de lui fournir ces informations, le canton n'a toutefois pas de pouvoir de contrôle de l'exactitude ni de l'exhaustivité de celles-ci. Il n'a par ailleurs pas d'indice de contravention à cette réglementation, que cela soit de la part des partis ou d'autres personnes, même s'il était conscient des limites de la mise en œuvre de celle-ci à son entrée en vigueur. L'essentiel était en somme de pouvoir donner un signal de transparence. Enfin, aucune sanction n'avait été prononcée depuis l'introduction de cette réglementation: lorsqu'existait un soupçon d'absence de notification d'une information requise, le canton prenait directement contact avec l'entité concernée qui fournissait alors l'information à publier. Il serait toutefois plus délicat d'obtenir ces mêmes informations auprès de certains candidats et certaines candidates. Le canton tentait, en 2018, de renforcer sa politique d'information auprès des milieux concernés.

Le 19 novembre 2018, le Grand Conseil tessinois a adopté une nouvelle loi cantonale sur l'exercice des droits politiques. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019. Les articles 90 et 91 de la nouvelle loi confirment l'approche de la loi de 1998. Toutefois, le Grand Conseil tessinois a étendu aux sections des partis, aux organismes politiques supra-communales et associations reconnues par les partis, la portée de l'obligation de communiquer les informations relatives aux contributions. A noter aussi que ces mêmes obligations ont en plus été étendues au niveau communal, à savoir aux partis politiques communaux et à leurs sections, aux candidats et candidates à des fonctions communales, ainsi qu'à des comités de soutien à des votes communaux. L'amende infligée en cas d'infraction a été portée à 10 000 francs et les partis politiques contrevenants peuvent aussi être privés des contributions versées par l'Etat aux groupes parlementaires. Enfin, les dates limites pour la notification du financement ont été révisées et leurs modalités complétées.

3. Dans le canton de **Neuchâtel**, des dispositions légales sur le financement des partis politiques sont entrées en

vigueur le 1^{er} janvier 2015 (art. 133a à 133p de la loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques [LDP-NE]). Les partis représentés au parlement doivent publier leur bilan annuellement. De plus, chaque parti ou autre groupe déposant une liste en vue d'une élection cantonale ou communale doit déclarer à la Chancellerie d'Etat toute libéralité de 5000 francs ou plus. En principe, ils doivent remettre à la Chancellerie une liste portant les noms de tous les donateurs et donatrices et les sommes versées. À défaut, la somme totale des dons reçus peut être déclarée. Lorsqu'une personne effectue plusieurs dons, ces derniers sont cumulés: dès que le cumul atteint 5000 francs, le nom de la personne doit figurer sur la liste. Les dons anonymes sont interdits. Des dispositions analogues s'appliquent aux candidats et candidates aux élections cantonales et communales, de même qu'aux comités d'initiative et aux comités référendaires, qui doivent également déclarer les dons de 5000 francs et plus. Les contraventions aux prescriptions de transparence sont passibles d'une amende de 40 000 francs au plus.

Dans ses réponses au questionnaire de l'OFJ d'avril 2018, le canton de Neuchâtel indique n'avoir reçu depuis l'entrée en vigueur de la réglementation aucune demande visant à connaître les comptes des partis politiques ou les listes de donateurs et donatrices, à l'exception d'une émanant du bureau du Grand Conseil. Il constate que les partis politiques respectent leur obligation d'annonce des dons, même si de telles annonces sont peu nombreuses (seulement 4 en 2017, pour un total de 38 000 francs). Il n'est à ce stade pas possible de déterminer si le montant des dons aux partis politiques a diminué depuis l'entrée en vigueur de la réglementation. Chaque année, en avril ou en mai, les partis représentés au Grand Conseil déposent leurs comptes à la Chancellerie. La loi n'impose aucun contrôle du respect de ces obligations, si ce n'est sur le plan comptable. Les sanctions prévues en cas de violation des prescriptions relatives à la publicité figurent aux articles 138a et 138b de la LDP-NE. Le canton de Neuchâtel ne dispose toutefois d'aucun rapport ni de chiffres relatifs au nombre d'éventuelles sanctions prononcées depuis l'introduction de cette réglementation.

A noter encore que si dans plusieurs cantons, des initiatives populaires à ce sujet ont été rejetées ces dernières années (en particulier dans les cantons d'Argovie [en 2014] et de Bâle-Campagne [en 2013]), l'acceptation en mars 2018 des deux initiatives dans les cantons de Fribourg et de Schwyz a provoqué de nombreuses interventions et initiatives parlementaires législatives ou constitutionnelles dans d'autres cantons. Au début du mois de février de l'année 2020, le corps électoral du canton de Schaffhouse a accepté à son tour une telle initiative.

3.3. L'initiative constitutionnelle sur la transparence financière des partis politiques adoptée dans le canton de Schwyz

a) L'article 48a (nouveau) de la Constitution du canton de Schwyz

L'initiative constitutionnelle pour l'adoption de règles sur la transparence financière des partis politiques a été adoptée par le peuple du canton de Schwyz en date du 4 mars 2018. Cette initiative a été acceptée à 50,28% des voix.

Le texte¹ accepté dans le canton de Schwyz prévoyait une modification de la constitution cantonale schwytoise dans un sens assez similaire à celui décidé pour le canton de Fribourg, à la différence notable toutefois, s'agissant du champ d'application, que le niveau communal est expressément prévu dans le texte constitutionnel schwyzois, tandis que celui du canton de Fribourg fait notamment référence aux membres élus des autorités cantonales.

Au-delà de cette différence, le texte implique que tous les partis et groupements politiques, les comités de campagne, les lobbys et autres organisations qui prennent part à des campagnes électorales ou de votations devront rendre publiques leurs finances. Devront en particulier être publiés les sources de financement et le budget total d'une campagne électorale ou de votation, la raison sociale des personnes morales et le montant des versements qu'elles opèrent, lorsque celui-ci dépasse 1000 francs, de même que l'identité et le montant des dons des personnes physiques lorsqu'ils dépassent 5000 francs.

¹ § 45a Cst. SZ Obligation de transparence

¹ Les partis et les groupements politiques, les comités de campagne, les lobbys et autres organisations prenant part à des campagnes de votations ou à des élections relevant de la compétence du canton, des districts ou des communes doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:

- les sources de financement et le budget total de la campagne électorale ou de votation;
- la raison sociale des personnes morales ayant participé au financement, y compris les montants versés s'ils excèdent 1000 francs par année civile;
- l'identité des personnes physiques ayant participé au financement, y compris les montants versés. Sont exclus les donateurs dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile.

² Les candidats à des fonctions publiques au niveau du canton ou des districts et à des fonctions exécutives ou législatives au niveau des communes signalent leurs liens d'intérêts au moment où ils posent leur candidature.

³ Les personnes élues à une fonction publique signalent leurs liens d'intérêt au début de l'année civile conformément à l'al. 2.

⁴ Le canton ou un service indépendant vérifie l'exactitude des données fournies conformément aux al. 1 à 3 et établit un registre public.

⁵ Les infractions commises par des candidats ou des élus ainsi que des partis et groupements politiques, des comités de campagne, des lobbys ou d'autres organisations aux obligations prévues aux al. 1 à 3 de la présente disposition sont punis de l'amende.

⁶ La loi règle les modalités.

L'initiative «schwytoise» prévoit en outre que tous les candidats et candidates à une fonction publique sur les plans cantonaux ou dans un district, ainsi qu'au niveau exécutif et législatif communal, devront signaler leurs intérêts à l'annonce de leur candidature. Il devra en aller de même des élus et élues à une charge publique au début de l'année civile.

Il est encore précisé que selon le texte schwytois, le canton ou une autorité indépendante devra vérifier l'exactitude des données. Enfin, contrairement au texte fribourgeois, le texte constitutionnel schwytois prévoit expressément que tout manquement aux prescriptions devra être sanctionné d'une amende.

b) La loi d'application de l'article 48a (nouveau) de la Constitution du canton de Schwyz

La loi d'application de l'article 48a de la Constitution du canton de Schwyz a été combattue devant le Tribunal fédéral sur les points suivants:

- 1) Sous le titre «Champ d'application», l'article 2 al. 3 prévoit que *«Les dons de plus de 1000 francs qui sont reçus anonymement ou sous un pseudonyme ne peuvent être acceptés et doivent être utilisés à des fins d'utilité publique»*.

Les recourants ont demandé au Tribunal fédéral de supprimer la limite de 1000 francs.

- 2) Sous le titre «Financement de campagnes pour les élections et votations», l'article 3 al. 1 prévoit que *«Les partis et autres organisations sont soumis à l'obligation de publier si les dépenses prévues ou engagées pour une élection ou un vote cantonal dépassent 10 000 francs, et 5000 francs pour une élection ou une votation dans le district et la commune»*.

Les recourants ont demandé au Tribunal fédéral de supprimer, à cet alinéa, le passage suivant: *«si les dépenses prévues ou engagées pour une élection ou un vote cantonal dépassent 10 000 francs, et 5000 francs pour une élection ou une votation dans le district et la commune»*.

- 3) Sous le titre «financement des partis», l'article 4 al. 1 prévoit que *«Les partis et autres organisations établissent une liste des dons (dons faits au parti) reçus en sus des dons mentionnés à l'alinéa 3, pour chaque année où ils ont participé à une élection ou à une votation du canton, district ou commune, en indiquant: [...]»*.

Les recourants ont demandé au Tribunal fédéral de supprimer, à cet alinéa, le passage suivant: *«... pour chaque année où ils ont participé à une élection ou à une votation du canton, district ou commune»*.

- 4) Sous le titre «Protection des données», l'article 14 al. 3 prévoit que «*Les informations concernant les liens d'intérêt des candidats qui n'ont pas été élus et des titulaires quittant leur fonction sont immédiatement supprimées. Les informations sur le financement des campagnes pour les élections et votations sont supprimées après un an*».

Les recourants ont demandé au Tribunal fédéral de supprimer, la deuxième phrase de cet alinéa, à savoir: «*Les informations sur le financement des campagnes pour les élections et votations sont supprimées après un an*».

c) *L'Arrêt du XXX du Tribunal fédéral*

A l'heure où sont écrites les présentes lignes (28 août 2020), le Tribunal fédéral n'a, à notre connaissance, pas encore rendu son Arrêt.

4. Le cadre légal auquel sont actuellement soumis les organisations politiques et les personnes élus

4.1. Les organisations politiques

Le système législatif suisse ne prévoit actuellement pas de disposition particulière ou de définition juridique spécifique pour les organisations ou partis politiques. Ces derniers prennent en principe la forme de l'association (art. 52 et 60 à 79 du code civil; ci-après: CC) afin d'acquérir la personnalité juridique. Les partis peuvent également utiliser la forme juridique de la société simple selon les articles 530 à 552 du code des obligations (ci-après: CO); dans ce second cas, ils ne sont toutefois pas dotés de la personnalité juridique. La Constitution fédérale contient pour sa part un seul article relatif aux partis politiques, l'article 137 Cst. CH, qui a la teneur suivante: «*Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaire*». La Constitution du canton de Fribourg contient elle aussi un article relatif aux partis politiques. L'article 139 Cst. prévoit ce qui suit: «*Les partis politiques contribuent de manière importante au fonctionnement de la démocratie; l'Etat et les communes peuvent les soutenir financièrement*».

La Confédération suisse et le canton de Fribourg n'imposent pas aux organisations politiques l'obligation de se faire enregistrer:

- > Au niveau fédéral, les partis qui le souhaitent peuvent demander à figurer dans un registre tenu par la Chancellerie fédérale. Cet enregistrement a pour conséquence qu'ils sont dispensés de certaines formalités administratives lors des élections fédérales. L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 sur le registre des partis politiques définit les conditions

et la procédure d'enregistrement des partis politiques. En vertu de cette ordonnance, est un parti politique au sens de l'article 76a LDP toute association dont le but, d'après ses statuts, est principalement politique (art. 2).

- > Dans le canton de Fribourg, un système similaire est prévu à l'article 52b LEDP. Ainsi, les organisations/partis politiques qui le souhaitent peuvent demander à se faire officiellement enregistrer dans un registre tenu par la Chancellerie d'Etat. Cet enregistrement a pour conséquence qu'ils sont dispensés de certaines formalités administratives lors des élections au Conseil des Etats, au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et à la fonction de préfet (cf. art. 52a LEDP); il est souligné que cela n'a aucun effet pour l'élection au Conseil national, car cette dernière élection est régie par le droit fédéral.

L'article 52b LEDP définit les modalités de base de l'enregistrement: une organisation/parti politique peut se faire officiellement enregistrer par la Chancellerie d'Etat à condition qu'il revête la forme juridique d'une association au sens des articles 60 à 79 CC, dont le but, d'après ses statuts, est principalement politique et qu'il ou elle compte au moins trois membres élus au Grand Conseil sous le même nom. A l'instar de la solution fédérale, dans la solution cantonale les organisations politiques qui revêtiraient la forme de la société simple ne pourraient donc pas s'inscrire.

4.2. Les personnes élu-e-s dans le canton de Fribourg

Les élu-e-s communaux, cantonaux et fédéraux sont soumis à nombre de règles qui peuvent être qualifiées d'ordinaires, qui touchent essentiellement au mode de fonctionner qui leur est demandé. Parmi ces règles, on peut notamment citer le secret de fonction et la collégialité.

S'agissant de l'indépendance requise de la part des élu-e-s, les règles relatives à cette question se sont très longtemps résumées à celles sur la récusation ou sur les incompatibilités. Il y a un peu plus d'une dizaine d'années maintenant, toutefois, les règles cantonales et fédérales sur la transparence ont conduit à de nouvelles obligations pour les élu-e-s, obligations qui ont en particulier trait à l'information et à la publicité des séances auxquelles ils et elles participent.

Sous l'angle de la transparence, une nouveauté d'importance a été imposée aux élu-e-s à titre individuel. Il s'agit de l'annonce des liens particuliers qui rattachent les membres du Grand Conseil, les membres du Conseil d'Etat, les préfets et les membres des conseils communaux à des intérêts privés ou publics. Ces intérêts doivent être signalés et inscrits dans un registre public appelé «registre des intérêts». L'article 13 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf) prévoit ainsi que les intérêts suivants (*sous réserve du secret professionnel au sens du code pénal*) doivent,

au moment de l'entrée en fonction des personnes concernées et lors de chaque modification, être signalés à l'organe chargé de la tenue du registre:

- a) les activités professionnelles;
- b) les fonctions assumées au sein d'organes de direction, de surveillance ou de conseil dans des personnes morales de droit privé ou de droit public;
- c) les fonctions assumées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une collaboration intercantonale ou intercommunale;
- d) les fonctions politiques exercées;
- e) les fonctions permanentes de direction ou de conseil assumées pour le compte de groupes d'intérêts.

Il est précisé enfin que les secrétariats du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des communes doivent tenir le registre des intérêts, le mettre régulièrement à jour et assurer sa publicité (art. 14 LInf).

S'agissant des membres fribourgeois de l'Assemblée fédérale, à savoir nos Conseillers et Conseillères aux Etats et nos Conseillers et Conseillères nationaux, ils et elles sont soumis à l'obligation de signaler leurs intérêts dès leur entrée en fonction (cf. art. 11 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale; LParl; RS 171.10). Dans ce cadre, chaque député-e à l'Assemblée fédérale doit indiquer:

- a) ses activités professionnelles; s'il ou elle est salarié-e, il ou elle précise sa fonction et son employeur-e;
- b) les fonctions qu'il ou elle occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public; les fonctions qu'il ou elle occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public;
- c) les fonctions de conseil ou d'expert-e qu'il ou elle exerce pour le compte de services de la Confédération;
- d) les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il ou elle exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers;
- e) les fonctions qu'il ou elle exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération.

5. Le financement par l'Etat des organisations politiques

5.1. Situation au niveau fédéral

La Confédération suisse ne finance pas *directement* les partis politiques par des fonds publics.

Les fonds versés en vertu de l'article 12 de la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) peuvent toutefois être considérés comme une forme de financement *indirect* des partis politiques représentés au Parlement fédéral. Conformément à cet article, la Confédération verse une contribution annuelle aux groupes de l'Assemblée fédérale. Cette contribution se compose actuellement d'un montant de base auquel s'ajoutent d'autres montants par membre du groupe. Conformément à l'article 10 al. 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 1988 relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP), les divers groupes doivent faire rapport à la Délégation administrative, avant la fin du mois de mars de chaque année, sur l'utilisation des contributions de l'année précédente. Il ressort par ailleurs des statuts de certains partis représentés au Parlement qu'ils se financent non seulement par des dons et libéralités privés et des cotisations de leurs membres, mais également par des contributions de leurs parlementaires et de leurs groupes.

5.2. Situation dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel¹

1. Dans le canton de **Genève**, les partis représentés au Parlement perçoivent un montant de base de 100 000 francs, auquel s'ajoutent 7000 francs par siège. Le canton participe par ailleurs aux dépenses des campagnes électorales des partis et d'autres groupements par 10 000 francs au plus par liste; il faut toutefois que la liste recueille au moins 5% des voix lors d'un scrutin à la proportionnelle, ou que le candidat ou la candidate réunisse au moins 20% des voix lors d'une élection au scrutin majoritaire. Une autre aide aux campagnes précédant des élections ou des votations prend la forme d'un remboursement des frais d'affichage supportés par les partis ou d'autres groupements, pour un montant annuel total de 650 000 francs environ à la charge de l'Etat.
2. Le canton du **Tessin** connaît un financement public des groupes parlementaires. Tout groupe parlementaire (un groupe doit compter au moins cinq élu-e-s) perçoit une contribution annuelle de 40 000 francs et 3000 francs par représentant ou représentante au Parlement. Les parlementaires qui n'appartiennent à aucun groupe perçoivent directement le montant de 3000 francs. Les groupes définissent les modalités du versement et en transfèrent directement une part au parti. Au total, les financements au titre de la Legge du 24 février 2015 sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato avoisinent annuellement les 500 000 francs.
3. Dans le canton de **Neuchâtel**, tout parti représenté au parlement cantonal perçoit une contribution étatique de

¹ Cf. Message 18.070 du 29 août 2018 du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire «Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)», p. 5689 et suivantes.

3000 francs par siège. Au total, le financement des partis politiques se monte à quelque 340 000 francs par an. Cette forme de financement existait toutefois avant l'entrée en vigueur des prescriptions de transparence et n'en est donc pas une conséquence.

5.3. Situation dans le canton de Fribourg

Le canton de Fribourg octroie, lors de certains scrutins, une aide étatique **directe** aux partis politiques en plus des contributions **indirectes** régulières aux groupes parlementaires. Contrairement au canton de Genève toutefois, le versement de cette aide étatique directe n'est actuellement subordonné à aucune contrainte de transparence ou de contrôle pour les partis et groupements politiques:

- a) Les aides ou subventions **directes** de l'Etat, qui consistent essentiellement en l'octroi aux partis et groupements politiques de contributions aux frais de campagne électorale, en application de la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC; RSF 115.6). Selon la LPFC, ces aides représentent en substance:
 - Un montant fixe pour les frais généraux relatifs à la campagne électorale. Converti en moyenne annuelle sur la base des chiffres d'une législature, c'est un montant moyen total de 78 000 francs par année qu'il faut compter pour ce poste.
 - Un montant permettant la prise en charge de l'ensemble des coûts des opérations en commun de mise sous pli et d'envoi du matériel de propagande électorale. Converti en moyenne annuelle sur la base des chiffres d'une législature, c'est un montant moyen total de 46 000 francs par année qu'il faut compter pour ce poste.
- b) Les aides ou subventions **indirectes** de l'Etat comprennent en substance le versement de l'indemnité annuelle des groupes parlementaires, qui comprend un montant de base et un montant par député-e membre (cf. articles 26 al. 4, 169, 170 et annexe 1, art. A1-3, de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Le montant annuel total budgétisé à cet égard correspond à 57 100 francs. Il se compose comme suit:
 - montant de base: 5700 francs par groupe parlementaire, soit 28 500 francs (5700 fr. multiplié par cinq groupes);
 - montant par membre: 260 francs fois 110 député-e-s, soit 28 600 francs.
- c) Il est ainsi possible de conclure que les aides **directes** et **indirectes** de l'Etat aux organisations politiques représentent *sur la base des chiffres d'une législature*, un montant annuel moyen total de 181 100 francs environ. A noter tout de même que les années durant lesquelles il n'y a aucun scrutin concerné par la LPFC, *mais aussi bien moins de frais pour les organisations politiques*, seules les aides ou subventions cantonales d'un montant total

de 57 100 francs leur sont versées, mais ceci encore pour autant qu'elles comptent des député-e-s.

C'est le lieu de relever que dans le cadre de la consultation, il a été affirmé que la mise en œuvre de l'article 139a Cst risque de s'accompagner d'un tarissement du financement des organisations politiques. L'organisation politique ayant fait état de ses craintes à ce sujet a ainsi suggéré d'octroyer un financement annuel complémentaire aux partis politiques à hauteur de 2000 francs par député-e-s au Grand Conseil. Dès lors qu'il s'agit là d'une question relevant de l'organisation du Grand Conseil, que de telles subventions indirectes sont actuellement réglées par les articles 26 al. 4, 169, 170 et l'annexe 1, article A1-3 LGC, et enfin que la LGC est actuellement en révision, le Conseil d'Etat est d'avis que cette suggestion doit être étudiée et réglée dans le cadre de dite révision, et non pas dans celui de la présente loi.

En tout état de cause, si cette proposition, émise en consultation, devait être suivie, c'est une somme de 220 000 francs qui devrait être rajoutée par année aux montants totaux cités sous lettre c) ci-dessus. L'on arriverait alors à un montant annuel moyen d'aide aux organisations politiques de 401 100 francs, ou 2 005 500 francs par législature.

6. Les autres modes de financement des organisations politiques: le nouvel article 139a de la Constitution du canton de Fribourg

Le nouvel article 139a Cst. a pour objectif de rendre transparents et non plus «opaques», selon les termes utilisés par les initiants et initiantes dans la notice explicative relative à la votation du 4 mars 2018, les modes «autres qu'étatiques» de financement des organisations politiques.

6.1. L'article 139a Cst.

L'article 139a Cst. a la teneur suivante:

Art. 139a (nouveau) *Obligation de transparence*

¹ *Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:*

- a) *lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne correspondante;*
- b) *pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites organisations, de même que le montant des versements;*

c) *l'identité des personnes physiques participant au financement des dites organisations, à l'exception de celles dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile.*

² *Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.*

³ *Les données publiées en vertu des alinéas 1 et 2 sont vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier.*

⁴ *Pour le surplus, la loi règle l'application. Elle tient notamment compte du secret professionnel.*

Cet article règle les obligations de transparence relatives au financement des organisations politiques (publication de leurs comptes), des campagnes électorales et de votations (publication des budgets de campagne), ainsi qu'aux revenus que tirent les élu-e-s cantonaux de leur mandat et des activités en lien avec celui-ci. Sa mise en œuvre concrète nécessite, à de nombreux égards, l'adoption de dispositions légales complémentaires. Conformément à l'article 139a al. 4 Cst., cette mise en application doit se réaliser en tenant notamment compte du secret professionnel. En substance donc, l'article 139a Cst. fixe le cadre de la législation sur la transparence du financement de la politique dans notre canton.

Afin d'atteindre le but visé par la disposition constitutionnelle, à savoir la transparence sur le financement des organisations politiques, des campagnes électorales et de votations, il faut notamment que la loi prévienne certaines dispositions empêchant qu'elle soit contournée ou entravée, et qu'elle définisse clairement son champ d'application, les délais d'annonce et les sanctions prévues en cas d'infraction.

6.2. Le siège des dispositions appelées à exécuter l'article 139a Cst.

À l'heure actuelle, la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) est muette s'agissant du financement des campagnes électorales ou de votations, respectivement de celui des organisations politiques. La législation cantonale ne contient des dispositions en lien avec le financement des campagnes que dans la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale. Cette loi ne traite toutefois que de la question de la *participation de l'Etat* au financement des campagnes électorales, et au surplus que pour les élections cantonales et fédérales; il s'agit là en substance, on l'a déjà vu, d'une loi de subventionnement par l'Etat des partis politiques et groupes d'électeurs ou électrices.

L'objectif de l'article 139a Cst. est autre. Il s'agit là, indépendamment des aides étatiques, de rendre non seulement

transparent le financement des campagnes électorales, de votations et des organisations politiques, mais aussi les revenus que les membres élus des autorités cantonales tirent de leur mandat et des activités en lien avec ce dernier. L'objectif affiché par les initiants et initiantes est en substance, par ce biais, de garantir la transparence sur les liens d'intérêt des organisations politiques, et donc aussi de leurs élu-e-s.

Dès lors que l'objectif de l'article 139a Cst. n'est pas de régler l'octroi des aides étatiques, déjà transparentes, mais bien plutôt de garantir la transparence s'agissant de la provenance des versements de personnes physiques et morales, il a été jugé que le siège des dispositions légales d'exécution de l'article 139a Cst. ne pouvait pas être la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale. La loi sur l'exercice des droits politiques ne semble pas mieux s'y prêter pour les motifs essentiels suivants:

- a) La LEDP est destinée, comme son nom l'indique d'ailleurs clairement, à régler l'exercice des droits politiques;
- b) L'article 139a Cst n'est pas rattaché au chapitre de la Constitution sur les «droits politiques» cantonaux mais à son titre VIII qui traite de la «société civile» et
- c) L'emplacement de l'article 139a Cst dans la Constitution cantonale («société civile») indique qu'il vise un but plus large que la seule transparence dans le cadre d'une élection ou d'une votation. On peut y voir un objectif plus général de transparence ou de lutte contre la corruption.

Il a donc été décidé, à l'instar de ce qui a d'ailleurs été fait dans le canton de Schwytz, de proposer un projet de loi dédié à la transparence du financement de la politique. Cela n'empêche pas que des liens entre cette nouvelle loi et les deux lois précitées puissent être établis, notamment s'il doit s'agir, par exemple, de réprimer par un refus de contributions étatiques le non-respect des obligations de transparence fixées par l'article 139a Cst.

7. Les remarques issues de la consultation

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation dès la moitié du mois de septembre 2019. La dernière prise de position a été communiquée en janvier 2020.

De manière globale, l'avant-projet a été très bien accueilli. Les points de discussion les plus disputés étaient les suivants:

- a) La fixation d'un **seuil d'application de la loi de 10 000 francs** en lien avec l'obligation de publier le financement des scrutins. Celui-ci a été jugé anticonstitutionnel par certains, et opportun ou insuffisant par d'autres.
- b) La fixation d'un **seuil de 5000 francs en lien avec la publication des coordonnées des personnes morales** qui participent au financement d'une campagne. Là aussi, le

seuil proposé a été jugé anticonstitutionnel par certains, et opportun ou insuffisant par d'autres.

- c) La fixation d'un **seuil de 5000 francs pour les dons anonymes**. La fixation d'un tel seuil a été contestée, car la mesure ne permet pas d'éviter que des dons d'une même origine soient envoyés en plusieurs tranches, dont le total dépasserait le seuil prévu, sans avoir pour autant à en révéler l'émetteur.

D'autres éléments ont été relevés, tels que:

- a) La question de la **durée de publication des informations sur Internet**, les propositions formulées allant de six mois à six ans, au lieu de l'année prévue.
- b) **L'intégration, ou non, du niveau communal**. Certains intervenants soutenaient l'autonomie communale prévue, d'autres demandaient l'intégration de ce niveau pour toutes les communes, d'autres encore uniquement pour les communes ayant un certain nombre d'habitants.
- c) La demande de prévoir dans la loi la transparence du **financement des campagnes personnelles**.
- d) La nécessité de clarifier la portée de la **sanction administrative** prévue, notamment s'agissant du comportement des sections indépendantes des organisations politiques «mères» concernées.
- e) La demande de **désigner** de manière expresse, dans la loi, **les autorités en charge de l'application** et de prévoir leur possibilité de **déléguer** certaines tâches de contrôle à des tiers.
- f) L'opportunité de prévoir des **sanctions** pénales en plus de la sanction administrative.
- g) La crainte que la mise en œuvre de l'article 139a Cst s'accompagne d'un tarissement du financement des organisations politiques et la demande, en rapport avec cette crainte, d'octroyer un **financement annuel complémentaire des partis politiques** à hauteur de 2000 francs par député-e-s au Grand Conseil.
- h) La détermination de la **notion de revenu lié au mandat** jugée trop large par un intervenant, et la **mise en doute de la pertinence de publier les salaires et indemnités** versés aux Conseillers et Conseillères d'Etat, député-e-s ou autres.
- i) Les difficultés prévisibles de mise en œuvre de la transparence du financement de la politique, tout particulièrement en ce qui concerne la **détermination des organisations assujetties et la détermination des prestations en nature**.
- j) La nécessité de prévoir, dans la loi, **le sort des données collectées après leur publication** ou leur mise à disposition;
- k) D'autres **remarques diverses**, notamment s'agissant de la formulation d'articles, de leur place dans la systématique de la loi, ou de l'opportunité de modifier la terminologie d'autres lois (dispositions finales).

8. Les questions essentielles à résoudre pour appliquer l'article 139a Cst

8.1. La marge d'appréciation du législateur cantonal dans l'application de l'article 139a Cst.

L'article 39 al. 1 de la constitution fédérale de la Confédération suisse prévoit ce qui suit:

Art. 39 Exercice des droits politiques

¹ La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.

Par message daté du 21 novembre 2018, se référant notamment à cet article, le Conseil fédéral a constaté que l'article 139a Cst. est conforme au droit. Il a relevé en substance dans son Message à l'attention du Parlement fédéral appelé à lui donner la garantie fédérale, que *selon l'article 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette compétence découle de l'autonomie d'organisation des cantons, qui n'est toutefois pas illimitée: les cantons doivent en particulier respecter les droits fondamentaux. Les modifications de la Cst. fribourgeoise concernent l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales et communales¹ et relèvent de l'autonomie d'organisation des cantons. Elles entrent dans la marge de manœuvre dont disposent les cantons en la matière et respectent les droits fondamentaux, en particulier la liberté de vote. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent donc être garanties.*

Il ressort de ce qui précède que, pour autant qu'il entre dans la catégorie des «droits politiques», ce qui n'est pas le cas selon la systématique de la constitution cantonale, l'article 139a Cst² doit de toute façon et en principe être compris comme étant uniquement susceptible de s'appliquer dans les affaires cantonales et communales.

Au surplus, en application des principes dits de la «hiérarchie des normes» et de la «légalité», chaque norme juridique doit respecter le droit supérieur. S'agissant de la mise en œuvre de l'article 139a Cst., il faut donc, afin à tout le moins de respecter l'esprit dans lequel la garantie fédérale a été octroyée à l'article 139a Cst., retenir que les droits politiques (votations et élections) au niveau national doivent pour l'essentiel être réglés par le droit fédéral. Cela signifie en substance que toute règle de droit cantonal en cette matière qui lui serait contraire ne serait pas applicable.

¹ Soulignement ajouté

² L'art. 139a Cst sort du cadre strict de l'exercice des droits politiques, ce que confirme l'emplacement choisi par les initiants et initiantes pour l'insérer dans la Constitution cantonale, à savoir non pas sous le titre III «Droits politiques», mais bien sous le titre VIII «Société civile».

En l'état toutefois, le droit fédéral ne connaît pas encore de législation en matière de transparence de la vie politique, ce qui permet de légiférer assez librement en la matière.

8.2. La mise en œuvre de l'article 139a Cst. et la législation sur la protection des données

L'article 139a al. 3 Cst prévoit la **mise à disposition en ligne et sur papier** de la raison sociale des personnes morales participant au financement des organisations politiques, ainsi que de l'identité des personnes physiques qui en font de même. Une telle divulgation, ou un tel traitement selon la terminologie propre à la protection des données, est susceptible d'entrer en conflit avec cette législation.

Pour rappel, sous l'angle de la protection des données, tout traitement est soumis à un certain nombre de principes qui doivent être respectés en toutes circonstances. Il s'agit notamment des principes de la légalité, de la bonne foi, de la reconnaissabilité, de la proportionnalité, de la finalité, de l'exactitude et de la sécurité. Outre le fait qu'ils servent à concrétiser la protection constitutionnelle de la personnalité dans le domaine de la protection des données, ces principes doivent tant guider le législateur au moment d'adopter toute réglementation impliquant le traitement de données personnelles, que servir d'outil d'interprétation des dispositions spécifiques contenues dans la législation spéciale.

En soi, l'article 139a Cst ne contient pas d'élément qui ne serait pas conforme aux règles applicables en matière de protection des données personnelles. De manière générale, le fait que les opinions politiques soient des données sensibles ne peut en particulier pas empêcher une mise en œuvre conforme et complète de l'article 139a Cst. En revanche, il convient d'être particulièrement attentif aux modalités de mise en œuvre du texte constitutionnel. Ainsi, tant au stade actuel de l'élaboration de la loi d'application puis, ensuite, lors de l'application du texte légal, toutes les mesures doivent et devront être prises afin de préserver de manière appropriée les droits de la personnalité des donatrices et des donateurs et d'appliquer le principe de proportionnalité.

Selon l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, il convient en particulier de veiller au respect des points suivants:

- > Conformément aux principes de reconnaissabilité et de bonne foi, les donateurs et donatrices potentiels doivent être renseignés préalablement et de manière claire et univoque sur le fait que leur identité peut être révélée publiquement et à quelles conditions. L'information devrait en principe figurer de manière lisible dans tous les matériels mis à disposition par les organisations politiques, en particulier ceux par lesquels elles invitent leurs sympathisants à les gratifier d'une donation. Les coordonnées

du maître du fichier doivent aussi être indiquées selon les mêmes modalités.

Dans l'idéal, l'obligation de renseigner devrait être mentionnée expressément dans la loi d'application du texte constitutionnel.

- > Le texte de l'article 139a Cst prévoit la publication de l'identité des personnes physiques, dont les versements annuels dépassent la somme de 5000 francs. Cette restriction peut être considérée comme justifiée et conforme au principe de proportionnalité. Elle correspond du reste aux recommandations formulées à la Suisse par le GRECO¹.

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données considère que la même restriction devrait s'appliquer à l'égard des personnes morales. Par exemple, de son point de vue, la contribution à hauteur de 100 francs d'une épicerie de quartier en faveur de l'un ou l'une de ses client-e-s qui serait candidat ou candidate à un poste de député-e n'est pas plus déterminante que si elle provenait d'un particulier. Dans les deux cas, elle ne voit donc pas quel intérêt public il peut y avoir à une telle publication. Selon l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, la *ratio legis* de ce choix est probablement d'éviter le versement de plusieurs montants inférieurs à 5000 francs par des sociétés distinctes, mais qui appartiendraient à un même groupe.

A cet égard, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a émis l'avis selon lequel il doit être possible de trouver une solution à ce risque qui soit plus en conformité avec le principe de proportionnalité (p. ex., le fait de procéder à des contrôles au hasard pouvant entraîner une sanction en cas d'abus).

Elle recommande de corriger ce point au moment de l'élaboration de la loi d'application.

- > L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données est d'avis qu'une attention particulière doit être portée sur la manière dont l'identité des donatrices et donateurs est révélée. Selon elle, une publication sur Internet serait fortement à éviter et requerrait dans tous les cas l'adoption d'une base légale spécifique suffisamment précise. Une telle publication sur Internet impliquerait aussi la mise en place de mesures organisationnelles et sécuritaires contraignantes qui pourraient se révéler coûteuses.

Sur le modèle des solutions adoptées dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données *recom-*

¹ Le GRECO (acronyme de groupe d'Etats contre la corruption) est un organe du Conseil de l'Europe

mande que les listes de donateurs et donatrices soient déposées auprès d'un organe public désigné à cet effet (p. ex., la Chancellerie d'Etat), où elles pourraient être consultées gratuitement. La période de consultation devrait être limitée à une période définie à l'issue du scrutin. Sous l'angle temporel, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données considère, en effet, que les données concernées doivent être effacées et détruites après une certaine durée. Cela se justifie notamment par le fait que les opinions politiques sont susceptibles d'évoluer avec le temps. Au regard des principes d'exactitude et de proportionnalité, ainsi que des buts et des objectifs de la transparence, il ne serait pas conforme de conserver des données inexacts et/ou dépassées. Une procédure de suppression des informations publiées devra être mise en place par le ou la responsable du fichier.

Afin de concilier d'une part les impératifs de transparence posés par le nouvel article constitutionnel, mais aussi ceux relatifs à la protection des données personnelles, l'option de ne mettre en ligne (à savoir sur Internet) que des données minimales sur le financement et le revenu et, par contre, de mettre à disposition des données complètes uniquement sur papier a été étudiée en collaboration avec les autorités de protection des données. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il est essentiel de respecter la volonté de la population, laquelle s'est exprimée faut-il le rappeler en faveur d'une mise à disposition «en ligne» des données. Dans ces circonstances, il propose dans le présent avant-projet que les données qui doivent être rendues publiques en application de l'article 139a soient toutes mises en ligne, à savoir introduites sur le site Internet de l'Etat. Le Conseil d'Etat remarque au demeurant que la solution consistant à ne mettre en ligne que des données générales, et de mettre à disposition des données complètes sur papier n'aurait qu'une efficacité toute relative. En effet, il serait très simple pour tout un chacun de se procurer les données complètes sur format papier, de les numériser, puis de les mettre en ligne.

Au final, en substance, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données recommande encore que toutes les mesures organisationnelles et techniques nécessaires soient prises afin de garantir la fiabilité des données collectées, leur protection et l'exercice des droits des personnes concernées (notamment: droit d'accès, droit de rectification, indication des coordonnées du maître du fichier).

8.3. Les campagnes électorales ou de votations (communales, cantonales et/ou fédérales) visées par l'article 139a al. 1 Cst

L'article 139a al. 1 Cst. ne précise pas pour quel «niveau» de campagnes électorales ou de votations les organisations politiques doivent publier leurs comptes.

- > Le législateur cantonal détient, on l'a vu, pour les scrutins **cantonaux** et **communaux**, la compétence exclusive de légiférer, ceci en application de l'article 39 al. 1 de la Constitution fédérale. Cela implique concrètement que le canton dispose de la pleine compétence de légiférer sur la transparence du financement des scrutins:
 - a) organisés à l'échelle **cantonale**, notamment les votations cantonales et l'élection des membres du Conseil d'Etat;
 - b) organisés par **districts et/ou cercles électoraux**, notamment pour l'élection des préfets et des préfètes et/ou des député-e-s au Grand Conseil;
 - c) organisés au niveau **communal**, pour les élections des autorités communales (Conseil communal; Conseil général) ou les votations communales, respectivement pour les scrutins en lien avec les associations **intercommunales**.

Toutefois, s'il apparaît à l'évidence que les scrutins auxquels participent des organisations politiques à l'échelon **cantonnel** doivent entrer dans le cadre de l'application de l'article 139a al. 1 Cst¹, la question se pose de savoir s'il est obligatoire d'en faire de même pour les scrutins organisés à l'échelle **communale**.

Afin de répondre à cette question, une comparaison de notre article 139a Cst. avec l'article 45a de la Constitution du canton de Schwytz, qui traite du même sujet et a été adopté le même jour, peut être exercée. Cela vaut d'autant plus que l'on peut raisonnablement supposer que la rédaction des deux textes a été coordonnée par les initiants et initiantes. Il en ressort que, contrairement à la version fribourgeoise, l'article 45a de la Constitution du canton de Schwytz, cite non seulement **expressément** les scrutins organisés à l'échelon du **canton**, *mais tout aussi expressément* ceux organisés à l'échelon des **districts** et des **communes**, tant s'agissant de l'obligation de présenter les comptes que pour celle d'indiquer les sources de financement et le budget total des campagnes. Dès lors que les deux textes présentent de fortes similarités, on peut raisonnablement déduire de cette comparaison que les échelons des districts et des communes pourraient avoir été *délibérément écartés* de la version fribourgeoise d'autant plus que l'alinéa 2 de l'article 139a limite le champ d'ap-

¹ On constate en effet, par exemple en référence à l'art. 139a al. 2 Cst, que les autorités cantonales sont expressément citées, ce qui est un indice dans le sens d'une implication évidente de l'échelon cantonal «au moins».

plication aux «*membres élus des autorités cantonales*». Le Conseil d'Etat est par ailleurs convaincu que le législateur dispose d'une totale marge de manœuvre en la matière. Enfin, la charge administrative et financière conséquente que constituerait l'intégration des scrutins communaux nécessiterait probablement une participation communale impliquant de nouvelles charges liées.

Au vu de ce qui précède, il apparaît en tous points conforme au texte constitutionnel de respecter l'autonomie communale en la matière. Dans ces circonstances, il est proposé:

- de régler les obligations de transparence au niveau cantonal, étant entendu que *dans le canton de Fribourg, la notion de district ou de cercles électoraux qui ne consistent qu'en des circonscriptions administratives sans personnalité juridique peut être englobée dans la notion de scrutins cantonaux.*
 - de laisser aux communes le soin de régler ces obligations au niveau communal, si elles le jugent opportun, dans le respect de l'autonomie communale.
- > S'agissant des campagnes de votations et d'élections **nationales**, c'est là aussi l'art 39 al. 1 de la Constitution fédérale qui s'applique. Pour mémoire, cet article prévoit que «*La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral*».
- a) Il s'ensuit qu'en principe, s'agissant des **votations** organisées à l'échelle fédérale, il est difficile de discerner la marge de manœuvre législative dont pourraient bénéficier les cantons. De facto donc, le Conseil d'Etat part de l'idée qu'il ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour légiférer en application de l'article 139a Cst. Ce constat repose aussi sur des considérations pragmatiques: concrètement, une législation cantonale en la matière n'aurait aucune prise sur les organisations politiques nationales, dès lors que la sphère d'influence de notre loi ne se déploie qu'à l'échelle de notre canton. Pour ce genre de scrutins, seule une législation sur la transparence à l'échelle fédérale pourrait faire l'affaire.
- b) Pour les **élections** nationales, à savoir les campagnes en vue de l'élection des Parlementaires fédéraux, la réponse est moins limpide, que l'on parle des Conseillers et Conseillères nationaux, ou que l'on parle des Conseillers et Conseillères aux Etat.
- Il convient de rappeler, ne serait-ce d'abord que pour souligner les différences entre les deux élections, que pour être élu-e-s, les candidats et candidates au Conseil national n'ont pas besoin d'avoir leur domicile politique dans leur propre arrondissement électoral ou canton¹. Par contre, les Conseillers et Conseillères aux Etats doivent être domiciliés dans le canton

pour être élu-e-s en cette fonction (cf art. 48 al. 1 LEDP). A noter en outre que:

- les élections au Conseil national sont régies par les articles 149, al. 2 et 3, Cst. et 16 à 57 LDP; *leur financement n'est toutefois actuellement pas régi par le droit fédéral en vigueur.*
- s'agissant des élections au Conseil des Etats, celles-ci relèvent de la compétence des cantons, conformément à l'article 150 al. 3 Cst.

On le constate, les élections des parlementaires fédéraux sont régies par deux régimes différents. Le régime de la législation fédérale pour les Conseillers et Conseillères nationaux, et le régime de la législation cantonale pour les Conseillers et Conseillères aux Etats. Toutefois, et c'est ici que cela se complique concrètement, tant les Conseillers et Conseillères nationaux que les Conseillers et Conseillères aux Etat font partie des autorités fédérales et sont élu-e-s en même temps dans le canton de Fribourg.

Ce qui précède conduit, pour l'élection des Parlementaires fédéraux, à l'application exclusive du droit fédéral pour les élections des Conseillers et Conseillères nationaux, et à l'application du droit cantonal pour l'élection des Conseillers et Conseillères aux Etats. *S'agissant de la mise en œuvre de l'article 139a Cst, une mise en œuvre stricte des principes précités devrait conduire le canton de Fribourg à ne légiférer, tant pour la transparence des campagnes, que pour la déclaration des revenus, qu'au regard des Conseillers et Conseillères aux Etats. Or, vu que les élections du Conseil national et du Conseil des Etats se déroulent en même temps, les organisations politiques organisent fréquemment une seule campagne électorale pour les deux conseils. Cet état de fait (enchevêtrement des comptes), confronté à l'ordre juridique actuel, entraînerait des problèmes pratiques de délimitation des fonds utilisés et reçus pour le financement de l'une ou de l'autre campagne avec des possibilités évidentes de contourner la volonté de transparence voulue par le peuple.*

Dans le canton de Schwytz qui se trouve dans une situation similaire à celle du canton de Fribourg, le Conseil d'Etat schwytois a saisi son parlement en relevant comme ci-dessus les difficultés de délimitations que pourrait poser la seule réglementation des élections au Conseil des Etats, mais a tout de même précisé dans son message que ces dernières sont seules visées par la réglementation. Les règles genevoises, tessinoises et neuchâteloises prévoient elles aussi que sont visées les élections qui sont de la compétence des cantons, sans que leur texte de loi ne précise desquelles il s'agit. Contactés par l'OFJ, les cantons concernés ont

¹ cf. LDP art. 27 al. 2, qui est d'ailleurs nécessaire uniquement pour cette raison

tous confirmé que leurs règles s'appliquaient bien aux élections au Conseil des Etats (uniquement).

Le Conseil d'Etat est par contre d'avis qu'il est essentiel ici, au vu du but de la loi et de la volonté exprimée par le peuple, de faire preuve de pragmatisme. Ainsi, quand bien même il est conscient des limites juridiques de sa volonté politique, il propose ici de soumettre aux obligations de transparence non seulement les élections au Conseil des Etats, mais aussi celles au Conseil national. S'agissant de la transparence des revenus desdits élu-e-s, le Conseil d'Etat estime là aussi qu'un régime différencié, quand bien même il est juridiquement défendable, n'aurait aucun sens. Il revient ci-après sur les questions qui se posent en lien avec cette différence de statut.

8.4. La différence de «statut» entre les député-e-s au Conseil national et au Conseil des Etats: un avis de l'Office fédéral de la justice

Abordé *informellement* en date du 18 décembre 2018, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a estimé, en substance, s'agissant de l'article 139a al. 2 Cst., qu'il lui semble *prima facie* que cet article ne vise que les membres élus des autorités cantonales, ce qui exclurait tout de même les **Conseillers et Conseillères aux Etats** qui sont membres élus d'une autorité fédérale (Titre 5 de la Cst. en lien avec l'art. 148 Cst.).

L'OFJ a cependant ajouté ce qui suit: En vertu de l'article 39 al. 1 Cst., la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral et les cantons au niveau cantonal et communal. La doctrine relève à juste titre que cette dernière précision est de nature déclaratoire, car la compétence des cantons de régler l'exercice des droits politiques au plan cantonal et communal découle de leur autonomie d'organisation. L'article 150 al. 3 Cst. précise en outre que les cantons sont compétents pour édicter les règles applicables à l'élection de leurs député-e-s au **Conseil des Etats**. A son avis, les cantons sont donc compétents sur la base de leur autonomie d'organisation et des articles 39 al. 1 et 150 al 3 Cst. pour régler la transparence du financement des campagnes en vue de l'élection de leurs député-e-s au Conseil des Etats. La question de savoir si la Confédération pourrait en s'appuyant sur l'article 164 al. 1, let. g Cst régler la transparence du financement des personnes élues au Conseil des Etats, comme elle règle par exemple la promesse solennelle (art. 3 LParl), obligation qui vaut tant pour les députés au Conseil des Etats que pour les député-e-s au Conseil national, serait controversée, y compris au sein de l'administration fédérale.

L'OFJ souligne aussi que la question pourrait être résolue à l'avenir en cas d'adoption de l'initiative populaire sur la transparence, laquelle s'appliquerait aussi aux élections au

Conseil des Etats (voir FF 2018 5675). En effet, dite initiative populaire prévoit que la Confédération légifère sur la publicité du financement des campagnes en vue d'élections à l'Assemblée fédérale (art. 39a al. 1 let. b). Si l'initiative est acceptée, cela aurait vraisemblablement pour conséquence que tant les élections au Conseil des Etats qu'au Conseil national seraient visées par la réglementation fédérale. Les cantons qui auraient introduits des règles de transparence pour les élections au Conseil des Etats devraient alors, en principe céder le pas aux nouvelles règles fédérales. Il en irait de même si le Parlement décidait d'opposer un contre-projet direct à l'initiative qui prévoirait également que les élections à l'Assemblée fédérale sont visées¹, et si le peuple devait accepter ce contre-projet direct en votation populaire. Si le Parlement devait décider d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative, la question se poserait dans ce cas de savoir s'il dispose pour ce faire d'une base constitutionnelle suffisante pour réglementer les élections au Conseil des Etats. Comme relevé, l'existence de cette base constitutionnelle est controversée au sein de l'administration fédérale. Là encore, si une loi fédérale devait prévoir des obligations de transparence pour les élections au Conseil des Etats, les règles cantonales existantes devraient en principe leur céder le pas.

Pour ce qui est des élections au **Conseil national**, la Confédération est, selon l'OFJ, compétente pour légiférer concernant la transparence, dans la mesure où elle est compétente pour régler l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, de même que l'organisation et le fonctionnement du Conseil national comme autorité fédérale. *Il laisse la question ouverte de savoir si les cantons conservent la compétence parallèle de régler la transparence du financement des campagnes en vue d'une élection au Conseil national tant que cela n'empiète pas sur le droit fédéral et dans la mesure où une telle réglementation poursuivrait un objectif plus général de transparence ou de lutte contre la corruption.*

Comme relevé précédemment, le Conseil d'Etat poursuit par la présente loi un objectif de transparence. C'est la raison pour laquelle il propose de soumettre par le droit cantonal tant les élections au Conseil des Etats, que les élections au Conseil national, ainsi que les personnes élues dans le cadre de ces élections, aux obligations de transparence posées par l'article 139a Cst. Il estime que l'on sort ici du strict cadre de l'exercice des droits politiques, ce que confirme d'ailleurs l'emplacement choisi pour l'article 139a Cst dans la Constitution cantonale, à savoir non pas sous le titre III «Droits politiques», mais bien sous le titre VIII «Société civile».

¹ Tel est le cas dans l'avant-projet de loi fédérale 19.400 é Iv. pa. «Plus de transparence dans le financement de la vie politique».

8.5. Les organisations visées par l'article 139a al. 1 Cst.

L'objectif poursuivi par l'initiative consiste en substance à éviter que toute personne ou organisation poursuivant des intérêts privés puisse, sans que cela se sache, et selon les termes des initiants et initiantes, «payer pour diriger». Cela implique en substance que chaque fois que des organisations politiques participent à un scrutin, elles doivent dévoiler leur financement.

Un tel but ne peut être atteint, ainsi que l'ont d'ailleurs fait les autres cantons qui ont introduit l'obligation de transparence du financement de la politique, et ainsi que le prévoit par ailleurs expressément l'article 139a al. 1 let. b et c, que si toutes les organisations politiques qui ont pris part à des campagnes électorales de votations ou d'élections dévoilent l'identité ou la raison sociale des personnes qui ont financé ledit scrutin. La présente loi doit donc fixer d'une part le contenu minimal des éléments à publier, les dates ou échéances de publication et les autres modalités de ces publications, mais d'autre part aussi déterminer le plus clairement possible le cercle des organisations politiques soumises à cette obligation.

S'agissant de ce dernier point, il est souligné que la loi ne doit pas seulement s'appliquer aux partis politiques selon le sens traditionnel du terme, mais à toutes les organisations politiques *prenant part à des campagnes électorales de votations ou d'élections*. La description devrait être la plus large possible afin d'empêcher un contournement de l'obligation de publicité du financement au moyen d'une certaine forme d'organisation. A noter aussi, à toutes fins utiles, et pour les mêmes motifs, que les votations basées sur un référendum ou une initiative devront également être soumises à l'obligation de transparence; on pense ici aux moyens financiers mis en œuvre par les comités pour conduire leurs campagnes.

S'agissant par contre de la publication des comptes annuels de l'organisation en tant que telle, autrement dit du financement «ordinaire» de ces organisations politiques, il est manifeste que cette obligation ne peut de facto pas être applicable à des «organisations de campagne» éphémères. Cette obligation de transparence «ordinaire» du financement de la vie politique ne peut être applicable qu'aux organisations politiques constituées sur le long terme, au travers des comptes annuels. L'idée consiste de ce fait à ne soumettre à l'obligation de publier les comptes annuels que les organisations politiques inscrites au registre des organisations politiques au sens de la LEDP.

8.6. La fixation d'un montant concret en lien avec les dons effectués par les personnes morales (cf. art. 139a al. 1 let. b Cst.)?

L'article 139a al. 1 let. b Cst ne chiffre aucun montant minimal s'agissant des dons issus de personnes morales, contrairement à ce qui est fait pour les personnes physiques. L'étude

des documents produits dans le cadre de la campagne de récolte des signatures, puis de la votation qui a conduit à l'acceptation du nouvel article 139a Cst, ne permet pas de définir que le seuil à partir duquel l'identité des personnes morales ayant effectué un don doit être annoncé doit forcément être différent de celui fixé pour les personnes physiques.

D'une part, la mise en œuvre de l'article 139a al. 1 let. b Cst en fixant un seuil à «0 franc» contredirait le but manifestement recherché par les initiants et initiantes. En effet, la brochure distribuée par ces derniers aux votantes et aux votants indique que ce sont les *grands contributeurs* que doivent justifier leur implication dans les campagnes (cf. notice explicative), et non les *petits contributeurs*. Or, une personne, même morale, versant 10 francs ou 100 francs ne peut manifestement pas être considérée comme un *grand contributeur*.

D'autre part, dans le sens relevé par l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (cf. ch. 8.2 ci-avant), la contribution à hauteur de 100 francs d'une épicerie de quartier, mais par exemple aussi d'un syndicat ou d'une association de défense des consommateurs, constituée sous la forme d'une personne morale en faveur de l'un ou l'une de ses membres ou client-e-s qui serait candidat-e n'est à l'évidence pas plus déterminante que si elle provenait d'un particulier. Dans les deux cas, elle ne voit donc pas quel intérêt public il pourrait y avoir à une telle publication. A cet égard, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a émis l'avis selon lequel il doit être possible de trouver une solution qui soit conforme avec le principe de proportionnalité et a recommandé de préciser ce point au moment de l'élaboration de la loi d'application.

Au vu de ce qui précède, et considérant au surplus que les règles déduites de la protection des données personnelles imposent la protection des *petits contributeurs* (application, notamment, du principe de la proportionnalité) le Conseil d'Etat propose que la loi d'application complète l'article 139a al. 1 let. b Cst. en fixant un montant minimal à partir duquel la raison sociale d'une personne morale ayant effectué un versement doit être publiée. Il apparaît cohérent, pour toutes les raisons précitées, de le fixer à 5000 francs, à l'instar de ce qui est prévu pour les personnes physiques. L'instauration d'un autre montant pourrait avoir comme conséquence non souhaitée que l'application de la loi pourrait facilement être contournée en toute légalité avec la possibilité pour une personne morale d'effectuer un don par l'intermédiaire d'une personne physique. Enfin, rappelant que les dons en nature sont aussi considérés, le risque est réel que même le fait «d'offrir un café», non déclaré par une organisation ou une entreprise, fasse polémique et mette à mal la confiance envers les institutions de manière démesurée; cela est probablement non souhaité par les initiantes et les initiants.

Avec la fixation d'un tel montant, que l'on parle d'une personne physique ou d'une personne morale, la présente légis-

lation d'application se concentre sur les «*grands contributeurs*». De ce fait, la solution proposée n'atteint pas les intérêts privés de manière disproportionnée (p. ex. droit au secret du vote et à la protection des données personnelles) et demeure conforme au but d'intérêt public recherché.

8.7. Ce qui doit être publié, et à quel moment, par les organisations au sens de l'article 139 al. 1 Cst.

Le Comité d'initiative a relevé, dans la notice publiée à l'appui de la votation sur la transparence du financement de la politique, qu'«*Une plus grande transparence du financement politique permettra aux électeurs et électrices, avant de se prononcer, de connaître l'identité des donateurs et donatrices privés et de prendre conscience de leur importance dans le cadre d'actions politiques. [...] Il ne sera au contraire plus possible de «payer pour diriger», sans que le peuple n'en soit informé. Les Suisses et Suissesses pourront ainsi se faire une meilleure idée des intérêts en présence. Les citoyens et les citoyennes pourront donc se forger une opinion plus libre. Ils rempliront leurs devoirs civiques en toute connaissance de cause.*»

Il ressort de ce qui précède que l'initiative a été conçue afin que les citoyennes et citoyens sachent, **avant** d'exprimer leur vote ou de donner leur voix, quels sont les intérêts privés «qui se cachent» parfois derrière les campagnes des organisations politiques. Cela implique que ces intérêts soient dévoilés avant le scrutin ou l'élection en cause. C'est peut-être aussi à cet effet que le terme «budget» a été intégré à l'article 139a al. 1 let. a Cst.

Cela implique concrètement que le texte légal devra prévoir que, dans un délai à définir avant chaque élection ou votation à laquelle elles participeraient, les organisations politiques prenant part à des campagnes devront soumettre et déposer un budget de campagne comprenant toutes les dépenses prévues et leur financement envisagé.

Enfin, comme les initiants et initiantes étaient partis du précepte qu'un budget de campagne doit être déposé **avant** le scrutin, le seul moyen d'éviter que cette prescription soit contournée en effectuant les dons **après** que le budget ait été présenté doit consister en la fixation, dans la loi, de l'obligation de déposer et publier un décompte final une fois que l'élection ou la votation seront passées.

8.8. Qu'entend l'article 139a al. 2 Cst. par «membres élus des autorités cantonales» et le législateur peut-il étendre cette notion à d'autres élu-e-s?

L'article 139a al. 2 Cst prévoit que «*Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.*»

- 1) Il convient d'abord de comprendre ce que l'on doit entendre par le terme «**membres élus** des autorités cantonales»? S'agit-il uniquement des personnes élues par le biais d'un scrutin populaire? Les personnes élues «de manière indirecte», à savoir par exemple par le Grand Conseil, sont-elles aussi concernées par cette disposition?
 - Dans le cas où le terme «**membres élus** des autorités cantonales» devrait s'appliquer aussi aux personnes élues autrement que par un vote populaire, l'article 139a al. 2 Cst pourrait concerner les «autorités cantonales» élues par le Grand Conseil, expressément citées à l'article 103 al. 1 Cst. Il s'agirait alors *notamment*: des membres du Conseil de la magistrature, des membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, de la secrétaire générale ou du secrétaire général du Grand Conseil.

Dès lors que l'obligation de transparence est souhaitée «par rapport aux citoyennes et citoyens électeurs» (cf. notice explicative), l'obligation de publier doit être limitée aux personnes élues par scrutin populaire à des fonctions publiques.

- 2) Il convient ensuite de décider si seuls les membres élus des **autorités cantonales** doivent être concernés par l'obligation de transparence, comme l'exige l'article 139a al. 2 Cst, ou si les **élu-e-s cantonaux des autorités fédérales**, respectivement les **élu-e-s communaux**, devraient eux aussi se voir imposer l'obligation de transparence sur leurs revenus par le biais de la présente loi d'application¹.
 - Pour les motifs tenant notamment au respect de l'autonomie communale exprimés plus haut, il est proposé que la présente loi n'étende pas aux élu-e-s communaux l'obligation de publier le revenu de leur activité en lien avec leur mandat politique. Pour les communes dans lesquelles, par exemple, l'activité est professionnelle, rien ne les empêcherait, d'adopter un règlement communal de portée générale à cet effet. Il peut d'ailleurs en être de même, par exemple, pour les associations de communes.
 - Il est par contre proposé, pour les motifs exprimés plus haut, que **tous** les élu-e-s fribourgeois du Parlement fédéral (Conseillers et Conseillères aux Etats et Conseillers et Conseillères nationaux) soient eux aussi soumis à l'obligation de transparence des revenus. Cette question doit être débattue, quand bien même, comme relevé plus haut, la proposition est susceptible de soulever certains problèmes de compatibilité avec le droit fédéral; il est renvoyé à ce sujet au chapitre traitant

¹ Il est précisé ici, à toutes fins utiles, que si le législateur cantonal n'a pas le droit de restreindre les obligations clairement et expressément posées par la Constitution cantonale, il a le droit de les étendre par le biais d'une base légale formelle. Ainsi, pour autant qu'une extension de l'obligation soit conforme au droit supérieur (droit fédéral), le droit cantonal peut imposer une telle obligation de transparence aux élus fédéraux. Dès lors que les droits politiques au niveau communal sont du ressort du législateur cantonal, ce dernier peut le prévoir sans autre pour les élus communaux.

de la question de savoir quelles campagnes électorales ou de votations sont visées par l'article 139a al. 1 Cst. Le raisonnement qui y est développé pour l'élection des représentants et représentantes du canton dans les autorités fédérales s'applique *mutatis mutandis* à la question de savoir si ces mêmes personnes peuvent être soumises à une obligation cantonale de transparence des revenus.

8.9. Les «revenus des activités en lien avec le mandat» (art. 139a al. 2 Cst)

La formulation choisie par les initiants et initiantes laisse la porte ouverte à de très nombreuses possibilités, dont certaines pourraient entraîner une violation du secret professionnel. On pense par exemple ici au fait de révéler un revenu en lien avec un mandat soumis au secret professionnel.

A défaut d'indications à ce sujet dans la documentation mise à disposition par les initiants et initiantes ou leurs prises de position dans la campagne, il est proposé de considérer que tout revenu perçu par un élu ou une élue en rapport avec les liens d'intérêts qu'il ou elle a déclarés (ou doit déclarer)¹ devrait être considéré comme un revenu des activités en lien avec le mandat.

L'activité professionnelle principale (*si elle n'est pas politique, car auquel cas elle tombe sous la définition du revenu tiré du mandat*) est toutefois exclue de cette obligation de déclaration, dès lors qu'elle n'est en principe pas un «accessoire» de l'activité politique. Au demeurant, une telle obligation de déclaration pourrait avoir un violent effet repoussoir pour nombre de candidats et candidates potentiels à des charges publiques cantonales ou fédérale et n'aurait surtout aucun intérêt sous l'angle du but recherché.

8.10. Que faire des dons anonymes ou reçus sous pseudonyme?

L'article 139a al. 1 let. c Cst. permet aux donataires *de ne pas déclarer l'identité* des personnes physiques dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile. L'article 7 al. 2 du présent projet, proposé en application des principes exposés sous ch. 8.6, en fait de même pour les personnes morales.

La question est de savoir si cela autorise les dons anonymes? Cela signifierait le cas échéant que non seulement l'identité du donateur ou de la donatrice n'a pas besoin d'être publiée, mais encore que ce dernier ou cette dernière peut rester anonyme à l'égard du ou de la donataire. Or, si un don est anonyme ou peut être effectué sous pseudonyme, comment la Chancellerie d'Etat pourrait-elle s'assurer qu'un donateur

ou une donatrice anonyme ou qui utilise plusieurs pseudonymes n'a pas, par le biais de plusieurs versements, fait donation d'un montant supérieur au seuil prescrit? La possibilité, qui était prévue dans l'avant-projet de loi mis en consultation d'effectuer un don anonyme ou sous pseudonyme privait l'article 139a al. let. c Cst, de même que les articles 7 al. 2 et 8 al. 2 du présent projet de loi, de leur substance ou à tout le moins privait l'autorité de la possibilité de vérifier qu'elle était respectée.

Afin d'éviter l'effet indésirable susmentionné, l'article 3 al. 3 du présent projet prévoit désormais que tout don anonyme ou effectué sous pseudonyme doit être immédiatement versé à la Chancellerie d'Etat, respectivement doit être confisqué au profit de l'Etat. Celui-ci l'utilisera conformément à l'article 3 al. 4.

Cela ne signifie pas que le donateur ou la donatrice ne pourra pas bénéficier de l'anonymat vis-à-vis du public: dès lors qu'il aura pu être vérifié qu'il ou elle n'a pas effectué de dons (cumulés; cf. article 3 al. 2) supérieurs aux seuils prescrits, son identité ne sera pas révélée.

8.11. La vérification des comptes des organisations, des comptes des campagnes électorales ou de votation, et des revenus publiés par les élu-e-s.

L'article 139a al. 3 Cst exige que les données publiées soient vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. L'organe ainsi désigné sera chargé de vérifier l'exactitude des données relatives au financement et aux revenus perçus par les personnes désignées en application de l'article 139a al. 2 Cst. Les données vérifiées devront ensuite, selon le texte constitutionnel, être mises en ligne, car elles devront pouvoir être consultées par tout un chacun.

Les mesures commandées par le nouvel article 139a Cst pourraient être assorties d'un contrôle indépendant. La mise en place de tels mécanismes de contrôle entraînerait par contre des coûts importants et des lourdeurs administratives. Les scrutins en Suisse et dans le canton de Fribourg ne se limitent pas, on le sait, à des élections parlementaires, comme c'est le cas dans certains autres états d'Europe; ils sont bien plus nombreux compte tenu des très régulières votations et élections.

Certes, le texte de l'article 139a al. 3 Cst ne contient pas d'exigences spécifiques pour le contrôle. Il n'en reste pas moins que le Conseil d'Etat, puis le Grand Conseil, sont placés devant le dilemme suivant: soit mettre en place un mécanisme de contrôle interne à l'Etat, soit instaurer des mécanismes de contrôle indépendants de l'Etat, mais de ce fait engendrer des lourdeurs et des coûts très importants pour les contribuables et/ou les organisations politiques.

¹ Cf. art. 13 al. 2 de la loi sur l'information et l'accès aux documents

Au regard du compte rendu de la politique de contrôle mise en œuvre en la matière dans les cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel relaté dans le Message du Conseil fédéral du 29 août 2018 (cf. chiffres 2.2.1 à 2.2.3 dudit Message) concernant l'initiative populaire «*Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)*», le présent projet propose, pour des raisons de coûts, d'abord de baser le contrôle des déclarations (obligatoires) des organisations politiques d'abord sur la confiance; cela impliquera des contrôles systématiques desdites déclarations, *mais par sondage*. Toute autre solution, à savoir un contrôle exhaustif, apparaîtrait disproportionnée par rapport au but recherché. Cela vaut d'autant plus que dans le cadre des contrôles par sondages, dans le cas où des irrégularités seraient constatées, le dégât d'image pour l'organisation politique ou la personne élue serait tel que l'on peut raisonnablement estimer que le risque de fraude sera d'emblée très fortement limité. On peut mentionner ici, au surplus, les sanctions administratives et/ou pénales qui en découleraient, il en est question plus bas, fortement dissuasives elles aussi.

Il est aussi prévu, afin de répartir autant que possible l'impact financier et organisationnel tout de même considérable de ces nouvelles tâches que les informations requises soient soumises aux autorités par les organes responsables des organisations politiques, respectivement fournies par les personnes élues au moyen d'une déclaration spontanée.

La Chancellerie d'Etat, déjà en charge de manière générale de l'organisation des votations et élections, est envisagée en tant qu'autorité compétente pour l'exécution de la loi, à l'instar de ce qui est prévu dans d'autres cantons et dans le projet de loi fédérale. Le Service cantonal des contributions, quant à lui, jouera un rôle s'agissant de la tâche de contrôle des revenus déclarés. Tous deux devront avoir la compétence de déléguer à des tiers leurs tâches de contrôle.

A cette fin, la Chancellerie d'Etat mettra à disposition, pour chaque année civile, la liste exhaustive des personnes auxquelles s'applique l'obligation de publier leurs revenus. Cette centralisation du contrôle permettra d'avoir une vision claire des faits, notamment dans le cas où des sanctions devaient être envisagées. Concernant les déclarations relatives aux revenus, le contrôle de l'exhaustivité des revenus annoncés, sera effectué par la Chancellerie d'Etat en collaboration avec le Service cantonal des contributions (ci-après: SCC). Le cas échéant, en pratique, les contrôles seront aussi effectués par sondages, en comparant les données en possession de la Chancellerie d'Etat et celles en possession du SCC. Comme les contribuables peuvent ou doivent parfois retourner leur déclaration d'impôt à des dates différentes, les contrôles des revenus d'une année déterminée seraient en principe effectués entre les mois de septembre et décembre de l'année suivante.

Si les revenus annoncés dans la liste devaient correspondre aux revenus annoncés dans la déclaration d'impôt, le SCC

pourrait simplement en informer la Chancellerie d'Etat. En revanche, si le SCC devait constater que des revenus figurant dans la déclaration d'impôt n'ont pas été annoncés dans la liste alors qu'il estime qu'ils auraient dû l'être, il communiquerait lesdits revenus et leurs montants à la Chancellerie d'Etat, de manière à ce que cette dernière puisse prendre les mesures nécessaires (on pense notamment à une dénonciation pénale au sens de la loi sur la transparence du financement de la politique). Dans ce contexte, la disposition proposée (art. 12 du projet) **constituerait une base légale formelle qui lèverait le secret fiscal auquel les collaborateurs du SCC sont soumis en vertu de l'article 139 LICD**. Sans la levée du secret fiscal, la Chancellerie d'Etat ne disposerait pas des informations lui permettant d'exécuter la loi.

A l'inverse, si le SCC devait constater que des revenus figurant dans la liste de la Chancellerie d'Etat n'ont pas été annoncés dans la déclaration d'impôt, il pourrait utiliser ces informations dans le cadre d'une procédure en tentative de soustraction d'impôt voire, le cas échéant, dans le cadre d'une procédure en rappel d'impôt. En vertu de l'article 194 LICD, les personnes soumises à l'obligation d'annonce doivent être rendues attentives à ces éléments sur le formulaire qu'elles devront remplir chaque année conformément à l'article 12 al. 1.

Toutes ces données seront ensuite, car l'article 139a al. 4 Cst l'exige, publiées en ligne, à savoir sur le site Internet de l'Etat, par la Chancellerie d'Etat.

8.12. La sanction du non respect des obligations de transparence

Bien que toute obligation ne doive pas forcément être appuyée par un moyen de contrainte de type «répressif», la présente loi propose que la violation de l'obligation consacrée par l'article 139a al. 1 Cst soit d'abord sanctionnée par un refus de toute prestation au sens de la législation sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale.

Il est également proposé que le non respect des obligations de transparence, tant par les organisations politiques que par les personnes élues, fasse l'objet de sanctions de droit pénal.

Il y a aussi lieu de se rappeler que dans le cas où des irrégularités seraient constatées, le dégât d'image pour l'organisation politique ou la personne élue serait tel que l'on peut raisonnablement estimer que le risque de fraude sera d'emblée très fortement limité.

8.13. Le choix de l'autorité d'exécution compétente pour la mise en œuvre de la LFiPOL

Afin de garantir autant que possible la neutralité politique de l'administration cantonale dans la conduite de ces dossiers sensibles, c'est la Chancellerie d'Etat qui est désignée comme

autorité compétente pour la mise en œuvre de la présente loi. C'est une solution identique qui est en général admise dans les autres cantons qui connaissent une telle législation, et c'est également la Chancellerie fédérale qui est actuellement présente pour la mise en œuvre, le cas échéant, d'une législation fédérale en la matière.

Pour les déclarations de revenus, c'est logiquement le service cantonal des contributions, un service central, qui devra apporter son aide aux tâches d'exécution de la Chancellerie d'Etat. Le SCC n'aura pas d'autre tâche d'exécution en la matière en lien avec la présente loi.

9. Commentaire par articles

9.1. Loi sur le financement de la politique (LFIPO)

Article 1 But de la loi

Cet article a pour seul objet de fixer le but du projet de loi, à savoir la mise en œuvre de l'article 139a Cst. Il ne nécessite pas d'explication complémentaire.

Article 2 Champ d'application de la loi

L'article 2 al. 1 fixe en substance le champ d'application de la loi aux scrutins cantonaux ainsi qu'aux élections des représentants et représentantes fribourgeois et fribourgeoises au Conseil des Etats et au Conseil national.

Il est rappelé, à toutes fins utiles, que les élections se déroulant à l'échelle des districts et des cercles électoraux constitués pour l'élection du Grand Conseil sont considérés comme des scrutins cantonaux, car elles conduisent à l'élection d'autorités cantonales (préfets, député-e-s au Grand Conseil). De plus amples informations à ce sujet sont données sous le ch. 8.3 du présent message.

L'article 2 précise que la transparence du financement de la politique en matière communale n'est pas régie par la présente loi. Il est précisé à ce sujet que cette question peut être réglée par les communes elles-mêmes, par l'adoption à cet effet d'un règlement communal de portée générale. Il peut d'ailleurs en être de même pour les associations de communes et les agglomérations.

Article 3 Modes de financement, cumul, dons et libéralités anonymes ou reçus sous pseudonyme

L'article 3 al. 1, précise d'abord, en substance, qu'outre les contributions financières usuelles «en argent» apportées par des personnes physiques et morales, les prestations en nature entrent également dans le champ du financement. En subs-

tance, on vise ici tous les avantages économiques octroyés volontairement aux organisations politiques.

- > On peut entendre par prestations *en nature* par exemple:
 - les impressions à prix réduit;
 - les articles promotionnels ou les cadeaux à distribuer, tels que crayons gris, etc. fournis à titre gracieux par une entreprise;
 - des biens mobiliers de toute sorte ... ou même immobiliers;
 - la mise à disposition gratuitement d'une salle de réunion et le prise en charge de l'apéritif et d'autres frais;
 - l'entreprise «A» offre des bons d'achat de XX francs (provenant de «A» ou d'une autre entreprise) aux personnes qui posent des affiches (ou toutes autres activités) dans le cadre d'une campagne;
 - la mise à disposition d'un véhicule durant la campagne;
 - la mise à disposition d'un secrétariat durant une campagne;
 - s'agissant de la prise en charge des coûts d'un sondage: L'entreprise ou l'association «A» mandate un institut de sondage, paie la facture, partage les résultats du sondage avec les personnes impliquées dans la campagne;
 - la mise à disposition d'un encart publicitaire ou le paiement de factures qui devraient être prises en charge par l'organisation politique qui fait campagne;
 - etc.

La valeur économique de prestations de ce type doit être prise en compte ou indiquée au prix habituel sur le marché, pour autant qu'elles soient quantifiables.

Les *donations mixtes* entrent aussi dans le cadre de l'article 3 al. 1, faute de quoi il serait facile de contourner la loi; il suffirait de fixer le prix (de vente) en dessous de la valeur de l'objet pour faire parvenir la différence à l'acquéreur ou à l'acquéreuse, en l'occurrence à l'organisation politique. Dans le cas des donations mixtes, seule la différence entre la prestation et la contre-prestation serait considérée comme don au sens du projet de loi.

La valeur des *activités de bénévoles* telles par exemple des distributions de tracts ou autres ne devraient par contre pas obligatoirement être chiffrées; elles ne devraient de ce fait pas être comprises dans cette définition.

- > S'agissant des prestations financières, il s'agit de libéralités «en argent» (souvent qualifiées de «dons») consistant en des transferts d'argent comptant ou en des versements bancaires.
- > Tous autres avantages économiques directs ou indirects (par ex. la fourniture de services gratuits, la mise

à disposition gratuite de biens, les promesses de donner ou l'octroi de prêts sans intérêts) devront également être déclarés comme financement au sens du projet.

L'alinéa 2 traite des dons reçus par un même donateur ou une même donatrice qui n'atteignent pas, pris isolément et pour le même scrutin ou la même année, les seuils prévus par la présente loi. Si, cumulés, ces dons n'atteignent pas ces seuils, l'identité du donateur ou de la donatrice, identité qui doit être connue, demeure secrète. Dès que leur cumul permet d'atteindre ou de dépasser les seuils prévus pour le scrutin en cause (*ici s'agissant de la transparence du financement des campagnes*) ou l'année en cause (*ici s'agissant de la transparence des comptes annuels des organisations politiques*), l'identité du donateur ou de la donatrice doit être dévoilée. A noter encore, en lien avec les seuils prévus, que pour le calcul du montant d'un financement, que c'est la valeur vénale qui sera déterminante. Pour calculer si un financement atteint, le cas échéant, la valeur minimale fixée, il faudra additionner tous les montants versés par une seule et même personne, soit avant un scrutin s'agissant de la transparence du financement des scrutins, soit additionnés durant une année s'agissant de la transparence des comptes annuels des organisations politiques. Cette méthode de calcul permet d'éviter qu'on puisse se dérober à l'obligation de déclarer en octroyant un financement en plusieurs tranches qui, prises individuellement, ne dépassent pas le montant minimal fixé.

Si l'identité du donateur ou de la donatrice n'est pas connue (dons anonymes ou reçus sous pseudonyme), c'est l'alinéa 3 qui est applicable. Dans un tel cas, étant donné que lesdits dons ne peuvent pas être restitués, ils doivent immédiatement être reversés à l'Etat.

L'ajout, suite à la procédure de consultation, relatif à la possibilité de procéder à la confiscation si ce versement n'a pas été spontanément exécuté est prévu, car quand bien même l'article 17 al. 2 prévoit la procédure applicable, le principe même de la confiscation n'était pas mentionné dans la présente loi. Or, les articles 69 et 70 du Code pénal suisse (qui définissent les conditions d'une confiscation) ne semblent pas applicables: en effet, un don anonyme, s'il ne respecte pas la présente loi, n'est a priori pas un objet qui a servi ou devait servir à commettre une infraction de droit pénal fédéral (69 al. 1 CPS), ni le résultat d'une telle infraction, ni n'est destiné à décider ou à récompenser l'auteur d'une telle infraction (70 al. 1 CPS). Faire un don anonyme ou l'accepter n'est pas une infraction prévue par le droit pénal fédéral. De ce fait, et dans la mesure où effectuer un don anonyme ne constitue pas non plus une infraction au droit pénal cantonal – et pourrait difficilement l'être, l'auteur de l'infraction n'étant en principe pas identifiable, l'application du Code fédéral de procédure pénale sans autre précision dans la loi cantonale paraîtrait de prime abord douteuse. Par contre, dès lors que la présente loi érige en infraction pénale cantonale le fait de ne pas annoncer ou verser immédiatement des dons ou libé-

ralités anonymes, cette infraction pénale peut être poursuivie selon la procédure fixée par le CPP.

L'utilisation de ces montants par l'Etat doit demeurer conforme au but général «de soutien de la politique» du donateur ou de la donatrice; de ce fait, l'alinéa 4 prévoit que le montant concerné sera ajouté au montant fixe alloué par le Grand Conseil pour les frais généraux relatifs à la campagne électorale de la prochaine élection générale.

La solution proposée à cet article est exposée plus en détail sous ch. 8.10.

Article 4 *Notion d'organisation politique prenant part à des campagnes*

La finalité première de l'article 4 al. 1 consiste à alléger le texte de l'ensemble du projet. En effet, la proposition permet d'englober dans tous le texte, sous le seul terme «organisation politique» les «partis politiques, groupements politiques, comités de campagne et organisations» cités dans le nouvel article 139a Cst. On ne précise pas la forme juridique que ces organisations doivent prendre, précisément parce qu'une telle précision aurait pour effet de réduire drastiquement le champ d'application du texte constitutionnel et de la présente loi. Il peut s'agir aussi bien de personnes morales (associations, fondations, ou autre formes de personnes morales) que de sociétés simples (groupement de personnes sans personnalité juridique).

L'alinéa 2 poursuit l'objectif de définir non seulement ce que les rédacteurs de l'article 139a Cst (initiants et initiantes) pouvaient entendre par l'expression «prenant part à des campagnes électorales ou de votations», mais aussi ce que pouvait comprendre par là le corps électoral, qui a accepté ce texte en votation populaire. Il s'agit ici, selon le projet de loi, de «mener une campagne», ce qui permet de faire une distinction par rapport aux acteurs et actrices qui ne font que *participer à la campagne* (par ex. en octroyant un don). Mener une campagne implique d'abord, comme relevé à l'al. 2, de déployer des efforts d'une certaine intensité pendant une certaine durée dans le but d'influencer l'issue du vote. En substance, une personne qui prend position une seule fois ne prend pas part à une campagne électorale ou de votations; elle ne mène pas une campagne. Une personne (physique ou morale) qui verse 10 000 francs à un ou une candidat-e pour sa campagne personnelle ne sera pas considérée comme une «organisation politique qui mène campagne» au sens de la loi. Une personne (physique ou morale) qui verse 10 000 francs à une organisation politique pour une campagne ne le sera pas non plus; à noter toutefois, dans ce dernier cas, que la somme versée figurera dans les recettes budgétisées ou dans le décompte final de l'organisation politique menant campagne et devra de ce fait être communiquée.

Avec la précision «et qui recueillent des financements de tiers à cet effet», on veut en substance éviter que toute société, entreprise, personne morale, société de personnes, qui mènerait campagne sous son propre nom et avec ses propres moyens ne soit soumise à l'obligation de transparence. Pour rappel, l'idée à la base de l'article 139a Cst. réside bien dans le fait d'informer sur «qui paye pour commander»; le fait de soumettre à l'obligation de transparence des entités qui mènent une campagne avec leurs propres moyens serait sans objet, dès lors que, précisément, dites entités agissent déjà en leur propre nom, donc en toute transparence. Par contre si les prénommées, outre leurs propres fonds, utilisent ou collectent des fonds tiers pour mener la campagne, elles tombent sous la notion d'«organisation politique prenant part à des campagnes électorales ou de votations», donc sous le coup de la présente loi.

Enfin, et dans le même sens, un candidat ou une candidate à une fonction publique utilisant ses propres moyens financiers (campagne personnelle) n'est pas tenu-e de les publier. Une telle personne ne peut manifestement pas, en elle-même, être considérée comme une «organisation politique» au sens de l'article 139a Cst.

Comme pour toute obligation légale, il appartiendra, avant tout, à toute organisation politique qui s'engagera dans un scrutin de veiller elle-même à respecter la présente loi en se pliant aux obligations de transparence imposées par l'article 139a Cst. Si tel ne devait pas être le cas, en présence d'une campagne manifeste, l'autorité cantonale chargée de mettre en œuvre la présente loi, à savoir la Chancellerie d'Etat, déterminera le cas échéant si l'organisation tombe sous le coup de la loi. Si tel est le cas, elle la rappellera à ses obligations ou, à défaut de réaction, la dénoncera au Ministère public. Toute personne pourra par ailleurs dénoncer à l'autorité compétente toutes organisation qui ne se plierait pas, sans droit selon elle, aux obligations déduites de l'article 139a Cst.

Au surplus c'est bien la pratique qui donnera progressivement du corps aux notions juridiques nécessairement indéterminées prévues dans le présent article.

Article 5 *Information préalable aux donateurs et donatrices sollicités*

Cet article a pour but de satisfaire certaines exigences en matière de protection des données. Les personnes physiques ou morales dont le nom ou la raison sociale risquent d'être publiés en application de l'article 139a Cst et de la présente loi doivent en être informées préalablement lorsqu'elles sont sollicitées. Pour le surplus, il est renvoyé au ch. 8.2 du présent message.

Article 6 *Campagnes et organisations politiques concernées*

L'article 6 dresse la liste des campagnes en vue d'élections ou de votations concernées par le projet de loi.

Il est précisé à l'alinéa 2, à toutes fins utiles, que les comités d'organisation de referendums ou d'initiatives à l'échelle cantonale sont également soumis à l'obligation de transparence dans le cadre de la phase de récolte des signatures; on estime en effet que l'on se trouve déjà, à ce stade, en campagne en vue d'une votation.

Article 7 *Financement de campagnes pour les élections ou les votations*

L'article 7 al. 1 est proposé afin de s'assurer que les organisations politiques n'aient pas à rendre compte de dépenses insignifiantes et afin de leur épargner, ainsi qu'à l'Etat, un lourd fardeau administratif, un seuil au-delà duquel s'applique l'obligation de divulgation est introduit. Ce seuil s'élève à 10 000 francs. Cela permet d'éviter que, lors d'élections et de votations qui ne prêtent pas à controverse ou pour lesquels les organisations politiques n'utilisent pas d'importantes ressources financières, une charge administrative considérable ne soit néanmoins créée. Ce n'est ainsi que lorsqu'une organisation politique a l'intention de dépenser au-delà de ce seuil pour une campagne électorale ou de votation qu'elle doit déclarer le financement, autrement dit son budget. Si, après la votation ou l'élection, il est constaté que ce seuil a été dépassé, elle est également tenue de présenter un décompte final.

S'agissant de l'alinéa 2, il est d'abord rappelé que la disposition constitutionnelle vise principalement à garantir la clarté quant à qui déploie quels moyens (financiers) destinés à soutenir les élections et les votations et/ou les partisans et les opposants à un projet. Afin que les électeurs et électrices sachent qui déploie quels moyens pour soutenir une élection ou un projet, les budgets investis doivent être communiqués suffisamment tôt avant une élection ou une votation auprès de l'autorité compétente, afin que celle-ci puisse encore les publier, après les avoir contrôlés, avant l'envoi du matériel de vote ou d'élection. Le budget des organisations politiques doit d'abord inclure les dépenses planifiées. Il s'agit des dépenses publicitaires (annonces, affiches, dépliants, etc.), celles destinées à des actions sur des stands, etc. Par ailleurs, le budget doit indiquer comment ces dépenses seront financées, que ce soit par la caisse de l'organisation, des dons, de la collecte de fonds, etc. Dans ce cadre, le budget devra aussi contenir, *pour autant qu'ils soient déjà disponibles*, le nom, respectivement la raison sociale, et le domicile des personnes physiques et morales qui entendent contribuer pour plus de 5000 francs au financement de la campagne concernée.

Après l'élection ou la votation (cf. article 7 al. 3), les organisations politiques doivent présenter un décompte final. Celui-

ci doit être complété par la liste (définitive) des personnes physiques et morales ayant fait des dons d'un montant supérieur à 5000 francs, pour l'élection ou la votation en question. La présentation d'un décompte final permet d'éviter que les dons reçus après la présentation du budget, mais avant l'élection ou la votation, ne soient pas déclarés et que les dispositions relatives à la transparence en matière de financement des élections et votations soient ainsi contournées en toute simplicité. Le décompte final est également utilisé pour comptabiliser le financement des campagnes des élections et votations si une campagne a été lancée en retard et aucun budget n'a pu ou n'a dû être soumis parce que les valeurs seuils n'ont pas été atteintes.

D'autres informations à l'égard des seuils figurent sous le ch. 8.6.

Article 8 Comptes annuels des organisations politiques inscrites au registre

Les dispositions relatives à la transparence du financement des élections et votations ne doivent pas être contournées en apportant simplement des contributions financières hors périodes d'élection ou de votation. Or, ce risque ne semble devoir exister que vis-à-vis d'organisations politiques en principe pérennes.

De ce fait, il est proposé ici que seules les organisations politiques inscrites au registre des organisations politiques soient soumises à l'obligation de publier leurs comptes chaque année. Il s'agira concrètement, en principe, des partis politiques dit «traditionnels», car ces derniers révèlent une certaine constance ou continuité dans le temps. Il ne sera toutefois pas interdit aux organisations politiques qui ne sont pas inscrites au registre d'en faire de même.

Le risque que des organisations politiques ne s'inscrivent pas au registre, respectivement demandent leur radiation de ce dernier pour éviter cette obligation semble négligeable, au vu de l'impact médiatique et politique qu'aurait à l'évidence une telle décision, quand bien même elle ne serait pas présentée pour de tels motifs.

L'alinéa 2 se comprend par lui-même, et doit être compris en référence aux exigences posées en lien avec les campagnes.

Il est enfin précisé que les modalités de publication sont fixées au chapitre 4 du projet de loi.

D'autres informations à l'égard des seuils figurent sous le ch. 8.6.

Article 9 Dépôt et vérification des déclarations de financement

Il est d'abord relevé que la notion de «personnes responsables des organisations» prévue dans la phrase introductive de

l'alinéa 1 renvoie implicitement, pour les identifier, aux statuts ou règlements des organisations politiques concernées, s'ils existent. Si les personnes responsables des déclarations au sens de l'article 9 n'y sont pas clairement identifiées, ou que l'organisation politique est éphémère et ne dispose donc pas d'une réglementation interne, ce sont celles qui, de fait, remplissent de telles tâches ou devraient les remplir, qui seront présumées être lesdites personnes responsables.

En ce qui concerne l'alinéa 1 let. a, il est d'abord rappelé, à toutes fins utiles, que l'article 12 al. 2 LEDP prévoit actuellement ce qui suit s'agissant de la *réception du matériel de vote*:

- a) Il doit être reçu **au plus tôt vingt-huit jours** (à savoir 4 semaines) avant le jour du scrutin mais au plus tard vingt et un jours avant cette date lors des votations fédérales, cantonales et communales.
- b) Il doit être reçu au plus tard dix jours avant les élections fédérales, cantonales et communales, mais au plus tard cinq jours avant lors des seconds tours de scrutin.

Le délai proposé à l'article 9 al. 1 let. a du projet, à savoir six semaines avant le jour du scrutin, tient compte du délai de vingt-huit jours (ou 4 semaines) précité pour fixer le dernier moment auquel le budget d'une élection ou d'un vote doit être présenté par les organisations politiques.

Ce choix de six semaines avant le jour de l'élection ou de la votation permet en effet à la Chancellerie d'Etat de vérifier ou faire vérifier la plausibilité des données par sondage (al. 2), puis de disposer encore de deux petites semaines avant le délai le plus éloigné fixé par la LEDP pour l'envoi du matériel de vote. Les données doivent en effet être publiées, selon le projet de loi, au plus tard au moment de l'envoi de la documentation de vote (cf. art. 13 al. 2), car *il s'agit de s'assurer que ces informations puissent être connues des votants et votantes, respectivement des électeurs et électrices avant qu'ils ou elles exercent leur droit de vote, par exemple par correspondance*. Bien que ces délais soient courts, il faut s'attendre à ce que l'introduction d'une valeur «seuil» supérieure à «0 franc», conformément à l'article 7 al. 1 du projet de loi permette de faire face au nombre de budgets à contrôler.

Le décompte final relatif au financement d'une élection ou d'une votation doit être présenté au plus tard six mois après le jour de l'élection ou de la votation (al. 1, let. b).

Enfin, les comptes annuels doivent être présentés avant la fin du mois de juin de l'année suivante (al. 1, let. c). À cette date, les comptes annuels sont généralement clôturés et ont été adoptés par les organes compétents (vérificateurs et vérificatrices des comptes, assemblée générale) des organisations politiques concernées. Ils doivent être publiés par la Chancellerie d'Etat dans le courant de «dite année suivante», ce qui laisse à cette dernière le temps de procéder ou faire procéder aux vérifications requises (art. 13 al. 3).

Concernant l'alinéa 2, vu que les données de financement, notamment celles des budgets des élections et votations individuelles, sont en partie constituées d'hypothèses et de déclarations spontanées, cette vérification ne peut être faite qu'en établissant la plausibilité des données. S'agissant des décomptes, il ne s'agit plus d'hypothèses; pour les motifs expliqués notamment sous ch. 8.11, il est tout de même renoncé à mettre en place un système de contrôle autre que par sondage. Un contrôle plus poussé impliquerait des charges disproportionnées, car en violant leurs devoirs de transparence et leur déclaration d'exhaustivité, les acteurs politiques n'encourront pas seulement un risque de réputation, mais également des sanctions pénales. A noter toutefois que la Chancellerie d'Etat pourra faire appel à des auxiliaires, mandater des tiers, ou demander des documents complémentaires aux fins de l'exécution de la mission de vérification.

Toujours en ce qui concerne l'alinéa 2, s'agissant de la vérification des comptes annuels, si les organisations politiques disposent de rapports de révision, elles pourront les remettre à la Chancellerie d'Etat. Elles n'y seront toutefois pas tenues, sachant qu'elles ne sont en règle générale pas soumises à l'obligation de réviser leurs comptes. Obliger toutes les organisations politiques au sens de l'article 8 à remettre un rapport de révision impacterait de façon disproportionnée les petits groupements, et notamment les petites organisations politiques inscrites au registre. Une révision des comptes nécessite en effet un gros investissement en temps et en argent. L'obligation de présenter un rapport de révision ad hoc serait également excessive pour les organisations politiques qui doivent déjà faire réviser leurs comptes.

Les alinéas 3 et 4 disposent que si la Chancellerie d'Etat constate, lors de son contrôle, que les informations et les documents n'ont pas été communiqués dans les délais ou ne sont pas complets ou conformes, elle devra impartir à l'organisation politique concernée, par ses organes responsables ou présumés l'être, un délai supplémentaire en les avertissant qu'ils seront dénoncés pénalement à défaut de livraison dans ce délai. Si ce cas se produit, la Chancellerie d'Etat sera tenue de dénoncer les infractions constatées à l'autorité de poursuite pénale compétente, à savoir le Ministère public.

L'alinéa 5 a pour objectif de tenir compte des organisations qui n'ont pas de site internet. Il semble en effet disproportionné d'exiger d'organisations peut être éphémères de mettre en place un site internet pour une seule campagne. De ce fait, il est proposé que la publication par la chancellerie d'Etat fasse office de publication par les organisations politiques.

Article 10 Membres d'autorités concernés

L'article 10 a pour objet, comme son titre médian l'indique, de citer les personnes auxquelles s'applique l'obligation de

publier leurs revenus. Il est renvoyé au ch. 8.8 du présent message pour un commentaire plus complet de cette disposition.

Article 11 Revenus soumis à l'obligation de déclaration et de publication

L'article 11 a pour objet, comme son titre médian l'indique, de mentionner quels peuvent être les revenus concernés par l'article 139a al. 2 Cst.

Afin de respecter le cadre posé par l'article 139a al. 2 Cst, l'alinéa 1 mentionne tous *les revenus directement tirés du mandat* (à savoir les «salaire» de l'élu). Il n'est donc pas possible, comme cela a été proposé dans le cadre de la consultation, de faire l'impasse sur la déclaration de tels revenus en application de l'article 139a Cst., ceci quand bien même ils peuvent déjà être connus par la population par d'autres biais.

L'alinéa 2 tente de décrire le plus précisément possible ce que peuvent être *«les revenus tirés des activités en lien avec le mandat»*. Comme déjà relevé sous ch. 8.9 du présent message, il est rappelé à toutes fins utiles, en lien avec l'article 11 al. 2 que les revenus provenant de l'activité professionnelle (sauf l'activité politique professionnelle au sens de l'article 11 al. 1) exercée à titre principale ne peuvent qu'être exclus de la notion de revenus tirés des activités en lien avec le mandat, puisqu'une telle activité ne peut pas être un «accessoire» de l'activité politique. En effet, si tel était le cas, l'on devrait logiquement tomber sous le coup de l'article 11 al. 1. Au demeurant, si elle devait être étendue au revenu de l'activité professionnelle exercée à titre principal, une telle obligation de déclaration pourrait avoir un violent effet repoussoir pour nombre de candidats potentiels à des charges publiques *«miliciens»* et n'aurait surtout aucun intérêt sous l'angle du but recherché.

Enfin, il est relevé que tant les revenus obtenus dans le cadre du mandat que ceux tirés des autres activités en lien avec le mandat concernent des montants reçus à titre de traitement (salaire). Les défraiements pour l'exercice de telles activités ou mandats (par exemple indemnités de déplacement) ne sont pas considérés comme des revenus.

Article 12 Dépôt et vérification des revenus

Il est proposé que les informations sur les revenus du mandat et en lien avec ce dernier (liste des revenus) soient déposées, par les personnes concernées, auprès de la Chancellerie d'Etat. L'idée consiste à centraliser auprès d'une même autorité, la Chancellerie d'Etat, toutes les opérations en lien avec l'exécution de la présente loi (art. 12 al. 1 et al. 2). A l'instar de ce qui est prévu pour les déclarations de financement, la Chancellerie d'Etat sera chargée de pourvoir à la mise en œuvre de l'obligation de dépôt.

La Chancellerie d'Etat ne serait toutefois pas à même, vu ses tâches générales et les informations dont elle dispose, de pro-

céder à un contrôle efficace de la conformité des déclarations exigées par l'article 139a Cst. La liste des revenus prévue à l'article 12 al. 1 sera ainsi transmise par la Chancellerie d'Etat au Service cantonal des contributions, car celui-ci est la seule unité de l'Etat à même de vérifier valablement l'exhaustivité des données de revenu transmises, car ceux-ci sont impossibles. Le processus de vérification et ses suites éventuelles est mentionné en détail sous le chiffre 8.11 (art. 12 al. 4). A noter encore que comme pour la Chancellerie d'Etat, le Service cantonal des contributions pourra faire appel à des auxiliaires, mandater des tiers, ou demander des documents complémentaires aux fins de l'exécution de la mission de vérification.

Les articles 12 al. 2 et al. 5 prévoient, comme c'est le cas à l'article 9, que si la Chancellerie d'Etat constate, lors de son contrôle, que la liste n'a pas été communiquée dans les délais ou que, suite au contrôle effectué selon l'al. 3 et l'al. 4, elle ne s'avère pas complète ou conforme, elle devra impartir à la personne concernée un délai supplémentaire en l'avertissant qu'elle serait dénoncée pénalement à défaut de mise en conformité dans ce délai. Si ce dernier cas se produit, la Chancellerie d'Etat sera tenue de dénoncer les infractions constatées à l'autorité de poursuite pénale compétente, à savoir le Ministère public, en application de la présente loi. A noter aussi que dans le cas où une infraction fiscale serait constatée dans le cadre de cette même procédure, elle ferait elle aussi l'objet d'une poursuite pénale, mais cette fois-ci sous l'angle du droit fiscal.

Enfin, l'article 12 al. 6 a pour objectif de tenir compte des personnes qui n'ont pas de site internet. Il semble en effet disproportionné d'exiger de telles personnes de mettre en place un site internet pour la publication de leurs revenus. De ce fait, et dès lors que l'autorité désignée par le Conseil d'Etat devra publier les données vérifiées, il est proposé que le dépôt des listes auprès de dite autorité fasse office de publication par les personnes concernées.

Article 13 *Publication*

L'article 139a al. 3 Cst. exige que les informations sur le financement des partis, sur celui des élections et les votations, respectivement sur les revenus des personnes élues soient publiées après vérification. L'article 13 al. 1 décrète que cette obligation doit être concrétisée par la Chancellerie d'Etat.

Article 13 al. 2: S'agissant des budgets des campagnes, cette publication doit avoir lieu au plus tard au moment de l'envoi aux citoyennes et citoyens des documents relatifs à l'élection et la votation, afin que l'objectif de transparence puisse être atteint avant une élection ou une votation (art. 13 al. 2; cf. ég. art. 9 al. 1 let. a). Il a été constaté dans le cadre de la consultation qu'un délai relatif à la publication du décompte final avait été omis; l'alinéa 2, 2^e phrase comble désormais cette lacune, en prévoyant à cet effet un délai de deux mois après

leur dépôt. Pour mémoire, ledit dépôt doit avoir lieu au plus tard six mois après le jour du scrutin (cf. art. 9 al. 1 let. b).

Article 13 al. 3: Concernant les comptes, ils doivent être publiés dans le courant de l'année suivante, après leur dépôt et leur vérification par la Chancellerie d'Etat (cf. art. 9 al. 1 let. c).

S'agissant de l'article 13 al. 4, il est relevé que la vérification des revenus devrait se faire en comparaison avec la déclaration fiscale y relative. Or, il est difficile de fixer un délai précis à cet effet, car des prolongations jusqu'à la fin de l'année civile peuvent être obtenues par chaque contribuable avant de déposer sa déclaration d'impôts. C'est le motif pour lequel, seule une notion de rythme rapide (aussitôt vérifiés) peut-être prévue à ce sujet.

Il est encore précisé, à toutes fins utiles, que la mise en ligne est pour ainsi dire effectuée de manière «automatique» par la Chancellerie d'Etat, de sorte que tout un chacun pourra, dans les délais impartis, consulter en ligne dites données. La transmission sur papier se fera en revanche uniquement «à la demande».

Article 14 *Mode, durée de publication ou de mise à disposition et destruction*

Les données relatives aux personnes physiques et morales qui soutiennent financièrement des organisations politiques par des dons, et les données relatives aux revenus, sont des données personnelles au sens de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données ainsi que de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents. La présente loi s'applique au traitement de ces données dans les registres respectifs; elle constitue une base légale suffisante pour la communication de données personnelles dignes de protection au sens des législations précitées. Ces législations sont applicables pour le surplus (cf. art. 14 al. 3)

L'alinéa 1 et 2 prévoient, pour des motifs de protection des données, que les informations relatives au financement, ainsi que celles relatives aux revenus, doivent être retirées (ou cesser d'être mises à disposition) au terme d'un certain délai, à savoir lorsque leur publication ou remise n'a plus aucun intérêt au regard des buts poursuivis par l'article 139a Cst. Il y a lieu de rappeler à cet égard que le principe du secret du vote, sensiblement touché par l'article 139a Cst, est lui aussi essentiel au fonctionnement de la démocratie. De ce fait si, d'un côté, il est nécessaire de mettre en place de manière conforme les obligations de transparence, il convient aussi, de l'autre, de protéger autant que possible non seulement les données sensibles, mais aussi, tout aussi concrètement, le secret des opinions citoyennes exprimées. Le retrait des informations à cet égard un an après leur publication ou mise à disposition permet de respecter cet équilibre essentiel.

Une procédure de suppression des informations publiées devra être mise en place par le ou la responsable du fichier.

Enfin, suite à la consultation, il est désormais précisé que les données en question seront détruites à l'écoulement du délai, et non pas archivées, ceci encore une fois pour des motifs de secret du vote et de protection des données sensibles sur le long terme.

Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire du ch. 8.2.

Article 15 Sanction administrative

L'article 15 prévoit que toute contravention aux obligations de transparence (*N.B: fixées aux articles 5 à 9*) par une organisation politique ou ses sections prive l'organisation politique concernée¹ de toute participation de l'Etat à ses frais de campagne électorale, ceci pour le scrutin considéré ou le scrutin à venir pour lequel elle aurait pu y avoir droit. Cet article, modifié suite à la procédure de consultation, précise quelques points essentiels à sa mise en application:

- > Les actes des *sections reconnues* des organisations politiques sont attribués à cette dernière. Cela signifie que si des sections reconnues par l'organisation politique ne remplissent pas leurs obligations de transparence, l'organisation politique «mère» se verra privée de toute participation de l'Etat à ses frais de campagne électorale.
- > La *reconnaissance* doit en principe avoir été effectuée de manière expresse, en conformité avec les statuts de l'organisation concernée. Toutefois, dans des cas limites, pour éviter des abus de droit, et donc en fonction du comportement concret des organisations concernées lors du scrutin, il ne devra pas être exclu de considérer que certaines sections pourraient avoir été reconnues «tacitement».
- > Le terme «*section*» doit être compris de manière large, et non pas «à la lettre». Il s'agit en substance et à titre exemplatif, donc quelle que soit leur dénomination, de tous les groupes, groupements locaux et régionaux, fédérations, organisations affiliées, groupes membres, partis régionaux et locaux ainsi que leurs subdivisions, mouvements, membres collectifs reconnus par l'organisation politique qui est susceptible de toucher le financement étatique.
- > La privation de la participation de l'Etat se fera à l'occasion du *scrutin considéré ou du scrutin suivant* auquel dite organisation *aurait pu y avoir droit*. Cela signifie en substance:
 - a) que si la contravention a été commise à l'occasion d'une votation cantonale, (*N.B: scrutin pour lequel aucune participation de l'Etat n'est prévue*) le refus de versement sera reporté sur la prochaine élection cantonale ou fédérale (*N.B: scrutins pour lesquels une participation de l'Etat est versée si les conditions*

matérielles de la LPFC sont remplies), mais uniquement pour autant que lors de dite élection, l'organisation concernée puisse avoir un droit à la participation selon la LPFC. A défaut, le refus de versement se reportera sur l'élection cantonale ou fédérale suivante, pour autant encore une fois que lors de cette autre élection, l'organisation concernée ait pu avoir droit à la participation, ... et ainsi de suite jusqu'à ce que la sanction puisse être exécutée.

- b) que si la contravention a été commise lors d'une élection (cantonale ou fédérale) à l'occasion de laquelle l'organisation politique concernée aurait droit à une participation de l'Etat, cette participation est refusée pour l'élection en question. Si elle a été versée mais il s'avère par la suite qu'elle n'aurait pas dû l'être, une décision de restitution sera prononcée (cf. art. 15 al. 2);
- c) que si la contravention a été commise lors d'une élection (cantonale ou fédérale) à l'occasion de laquelle l'organisation politique concernée n'aurait pas eu droit à une participation de l'Etat (pour cause de conditions matérielles de la LPFC pas remplies), le refus de versement sera reporté sur l'élection cantonale ou fédérale suivante, mais pour autant encore une fois que lors de cette autre élection, l'organisation concernée puisse avoir droit à la participation, ... et ainsi de suite jusqu'à ce que la sanction puisse être exécutée.

A l'instar de ce qu'elle fait déjà en application de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale, la Chancellerie d'Etat, d'ores et déjà désignée par la loi précitée à cet effet, est logiquement aussi désignée pour prononcer le refus et le cas échéant aussi la restitution de montants induitement versés, en application de la procédure administrative cantonale (CPJA).

Article 16 et 17 Poursuite pénale

Selon l'article 335 du Code pénal Suisse (CP), «¹*Les cantons conservent le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale.*² *Ils peuvent édicter des sanctions pour les infractions au droit administratif et au droit de procédure cantonaux.*»

En l'occurrence, il est ici proposé de prévoir que les infractions aux obligations prévues aux articles 3 al. 3 et 6 à 12 de la présente loi soient réprimées par une contravention de droit cantonal, conformément à la marge de manœuvre laissée en la matière par le législateur fédéral. Il est proposé de prévoir une sanction de droit pénal allant au maximum à 10 000 francs pour les infractions intentionnelles (art. 16 al. 1); le montant maximal de l'amende correspond ici à celui du droit pénal ordinaire (art. 106 al. 1 CP). Les infractions seront également punies en cas de négligence, mais dans

¹ A savoir un parti politique et/ou un groupe d'électeurs et électrices au sens de la loi sur la participation de l'état aux frais de campagne électorale.

leur maximum, de manière plus modérée, à savoir jusqu'à 5000 francs (art. 16 al. 2).

S'agissant ensuite de la question de savoir «qui» peut être pénalement réprimé, outre, comme d'ordinaire, les personnes physiques identifiées et coupables, le projet de loi propose de prévoir un système apparenté à celui prévu pour les entreprises commerciales à l'article 102 du Code pénal, à savoir une responsabilité pénale subsidiaire de l'organisation politique pour défaut d'organisation lorsque la personne physique auteure de l'infraction ne peut être identifiée. Contrairement au droit fédéral, il est toutefois proposé ici de ne prévoir la responsabilité subsidiaire de l'organisation politique que pour autant que cette dernière ait la personnalité morale. La solution déduite de l'article 102 al. 1 et al. 4 CP, qui permet on le rappelle, à titre subsidiaire, de punir les membres des sociétés simples et des raisons individuelles, ne serait tout simplement pas envisageable pour les contraventions prévues par la présente loi; cela pourrait impliquer en substance que tous les membres de l'organisation politique risqueraient d'être considérés comme co-auteurs... Il est enfin relevé à cet égard, à toutes fins utiles, que le droit cantonal peut prévoir la punissabilité pénale des personnes morales dans le domaine des contraventions, pour autant que le droit cantonal le prévoit par le biais d'une base légale expresse (cf. ATF 144 I 242; JdT 2018 I p. 366).

L'article 16 al. 3 du projet consiste en cette base légale expresse. Elle permet en substance de sanctionner pénalement, à titre subsidiaire, les organisations politiques dotées de la personnalité morale qui n'ont pas pris les mesures organisationnelles nécessaires pour éviter l'infraction, ou dont le défaut d'organisation ne permet pas d'identifier l'auteur. La nature subsidiaire permet de n'infliger une sanction pénale à l'organisation politique que si l'infraction ne peut être imputée à une personne physique en son sein. La condition relative au «manque de mesure organisationnelle» permet d'éviter qu'une organisation politique qui «aurait fait tout juste» soit punie pour le comportement d'un tiers qu'elle ne pouvait empêcher d'aucune manière (et ceci en plus de perdre la participation financière de l'Etat aux frais de campagne électorale). Enfin, et dans le même sens, la peine infligée à titre subsidiaire à l'organisation politique devrait être limitée à celle prévue pour les infractions commises par négligence (cf. article 16 al. 2); en effet, si la personne physique qui a commis l'infraction ne peut être identifiée, il paraîtra de prime abord impossible de déterminer si l'organisation politique a agi intentionnellement ou par négligence.

Concrètement, des amendes pourront par exemple être infligées à toute personne ou subsidiairement toute organisation politique dotée de la personnalité morale, soumises à l'obligation de dépôt ou de déclaration, qui ne délivrent pas en temps utile ou intégralement les informations relatives au financement de la campagne ou aux revenus tirés du mandat ou en lien avec celui-ci, par exemple parce que elle ne s'est

pas organisée de manière à ce que cette tâche incombe clairement à l'un de ses membres. Une amende pourra également être prononcée en cas de défaut de versement de dons anonymes à l'Etat.

Il ressort de l'article 17 que la procédure pénale sera conduite par les autorités pénales ordinaires, à savoir le Ministère public, ce qui donnera notamment les gages nécessaires d'indépendance, de par la séparation des pouvoirs. Des confiscations au profit de l'Etat pourront être prononcées.

9.2. Modification d'autres lois

9.2.1. Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

La modification de la LEDP a pour seul objectif d'ajouter la LFiPol à la liste de l'article 1 al. 3 LEDP.

9.2.2. Loi sur le Grand Conseil (LGC)

La LFiPol est un document essentiel pour les députés et députées au Grand Conseil. Il est nécessaire qu'elle fasse partie de la documentation de base qui leur est fournie.

10. Entrée en vigueur et clause référendaire

S'agissant de la date d'entrée en vigueur de la loi, celle-ci sera fixée dès que possible, aussitôt qu'elle aura pu être promulguée. Pour mémoire, une loi peut être promulguée dès que plus rien (référendum, recours) ne peut empêcher son entrée en vigueur. Ainsi qu'il l'avait fait dans sa réponse à la question écrite 2018-CE-238 relative au calendrier de mise en œuvre de l'initiative constitutionnelle «Transparence et financement de la politique», le Conseil d'Etat relève que l'objectif consiste à disposer d'une loi d'application avant les prochaines élections cantonales de 2021.

La présente loi sera soumise au referendum législatif (facultatif). Elle n'est en revanche pas soumise au referendum financier, même facultatif.

11. Incidences financières et en personnel

Il apparaît à ce jour inimaginable que les nouvelles tâches induites par l'article 139a Cst puissent être acquittées sans recours à du personnel supplémentaire, que ce soit du personnel fixe ou engagé sur mandat. Sur la base du présent projet de loi, qui prévoit notamment des seuils d'application (art. 7 et 8) et n'englobe pas le niveau communal, ces besoins supplémentaires, essentiellement dévolus à la Chancellerie d'Etat et, dans une moindre mesure, au Service des contributions, pourraient vraisemblablement être contenus entre 200 000 francs et 250 000 francs par an.

En substance, dans le cas d'élections de renouvellement général du Conseil d'Etat, du Grand Conseil, et des Préfets, les budgets des campagnes électorales et – si une votation a lieu en même temps – les budgets et comptes des campagnes concernant des votations doivent être examinés avant et après le scrutin. Ensuite, ce sont les opérations de publication des comptes de campagnes, celles relatives à la publication des comptes annuels des organisations politiques enregistrées, de même encore que celles relatives au contrôle de la déclaration des revenus des personnes élues qui devront être régulièrement assumées. Dans l'intervalle, interviendront encore les élections des députés au Conseil national et au Conseil des Etats et l'examen régulier de leurs déclarations de revenus. Il est difficile d'estimer la charge en ressources humaines pour les élections, cette charge n'apparaissant que périodiquement, mais pour les votations, quatre dates de scrutins sont prévues chaque année; dans le meilleur des cas, la charge est actuellement réduite par l'introduction de valeurs seuils dans la divulgation du financement des campagnes électorales et de votations, de sorte que toutes les organisations politiques y participant n'ont pas à présenter des budgets ou des décomptes définitifs pour chaque élection ou votations.

Les charges liées aux ressources humaines augmenteraient par contre très considérablement, on le comprend, dans le cas où il serait renoncé aux seuils prévus aux articles 7 et 8, car le nombre de campagnes soumises à la présente loi augmenterait dans la même mesure. A noter aussi que les activités en lien avec la mise en œuvre de la présente loi, donc outre le temps qui y sera dévolu, les coûts y relatifs, augmenteraient dans la même mesure pour toutes les organisations politiques concernées et leurs actrices et acteurs.

Enfin, dans le cas où le niveau communal serait en plus intégré à la présente loi, ce sont tous les acteurs communaux (conseillères et conseillers communaux et généraux) et les votations et élections y relatives qui se rajouteraient à l'équation précitée, ce qui pourrait alors impliquer, soit une augmentation encore plus conséquente de la dotation en personnel et en moyens financiers de la Chancellerie d'Etat (et dans une moindre mesure du SCC) affectés aux contrôles, soit un report de ces tâches de contrôles directement sur les communes, ce qui impliquerait de facto et simultanément le report sur elles des coûts relatifs à la mise en œuvre de l'article 139a Cst. Cette dernière solution ne dispenserait toutefois pas l'Etat, il faut le rappeler, de jouer encore un rôle actif en la matière, car il devrait exercer sa haute surveillance. Il devrait notamment et vraisemblablement, pour réussir à l'exercer au mieux, outre des contrôles périodiques, mettre à disposition des communes des formulaires types pour la déclaration des revenus des conseillers et conseillers communaux et généraux, pour le financement des campagnes en vue d'élections et de votations communales, ainsi que pour les libéralités faites aux organisations locales.

12. Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Cela est dû, en particulier, à l'option qui a été choisie de laisser aux communes la liberté de légiférer, ou non, en la matière.

13. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par le présent projet de loi sont en principe conformes au droit fédéral. Elles pourront toutefois être remises en question dans l'éventualité où une loi fédérale sur le financement de la politique devait être adoptée; pour mémoire, une initiative parlementaire «Plus de transparence dans le financement de la politique» est actuellement à l'étude au niveau fédéral.

Elles ne rencontrent aucune incompatibilité avec le droit européen et semblent même, globalement, répondre aux recommandations que le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) a adressées à la Suisse en la matière.

14. Développement durable

Il ressort des arguments développés par les initiants et initiantes que l'article 139a Cst. pourrait en substance permettre de renforcer la confiance des Suisses et des Suissesses envers les institutions démocratiques du pays. Ainsi, selon les initiants et les initiantes, *l'opacité fera place à la transparence, garantissant au peuple suisse que la défense d'intérêts privés par les partis politiques se fera de façon ouverte et publique. Cet effort de clarté servira un climat politique plus serein.*

Il ressort de ces motifs, qui ont conduit à l'acceptation par le peuple fribourgeois de l'article 139a Cst, que le présent projet ne pourrait avoir aucun impact négatif sur les diverses composantes du développement durable. Il y a même lieu de relever, comme l'ont suggéré les initiants et les initiantes, un impact plutôt favorable sous l'angle sociétal.



Botschaft 2018-DIAF-16

14. September 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Politikfinanzierung (PoFiG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf eines Gesetzes über die Politikfinanzierung.

In der Volksabstimmung vom 4. März 2018 wurde die Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» mit 65 360 gegen 30 024 Stimmen angenommen (fast 70% Ja-Stimmen). Der Bundesrat stellte mit Botschaft vom 21. November 2018 fest, dass der neue Verfassungsartikel bundesrechtskonform ist. Er beantragte daher dem Parlament, die Gewährleistung zu erteilen, was am 22. März 2019 geschah.

Die Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik», die durch den neuen Artikel 139a KV konkretisiert wird, muss durch Ausführungsbestimmungen umgesetzt werden, damit sie angewandt werden kann. Das ist der Gegenstand dieses Gesetzesentwurfs und dieser Botschaft über die Politikfinanzierung.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung	30
2. Planung der Arbeiten	30
3. Transparenz in der Politikfinanzierung auf Bundesebene und in anderen Kantonen	31
3.1. Transparenz in der Politikfinanzierung auf Bundesebene – Stand der Dinge	31
3.2. Transparenz in der Politikfinanzierung in den Kantonen Genf, Tessin und Neuenburg	32
3.3. Angenommene Schwyzer Verfassungsinitiative zur Offenlegung der Politikfinanzierung	34
4. Heutiger Rechtsrahmen für politische Organisationen und Mandatsträger	35
4.1. Politische Organisationen	35
4.2. Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Kanton Freiburg	35
5. Finanzierung der politischen Organisationen durch den Staat	36
5.1. Situation auf Bundesebene	36
5.2. Situation in den Kantonen Genf, Tessin und Neuenburg	36
5.3. Situation im Kanton Freiburg	37
6. Weitere Regelungen zur Finanzierung der politischen Organisationen: der neue Artikel 139a KV	37
6.1. Artikel 139a KV	38
6.2. Sitz der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 139a KV	38
7. Bemerkungen zur Vernehmlassung	39
8. Zentrale Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 139a KV	39
8.1. Gestaltungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers bei der Umsetzung von Artikel 139a KV	39
8.2. Umsetzung von Artikel 139a KV und Datenschutzgesetzgebung	40
8.3. Wahl- und Abstimmungskampagnen gemäss Artikel 139a Abs. 1 KV (Gemeinde-, Kantons- und/oder Bundesebene)	41
8.4. Unterschiedlicher «Status» der National- und Ständeratsmitglieder: Stellungnahme des Bundesamts für Justiz	43

8.5.	Organisationen nach Artikel 139a Abs. 1 KV	44
8.6.	Die Festlegung eines konkreten Betrags in Zusammenhang mit Spenden von juristischen Personen (vgl. Art. 139a Abs. 1 Bst. b KV)?	44
8.7.	Inhalt und Zeitpunkt der Offenlegung durch die Organisationen gemäss Artikel 139 Abs. 1 KV	45
8.8.	Welches sind die «gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden» nach Artikel 139a Abs. 2 KV, und kann der Gesetzgeber diesen Begriff auf andere gewählte Mandatsträger ausdehnen?	45
8.9.	Einkommen im Zusammenhang mit dem Mandat (Art. 139a Abs. 2 KV)	46
8.10.	Was geschieht mit anonymen oder unter einem Pseudonym eingegangenen Spenden?	46
8.11.	Prüfung der Rechnungen der Organisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie der von den gewählten Mandatsträgern offengelegten Einkommen	47
8.12.	Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflicht	48
8.13.	Die Wahl der zuständigen Vollzugsbehörde für die Umsetzung des PolFiG	48
<hr/>		
9.	Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	48
9.1.	Gesetz über die Politikfinanzierung (PolFiG)	48
9.2.	Gesetzesänderungen	56
9.2.1.	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)	56
9.2.2.	Grossratsgesetz (GRG)	56
<hr/>		
10.	Inkrafttreten und Referendums Klausel	56
<hr/>		
11.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	56
<hr/>		
12.	Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat – Gemeinden	57
<hr/>		
13.	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	57
<hr/>		
14.	Nachhaltige Entwicklung	57

1. Einleitung

Der vorliegende Entwurf zum Gesetz über die Politikfinanzierung soll im Wesentlichen die neuen Transparenzpflichten von Artikel 139a KV in die Tat umsetzen. Er bezeichnet die Personen und Organisationen, die der Offenlegungspflicht unterstehen, und bestimmt die Behörden, die für die Überprüfung der Rechnungen der politischen Parteien und Gruppierungen, der Wahl- und Abstimmungskomitees und der übrigen Organisationen zuständig sind, die langfristig aufgestellt sind und/oder sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen. Des Weiteren hält der Entwurf fest, welche gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der neuen verfassungsmässigen Pflicht zur Offenlegung der direkt oder indirekt aus dem öffentlichen Amt erzielten Einkommen unterstellt sind. Er bezeichnet auch die Behörde, die für die Überprüfung der Angaben zuständig ist, und legt die Verfahren und Fristen in Zusammenhang mit sämtlichen dieser Aktivitäten fest. Zudem definiert er die Dauer der Veröffentlichung der gesammelten Daten und die Regeln in Zusammenhang mit ihrer Vernichtung.

Schliesslich, und obwohl es die neue Verfassungsbestimmung nicht verlangt, soll eine strafrechtliche Sanktion eingeführt werden, um dazu beizutragen, dass die neuen Pflichten nicht wirkungslos bleiben.

2. Planung der Arbeiten

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu sind ab Mitte September 2019 für drei Monate in die Vernehmlassung gegeben worden.

Die im Gesetzesvorentwurf sowie in diesem Entwurf vorgeschlagenen Lösungen orientieren sich an den Entscheidungen der Kantone, die bereits eine Gesetzgebung über die Politikfinanzierung eingeführt haben. Der Gesetzesentwurf des Bundes zu diesem Thema diene ebenfalls als Anregung.

Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass das Schwyzer Stimmvolk eine ähnliche Verfassungsinitiative angenommen hat wie das Freiburger Stimmvolk am 4. März 2018 (neuer Artikel 48a KV Schwyz). Am 6. Februar 2019 hat der Kantonsrat des Kantons Schwyz das Ausführungsgesetz

zu Art. 48a KV Schwyz verabschiedet. Da die Verfassungsbestimmung des Kantons Schwyz zur Transparenz der Politik Art. 139a KV ähnlich ist, hat in erster Linie der Entwurf des Ausführungsgesetzes dieses Kantons zu zahlreichen Überlegungen geführt, die Grundlage des vorliegenden Gesetzesentwurfs sind.

Das Ausführungsgesetz des Kantons Schwyz, das am 5. Juli 2019 publiziert wurde, sieht insbesondere verschiedene Schwellenwerte vor, bis zu denen die in Art. 45a KV Schwyz vorgeschriebenen Transparenzvorschriften nicht anwendbar sind. Das Freiburger Gesetz zur Ausführung von Art. 139a KV Freiburg, das am 6. September 2019 in die Vernehmlassung gegeben wurde, enthält ähnliche Schwellenwerte wie jene, die in der Schwyzer Ausführungsgesetzgebung vorgesehen sind (Schwellenwert für die Anwendung des Gesetzes, für die juristischen Personen usw.). Sie wurden im Rahmen der Vernehmlassung in Frage gestellt. Es wurde sowohl ihre Erhöhung als auch ihre Aufhebung verlangt.

Dasselbe geschah im Kanton Schwyz, wo am 29. Juli 2019 eine öffentlich-rechtliche Beschwerde (abstrakte Normenkontrolle) gegen das Schwyzer Ausführungsgesetz beim Bundesgericht eingereicht wurde. Darin verlangen die Beschwerdeführer vom Bundesgericht im Wesentlichen die Aufhebung sämtlicher Schwellenwerte.

Um nicht nur dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der mit Art. 139a KV übereinstimmt, sondern auch, um im Kantonsparlament die politische der juristischen Debatte vorzuziehen, hielt es der Staatsrat im April 2020 für sinnvoll, die Annahme eines Gesetzesentwurfs so lange auszusetzen, bis das Bundesgericht über die Frage der Verfassungsmässigkeit der «Schwyzer» Schwellenwerte entscheiden hat, dies jedoch unter der wichtigen Voraussetzung, dass ein Inkrafttreten auf die nächsten kantonalen Wahlen nicht gefährdet ist. Bis heute (28. August 2020) hat das Bundesgericht jedoch noch keinen Entscheid gefällt. Noch länger zuzuwarten würde das oben genannte Ziel gefährden.

3. Transparenz in der Politikfinanzierung auf Bundesebene und in anderen Kantonen

3.1. Transparenz in der Politikfinanzierung auf Bundesebene – Stand der Dinge

Am 10. Oktober 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit 109 826 gültigen Unterschriften eingereicht.

Die Initiative will den Bund verpflichten, Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene zu erlassen. Sie verlangt dazu eine Ergänzung der Bundesverfassung (Art. 39a und 197 Ziff. 12 BV).

Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sollen gegenüber der Bundeskanzlei jährlich ihre Bilanz und ihre Erfolgsrechnung sowie den Betrag und die Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken pro Jahr und Person offenlegen. Jede Zuwendung muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können (Art. 39a Abs. 2 BV). Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in die Bundesversammlung oder auf eine eidgenössische Abstimmung mehr als 100 000 Franken aufwenden, haben vor der Wahl gegenüber der Bundeskanzlei ihr Gesamtbudget, die Höhe der Eigenmittel sowie den Betrag und die Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken pro Person offenzulegen. Auch diesbezüglich muss jede Zuwendung der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können (Art. 39a Abs. 3 BV).

Die Initiative verlangt zudem, dass die Bundeskanzlei die Informationen über die Finanzierung der politischen Parteien jährlich und jene über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen rechtzeitig vor der Wahl oder der Abstimmung veröffentlicht (Art. 39a Abs. 4 BV).

Die Annahme anonymer Geld- und Sachzuwendungen soll grundsätzlich untersagt werden; das Gesetz regelt die Ausnahmen (Art. 39a Abs. 5 BV). Weiter sollen auf Gesetzesstufe Sanktionen bei Missachtung der Offenlegungspflichten festgelegt werden (Art. 39a Abs. 6 BV).

Eine Übergangsbestimmung hält zudem fest, dass der Bundesrat mit dem Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen innerhalb eines Jahres beauftragt wird, wenn die Bundesversammlung solche nicht innerhalb von drei Jahren nach Annahme der neuen Bestimmung erlässt (Art. 197 Ziff. 12 BV).

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat sich im Februar 2019 basierend auf einen Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerats für einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative ausgesprochen. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats hat am 7. Mai 2019 einen Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Transparenz bei der Politikfinanzierung) in die Vernehmlassung gegeben und am 24. Oktober 2019 wurde ein Entwurf verfasst. Am 27. November 2019 hat der Bundesrat dazu Stellung genommen. Am 16. Dezember 2019 stimmte der Ständerat dem Entwurf der Kommission zu, wobei er zahlreiche Bemerkungen abgab, die zum grössten Teil die Zustimmung zu Vorschlägen des Bundesrats oder des Entwurfs vom 24. Oktober 2019 der Staatspolitischen Kommission des Ständerats betrafen. Schliesslich nahm die Staatspolitische Kommission des Nationalrats am 28. Mai 2020 Stellung und empfahl dem Nationalrat mehrheitlich, auf die Vorlage einzutreten.

3.2. Transparenz in der Politikfinanzierung in den Kantonen Genf, Tessin und Neuenburg

Drei Kantone (Tessin, Genf und Neuenburg) verfügen bereits über rechtliche Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung der politischen Parteien. Was den Kanton Schwyz betrifft, war die Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen für den neuen Verfassungsartikel praktisch abgeschlossen. Sie wurde jedoch durch die Beschwerde beim Bundesgericht gebremst. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Botschaft (28. August 2020) hat das Bundesgericht, soweit uns bekannt ist, noch keinen Entscheid gefällt.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) führte 2018 im Rahmen der Vorbereitung der Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»¹ eine Analyse der Genfer, Tessiner und Neuenburger Gesetzgebung durch. Bestimmte Abschnitte dieser Analyse werden im Folgenden übernommen; andere wurden entsprechend der Entwicklung der kantonalen Gesetzgebung aktualisiert.

1. Der Kanton **Genf** hat Transparenzvorschriften in Artikel 29A der Loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE) festgelegt. Jede Partei oder Gruppierung, die eine Liste mit Kandidatinnen und Kandidaten für eine Kantons- oder eine Gemeindevahl (in Gemeinden mit über 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern) abgibt, muss jährlich der zuständigen Behörde Bericht über ihre Bilanz erstatten und eine Liste ihrer Spenderinnen und Spender einreichen. Die Höhe der einzelnen Zuwendungen wird jedoch nicht offengelegt und diese werden auch nicht den einzelnen Spenderinnen und Spendern zugeordnet. Als Sanktion gegen Zuwiderhandlungen ist ein Ausschluss von den staatlichen Beiträgen festgelegt. Eine Revision des Gesetzes ist vorgesehen: Am 8. November 2017 hat der Regierungsrat des Kantons Genf einen Gesetzesentwurf zur Revision der Transparenzvorschriften der LEDP-GE verabschiedet, der gegenwärtig vom Grossen Rat geprüft wird. Anonyme Spenden sollen gemäss Gesetzesentwurf bis zu einem jährlichen Gesamtbetrag von 5000 Franken zulässig sein (weitere anonyme Spenden sind untersagt). Für Gesetzesverstösse ist als Sanktion eine Geldstrafe von bis zu 60 000 Franken vorgesehen. Alle politischen Parteien, Vereine oder Gruppierungen, die zu einer eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Abstimmung eine Stellungnahme abgeben, würden der zuständigen Behörde unter gewissen Voraussetzungen ihre Bilanz in Zusammenhang mit der fraglichen Abstimmung sowie die Liste ihrer Spenderinnen und Spender mitteilen müssen.

Gemäss den Informationen der Staatskanzlei des Kantons Genf wurde seit dem Inkrafttreten der Transparenzregelung weniger als ein Dutzend Mal pro Jahr um Einsicht in die Erfolgsrechnungen und Bilanzen sowie die Identitätsangaben der Spenderinnen und Spender ersucht. Die Anfragen werden von Journalistinnen und Journalisten sowie von politischen Parteien gestellt. Die im Grossen Rat vertretenen Parteien halten sich an die gesetzlichen Pflichten, wobei zu erwähnen ist, dass die bei einer Widerhandlung drohenden Sanktionen relativ streng sind (Streichung des staatlichen Grundbeitrags von 100 000 Franken pro Partei und von 7000 Franken pro Sitz). Von den im Kantonsparlament nicht vertretenen Parteien wurde die Regelung bei Inkrafttreten hingegen kaum beachtet: Sie wären verpflichtet gewesen, ihre Rechnungsabschlüsse unabhängig von den in der Wahlkampagne eingesetzten Mitteln durch eine anerkannte und unabhängige Revisionsstelle prüfen zu lassen. Der damit verbundene finanzielle Aufwand war für einige, die nur geringe Ausgaben bestätigen lassen mussten, allerdings zu hoch. Um dem Abhilfe zu schaffen, schlug der Genfer Staatsrat vor, Schwellenwerte einzuführen, ab denen die Rechnungsabschlüsse durch eine unabhängige Revisionsstelle geprüft werden müssen (Aufwendungen von 10 000 Franken für eine Abstimmungskampagne und von 15 000 Franken bei der Jahresrechnung). Seit 2015 hat sich die Situation offenbar verbessert. Was die Einhaltung der Regelung angeht, kontrolliert der Kanton Genf weder die Rechnungsabschlüsse noch die gesamte Liste der Spenderinnen und Spender. Die Kontrolle wird durch eine unabhängige und anerkannte Treuhandgesellschaft sichergestellt, die von der Partei oder der Gruppierung beauftragt wird. Der Staat vergewissert sich lediglich, dass die vorgeschriebenen Anforderungen erfüllt und die Unterlagen innert der erforderlichen Fristen geliefert werden. Im Jahr 2016 wurden der Staatskanzlei rund 400 Rechnungsabschlüsse von Kampagnen und Jahresrechnungen übergeben. Rund 55 Prozent davon stammten von kantonalen oder kommunalen politischen Parteien, rund 40 Prozent von verschiedenen Gruppierungen und Vereinigungen und 5 Prozent von Referendums- und Initiativkomitees.

2. Der Kanton **Tessin** hat als erster Schweizer Kanton eine Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung sowie Transparenzvorschriften erlassen. Bis zum 1. September 2019 waren die Offenlegungsvorschriften in den Artikeln 114 und 115 der Legge sull'esercizio dei diritti politici vom 7. Oktober 1998 enthalten, die durch das Gesetz von 2018 ersetzt wurde. Auf der Grundlage des Gesetzes von 1998 mussten die Parteien und die politischen Bewegungen jährlich der Staatskanzlei Zuwendungen, die 10 000 Franken übersteigen, offenlegen und über die Identität der Spenderinnen und Spender Auskunft geben. Die Angaben wurden im Amtsblatt publiziert. Die Missachtung der

¹ Vgl. Botschaft 18.070 des Bundesrats vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)», S. 5638 ff.

Bestimmungen wurde mit einer Kürzung der staatlichen Finanzhilfen oder sogar mit deren Streichung sanktioniert. Diese Regelung war grundsätzlich auch anwendbar auf Organisatorinnen und Organisatoren von Initiativen und Referenden (v. a. Initiativkomitees) auf Kantonsebene. Die Kandidatinnen und Kandidaten für kantonale Funktionen waren gehalten, 30 Tage vor dem Wahltermin der Staatskanzlei Summen, die 5000 Franken übersteigen, zu melden und über die Identität der Spenderinnen und Spender Auskunft zu geben. Auch diese Angaben wurden im Amtsblatt veröffentlicht. Zuwiderhandlungen wurden mit einer Busse bis zu 7000 Franken geahndet.

Aus den Antworten auf den Fragebogen, den das BJ Anfang April 2018 versandte, ging hervor, dass der Kanton Tessin nur über wenige Informationen zur Wirksamkeit seiner Regelung verfügte. Seit dem Jahr 2000 waren der Staatskanzlei 70 Spenden an politische Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten sowie die Namen der entsprechenden Spenderinnen und Spender gemeldet worden. Einige Beträge, die gemeldet wurden, waren sogar tiefer als der gesetzliche Schwellenwert von 10 000 Franken. Die Daten werden im Tessiner Amtsblatt veröffentlicht. Es kann daher nicht festgestellt werden, wie viele Personen die Angaben konsultieren. Die Staatskanzlei fordert die Angaben jedes Jahr von den politischen Parteien ein, sie hat jedoch nicht die Befugnis, sie auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit hin zu überprüfen. Der Kanton habe aber keine Hinweise auf Unterlassungen seitens der Parteien oder anderer Personen. Er sei sich bei Inkrafttreten des Gesetzes der Grenzen der Durchsetzung der Bestimmungen bewusst gewesen. Man habe aber wenigstens ein Zeichen für die Transparenz setzen wollen. Schliesslich sei seit der Einführung der Regelung keine Sanktion verhängt worden: Bestand der Verdacht, dass eine angeforderte Information nicht gemeldet wurde, kontaktierte der Kanton die betreffende Organisation direkt und erhielt sodann die erforderlichen Informationen für die Veröffentlichung. Schwieriger sei es hingegen gewesen, die betreffenden Angaben von den Kandidatinnen und Kandidaten zu erhalten. Der Kanton arbeitete 2018 an einer verstärkten Sensibilisierung der betroffenen Kreise.

Der Grosse Rat des Kantons Tessin hat am 19. November 2018 ein neues kantonales Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte verabschiedet. Es trat am 1. September 2019 in Kraft. Die Artikel 90 und 91 des neuen Gesetzes bekräftigen den Ansatz des Gesetzes aus dem Jahr 1998. Hingegen hat der Tessiner Grosse Rat den Umfang der Offenlegungspflicht von Informationen zu Beiträgen auf die von den Parteien anerkannten Sektionen, überkommunalen politischen Organismen und Verbände ausgeweitet. Die gleichen Pflichten wurden im Übrigen auf die Gemeindeebene ausgedehnt, d. h. auf die politischen Parteien der Gemeinden und ihre Sektionen, auf die Kandidatinnen

und Kandidaten für Gemeindeämter sowie auf Unterstützungskomitees von Gemeindeabstimmungen. Die Busse, die bei Widerhandlungen verhängt werden kann, wurde auf 10 000 Franken erhöht und den politischen Parteien, die gegen die Offenlegungspflicht verstossen, können auch die Beiträge gestrichen werden, die der Staat an die parlamentarischen Fraktionen ausrichtet. Und schliesslich wurden die Fristen für die Offenlegung der Finanzierung revidiert und ihre Modalitäten ergänzt.

3. Im Kanton **Neuenburg** sind am 1. Januar 2015 gesetzliche Vorschriften zur Parteienfinanzierung in Kraft getreten (Art. 133a bis 133p der Loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques [LDP-NE]). Die im Parlament vertretenen Parteien sind zur jährlichen Offenlegung ihrer Bilanzen verpflichtet. Weiter ist vorgesehen, dass jede Partei oder andere Gruppierung, die im Rahmen einer kantonalen oder kommunalen Wahl eine Liste abgibt, der Staatskanzlei Zuwendungen von 5000 Franken oder mehr melden muss. Grundsätzlich soll der Staatskanzlei eine Liste mit den Namen aller Spenderinnen und Spender und mit den entsprechenden Summen übermittelt werden. Alternativ kann auch nur die Gesamtsumme sämtlicher Zuwendungen angegeben werden. Sofern eine Person mehrere Zuwendungen tätigt, werden diese kumuliert. Sobald die kumulierte Zuwendung 5000 Franken erreicht, muss die Person auf der Liste genannt werden. Anonyme Zuwendungen sind untersagt. Für die Kandidatinnen und Kandidaten bei Kantons- und Kommunalwahlen sowie für Initiativ- und Referendumskomitees bestehen analoge Regelungen, die ebenfalls eine Offenlegung von Zuwendungen ab 5000 Franken verlangen. Die Nichtbefolgung der genannten Transparenzvorschriften wird mit Busse bis zu 40 000 Franken bestraft.

Der Kanton Neuenburg hat gemäss seinen Antworten auf den Fragebogen des BJ vom April 2018 seit dem Inkrafttreten der Regelung – mit Ausnahme einer Anfrage des Büros des Grossen Rates – kein Gesuch um Einsicht in die Rechnungsabschlüsse der politischen Parteien oder die Liste der Spenderinnen und Spender erhalten. Der Kanton stellt fest, dass die politischen Parteien ihrer Pflicht zur Meldung der Spenden nachkommen, auch wenn solche Spenden selten sind (nur vier im Jahr 2017 über einen Gesamtbetrag von 38 000 Franken), und dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden kann, ob der Betrag der Spenden an die politischen Parteien seit dem Inkrafttreten der Regelung zurückgegangen ist. Die im Grossen Rat vertretenen Parteien reichen jedes Jahr im April oder Mai ihre Rechnungsabschlüsse ein. Ausser aus buchhalterischer Sicht ist keine Überprüfung der Einhaltung der Pflichten gesetzlich vorgeschrieben. Sanktionen bei Missachtung der gesetzlichen Pflichten sind in Artikel 138a und 138b LDP-NE vorgesehen. Der Kanton Neu-

enburg verfügt weder über Berichte noch über Zahlen zu allfälligen bereits verhängten Sanktionen.

In den letzten Jahren wurden zwar in mehreren Kantonen Volksinitiativen zu diesem Thema abgelehnt (insbesondere im Kanton Aargau im Jahr 2014 und im Kanton Baselland im Jahr 2013), die Annahme der Initiativen in den Kantonen Freiburg und Schwyz im März 2018 führte jedoch zu zahlreichen parlamentarischen Vorstössen sowie Gesetzes- und Verfassungsinitiativen in anderen Kantonen. Anfang Februar 2020 nahm das Stimmvolk des Kantons Schaffhausen seinerseits eine solche Initiative an.

3.3. Angenommene Schwyzer Verfassungsinitiative zur Offenlegung der Politikfinanzierung

a) Art. 48a (neu) der Verfassung des Kantons Schwyz

Die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung wurde vom Schwyzer Stimmvolk am 4. März 2018 mit 50,28 Prozent der Stimmen angenommen.

Der angenommene Text¹ forderte eine ähnliche Änderung der Schwyzer Kantonsverfassung wie die im Kanton Freiburg angenommene Verfassungsinitiative, mit dem wichtigen Unterschied, dass in der Schwyzer Verfassung die Gemeindeebene ausdrücklich mit eingeschlossen ist, während der Freiburger Text sich namentlich auf gewählte Mitglieder der kantonalen Behörden bezieht.

¹ § 45a KV. SZ Offenlegungspflichten

¹ Alle Parteien und politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton, Bezirke und Gemeinden fallen, müssen ihre Finanzen offenlegen. Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:

- die Finanzierungsquellen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf;
- die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags, sofern dieser pro Kalenderjahr insgesamt höher als 1000 Franken ist;
- die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 5000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.

² Alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantons- und Bezirksebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene legen ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offen.

³ Zu Beginn eines Kalenderjahres legen alle gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern gemäss Absatz 2 ihre Interessenbindungen offen.

⁴ Der Kanton oder eine unabhängige Stelle überprüfen die Richtigkeit der Angaben gemäss den Absätzen 1–3 und erstellen ein öffentliches Register.

⁵ Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen in den Absätzen 1–3 dieser Bestimmung werden mit Busse sanktioniert.

⁶ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Abgesehen von diesem Unterschied müssen alle Parteien und politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen, die sich an Wahl- und Abstimmungskampagnen beteiligen, ihre Finanzen offenlegen. Unter die Offenlegungspflicht fallen insbesondere die Finanzierungsquellen und das Gesamtbudget für Wahl- und Abstimmungskampagnen, die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags, sofern dieser 1000 Franken übersteigt, sowie die Namen der natürlichen Personen, die mehr als 5000 Franken gespendet haben.

Gemäss der Schwyzer Initiative müssen im Übrigen sämtliche Personen, die für ein öffentliches Amt auf Kantons- und Bezirksebene sowie für die Exekutive oder Legislative auf kommunaler Ebene kandidieren, bei der *Anmeldung ihrer Kandidatur* ihre Interessenbindungen offenlegen. Dasselbe gilt für alle gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern zu Beginn eines Kalenderjahres.

Der Schwyzer Verfassungstext sieht zudem vor, dass der Kanton oder eine unabhängige Stelle die Richtigkeit der Angaben überprüfen muss. Schliesslich hält er im Gegensatz zum Freiburger Text ausdrücklich fest, dass Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflichten mit Busse bestraft werden müssen.

b) Das Ausführungsgesetz zu Art. 48a (neu) der Verfassung des Kantons Schwyz

Folgende Punkte des Ausführungsgesetzes zu Art. 48a (neu) der Verfassung des Kantons Schwyz wurden vor Bundesgericht angefochten:

- 1) Unter dem Titel «Geltungsbereich» sieht Art. 2 Abs. 3 vor: *«Spenden über Fr. 1000.–, die anonym oder unter einem Pseudonym eingehen, dürfen nicht angenommen werden und müssen einem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden».*

Die Beschwerdeführer haben beim Bundesgericht beantragt, dass die Grenze von CHF 1000.– gestrichen wird.

- 2) Unter dem Titel «Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen», wird in Art. 3 Abs. 1 vorgesehen: *«Parteien und sonstige Organisationen sind offenlegungspflichtig, wenn die budgetierten oder getätigten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung Fr. 10 000.– und für eine Wahl oder Abstimmung in Bezirk und Gemeinde Fr. 5000.– überschreiten».*

Die Beschwerdeführer haben beim Bundesgericht beantragt, dass in diesem Absatz folgende Textpas-

sage gestrichen wird: «wenn die budgetierten oder getätigten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung Fr. 10 000.– und für eine Wahl oder Abstimmung in Bezirk und Gemeinde Fr. 5000.– überschreiten».

- 3) Unter dem Titel «Parteifinanzierung» sieht Art. 4 Abs. 1 vor: «Parteien und sonstige Organisationen erstellen für jedes Jahr, in dem sie sich an einer Wahl oder Abstimmung von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligt haben, eine Liste der zusätzlich zu § 3 erhaltenen Spenden (Parteispenden) mit: [...]».

Die Beschwerdeführer haben beim Bundesgericht beantragt, dass in diesem Absatz folgende Textpassage gestrichen wird: «... für jedes Jahr, in dem sie sich an einer Wahl oder Abstimmung von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligt haben».

- 4) Unter dem Titel «Datenschutz» sieht Art. 14 Abs. 3 vor: «Die Angaben über die Interessenbindungen von Kandidierenden, die nicht gewählt wurden, und von Amtsinhabern, die ausscheiden, sind umgehend zu löschen. Angaben über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen und Parteispenden sind nach einem Jahr zu löschen».

Die Beschwerdeführer haben beim Bundesgericht beantragt, den zweiten Satz dieses Absatzes zu löschen: «Angaben über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen und Parteispenden sind nach einem Jahr zu löschen».

c) Der Bundesgerichtsentscheid vom XXX

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Botschaft (28. August 2020) hat das Bundesgericht, soweit uns bekannt ist, noch keinen Entscheid gefällt.

4. Heutiger Rechtsrahmen für politische Organisationen und Mandatsträger

4.1. Politische Organisationen

Die Schweizer Gesetzgebung enthält keine besonderen Bestimmungen und keine spezifische rechtliche Definition für die politischen Organisationen und Parteien. Diese nehmen grundsätzlich die Form eines Vereins (Art. 52 und 60–79 des Zivilgesetzbuchs [ZGB]) an, um Rechtspersönlichkeit zu erlangen. Die Parteien können auch die Rechtsform der einfachen Gesellschaft nach den Artikeln 530 bis 552 des Obligationenrechts (OR) wählen. In diesem Fall haben sie jedoch keine Rechtspersönlichkeit. Die Bundesverfassung enthält nur einen Artikel zu den politischen Parteien, und zwar Artikel 137 BV, der wie folgt lautet: «Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.»

In der Freiburger Kantonsverfassung gibt es ebenfalls einen Artikel zu den politischen Parteien. Artikel 139 KV hat folgenden Wortlaut: «Die politischen Parteien stellen eine bedeutende demokratische Kraft dar; Staat und Gemeinden können sie finanziell unterstützen.»

Der Bund und der Kanton Freiburg verpflichten die politischen Organisationen nicht, sich zu registrieren:

- > Auf Bundesebene können Parteien, die dies wünschen, um Eintragung in ein Register der Bundeskanzlei ersuchen. Durch den Eintrag im Register kommen sie in den Genuss gewisser administrativer Erleichterungen bei den eidgenössischen Wahlen.

In der Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Parteienregister werden die Voraussetzungen und das Verfahren zur Eintragung der politischen Parteien bestimmt. Nach dieser Verordnung gilt als politische Partei im Sinne von Artikel 76a BPR jeder Verein, der aufgrund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt (Art. 2).

- > Der Kanton Freiburg verfügt mit Artikel 52b PRG über eine ähnliche Regelung. Politische Organisationen/Parteien, die dies wünschen, können sich bei der Staatskanzlei amtlich registrieren lassen. Die Eintragung ist mit gewissen administrativen Erleichterungen bei den Wahlen für den Ständerat, den Grossen Rat, den Staatsrat und in das Amt des Oberamtmanns verbunden (vgl. Art. 52a PRG). Sie hat jedoch keine Auswirkungen auf die Nationalratswahlen, die sich nach dem Bundesrecht richten.

Artikel 52b PRG definiert die grundlegenden Modalitäten der Registrierung: Eine politische Organisation/Partei kann sich bei der Staatskanzlei amtlich registrieren lassen, wenn sie die Rechtsform eines Vereins im Sinne der Artikel 60 bis 79 ZGB aufweist, der aufgrund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt, und wenn sie unter demselben Namen mit mindestens drei Mitgliedern im Grossen Rat vertreten ist. Wie auch auf Bundesebene können sich also politische Organisationen, die als einfache Gesellschaft organisiert sind, nicht eintragen lassen.

4.2. Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Kanton Freiburg

Personen, die in ein öffentliches Amt auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene gewählt wurden, unterstehen einer Reihe von allgemeinen Regeln, die in erster Linie die Arbeitsweise betreffen. Dazu gehören insbesondere das Amtsheimnis und das Kollegialitätsprinzip.

Die Regeln im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger beschränkten sich lange auf die Ausstands- und Unverein-

barkeitsvorschriften. Vor etwas mehr als zehn Jahren wurden jedoch mit den kantonalen und eidgenössischen Transparenzregeln neue Pflichten für gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger eingeführt, die vor allem die Information und die Öffentlichkeit der Sitzungen betreffen, an denen sie teilnehmen.

Im Bereich der Transparenz wurde vor allem eine wichtige Neuerung für die einzelnen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger eingeführt: die Pflicht *der Mitglieder des Grossen Rats und des Staatsrats, der Oberamtsfrauen und Oberamt-männer sowie der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, ihre privaten und öffentlichen Interessenbindungen offenzulegen*. Diese werden in einem öffentlichen Register, dem «Register der Interessenbindungen», eingetragen. Gemäss Artikel 13 des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) *müssen dem registrierenden Organ bei Amtsantritt der betreffenden Personen sowie bei jeder Änderung folgende Interessenbindungen gemeldet werden (unter Vorbehalt des Berufsgeheimnisses im Sinne des Strafgesetzbuchs):*

- a) berufliche Tätigkeiten;
- b) Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten juristischer Personen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, eines Kantons, einer Gemeinde oder einer interkantonalen oder interkommunalen Zusammenarbeit;
- d) politische Ämter;
- e) dauernde Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für Interessengruppen.

Ausserdem hält das Gesetz fest, dass die Sekretariate des Grossen Rats, des Staatsrats und der Gemeinden das *Register der Interessenbindungen führen, es regelmässig nachführen und es öffentlich zugänglich machen* (Art. 14 InfoG).

Die freiburgischen Mitglieder der Bundesversammlung, das heisst unsere Ständerätinnen und Ständeräte und unsere Nationalrätinnen und Nationalräte, sind verpflichtet, bei Amtsantritt ihre Interessen offenzulegen (vgl. Art. 11 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [ParlG]; SR 171.10). Dabei muss jedes Ratsmitglied das Büro informieren über seine:

- a) beruflichen Tätigkeiten; falls das Ratsmitglied Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist, so sind die Funktion und die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber anzugeben;
- b) Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c) Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen;

- d) dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen;
- e) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes.

5. Finanzierung der politischen Organisationen durch den Staat

5.1. Situation auf Bundesebene

Auf Bundesebene werden die politischen Parteien nicht *direkt* durch staatliche Mittel finanziert.

Allerdings können die an die Fraktionen geleisteten Beiträge gemäss Artikel 12 des Parlamentsressourcengesetzes vom 18. März 1988 (PRG) als eine Form der *indirekten* Finanzierung der in den eidgenössischen Räten vertretenen politischen Parteien betrachtet werden. Laut diesem Artikel richtet der Bund einen jährlichen Beitrag an die Fraktionen der Bundesversammlung aus. Dieser setzt sich derzeit aus einem Grundbeitrag und einem zusätzlichen Beitrag pro Fraktionsmitglied zusammen. Laut Artikel 10 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 18. März 1988 zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG) müssen die einzelnen Fraktionen der Verwaltungsdelegation jeweils bis Ende März Bericht über die Verwendung der Beiträge im vergangenen Rechnungsjahr erstatten. Sodann geht aus den Statuten einiger im Parlament verteilter Parteien hervor, dass sie sich – neben privaten Spenden und Zuwendungen sowie Mitgliederbeiträgen – namentlich auch durch Beiträge von Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie durch Beiträge aus ihrer Fraktion finanzieren.

5.2. Situation in den Kantonen Genf, Tessin und Neuenburg¹

1. Im Kanton **Genf** erhalten die im Parlament vertretenen Parteien einen Grundbeitrag von 100 000 Franken sowie 7000 Franken pro Sitz. Der Kanton beteiligt sich zudem mit bis zu 10 000 Franken pro Liste an den Wahlkampf Ausgaben von Parteien und anderen Gruppierungen. Von der Kostenbeteiligung kann profitiert werden, wenn bei Proporzahlen die eigene Liste mindestens 5 Prozent der Stimmen erhält oder bei Majorzahlen die Kandidatin oder der Kandidat mindestens 20 Prozent der Stimmen auf sich vereint. Als weitere Unterstützung von Wahl- und Abstimmungskampagnen werden die Kosten übernommen, die bei den Parteien oder anderen Gruppierungen für Plakatflächen anfallen. Diese Unterstützung kostet die Staatskasse jährlich rund 650 000 Franken.

¹ Vgl. Botschaft 18.070 des Bundesrats vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)», S. 5638 ff.

2. Der Kanton **Tessin** kennt eine staatliche Finanzierung der parlamentarischen Fraktionen. Jede Fraktion (Liste mit mindestens 5 Gewählten) erhält einen jährlichen Beitrag von 40 000 Franken und 3000 Franken für jede Abgeordnete und jeden Abgeordneten im Parlament. Abgeordnete, die keiner Fraktion angehören, erhalten die Beitragssumme von 3000 Franken direkt. Die Fraktionen bestimmen die Modalitäten der Zahlung und überweisen einen Teil direkt an ihre Parteien. Insgesamt beläuft sich die Finanzierung gemäss der Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato vom 24. Februar 2015 auf rund 500 000 Franken pro Jahr.
3. Im Kanton **Neuenburg** erhält jede im Parlament vertretene Partei einen staatlichen Beitrag von 3000 Franken pro Sitz. Insgesamt beträgt die Parteienfinanzierung jährlich rund 340 000 Franken. Diese Form der Finanzierung bestand allerdings bereits vor Inkrafttreten der Transparenzvorschriften und ist somit nicht als Konsequenz davon zu sehen.

5.3. Situation im Kanton Freiburg

Der Kanton Freiburg gewährt den Parteien bei gewissen Urnengängen eine **direkte** staatliche Hilfe zusätzlich zu den regelmässigen **indirekten** Beiträgen an die parlamentarischen Fraktionen. Anders als im Kanton Genf ist die staatliche Direkthilfe derzeit aber nicht mit einer Transparenz- oder Kontrollpflicht der politischen Parteien und Gruppierungen verknüpft:

- a) Die **direkten** Beihilfen oder Zuschüsse des Staates, die hauptsächlich aus den Beiträgen an die Wahlkampfkosten bestehen, die den politischen Parteien und Gruppierungen in Anwendung des Gesetzes vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG; SGF 115.6) überwiesen werden. Gemäss BWKG umfassen diese Hilfen im Wesentlichen:
 - einen fixen Betrag für die allgemeinen Wahlkampfkosten. Berechnet man den jährlichen Durchschnitt aufgrund der Zahlen für eine Legislaturperiode, so entspricht dieser Posten einem durchschnittlichen Betrag von insgesamt CHF 78 000.– pro Jahr;
 - einen Betrag, der die Übernahme aller Kosten der gemeinsamen Arbeiten für das Verpacken und den Versand des Wahlpropagandamaterials ermöglicht. Berechnet man den jährlichen Durchschnitt aufgrund der Zahlen für eine Legislaturperiode, so entspricht dieser Posten einem durchschnittlichen Betrag von insgesamt CHF 46 000.– pro Jahr.
- b) Die **indirekten** Beihilfen oder Zuschüsse des Staates umfassen hauptsächlich die jährlichen Entschädigungen für die einzelnen Fraktionen, die aus einem Grundbetrag und einem Betrag pro Fraktionsmitglied bestehen (vgl. Art. 26 Abs. 4, 169, 170 und Anhang 1, Art. A1–3 des Gesetzes vom 6. September 2006 über den Grossen Rat

[GRG]; SGF 121.1). Der zu diesem Zweck jährlich budgetierte Betrag entspricht insgesamt CHF 57 100.– und setzt sich wie folgt zusammen:

- Grundbetrag: CHF 5700.– pro Fraktion, d. h. CHF 28 500.– (CHF 5700.– mal fünf Fraktionen);
 - Betrag pro Mitglied: CHF 260.– mal 110 Grossratsmitglieder, d. h. CHF 28 600.–
- c) Dies lässt den Schluss zu, dass die **direkten** und **indirekten** Beihilfen des Staates an die politischen Organisationen *basierend auf den Zahlen einer Legislaturperiode*, im Durchschnitt einem jährlichen Betrag von insgesamt rund CHF 181 100.– entsprechen. In den Jahren, in denen kein vom BWKG betroffener Urnengang stattfindet, *jedoch auch weniger Kosten für die politischen Organisationen anfallen*, werden ihnen lediglich die kantonalen Beihilfen oder Zuschüsse in der Höhe von insgesamt CHF 57 100.– ausbezahlt, vorausgesetzt, dass sie im Grossen Rat vertreten sind.

Es sei hier erwähnt, dass im Rahmen der Vernehmlassung vorgebracht worden war, dass die Umsetzung von Art. 139a KV zur Folge haben könnte, dass die Finanzierung der politischen Organisationen versiegt. Die politische Organisation, die entsprechende Befürchtungen geäussert hatte, hat daher vorgeschlagen, den politischen Parteien eine zusätzliche Finanzierung von CHF 2000.– pro Jahr und Grossratsmitglied zu gewähren. Da es sich hier um eine Frage handelt, die in den Bereich der Organisation des Grossen Rates fällt und solche indirekten Subventionen gegenwärtig in den Artikeln 26 Abs. 4, 169 und 170 und im Anhang 1, Art. A1–3 GRG geregelt sind, und da das GRG derzeit revidiert wird, ist der Staatsrat der Meinung, dass dieser Vorschlag im Rahmen von besagter Revision geprüft und geregelt werden sollte, und nicht im Rahmen des vorliegenden Gesetzes.

Sollte diesem in der Vernehmlassung vorgebrachten Vorschlag Folge gegeben werden, müsste jährlich ein Betrag von CHF 220 000.– den unter Buchstabe c) oben aufgeführten Beträgen hinzugefügt werden. Dies würde somit einen jährlichen Betrag von durchschnittlich CHF 401 100.– an Beihilfen an die politischen Organisationen, oder CHF 2 005 500.– pro Legislaturperiode ergeben.

6. Weitere Regelungen zur Finanzierung der politischen Organisationen: der neue Artikel 139a KV

Der neue Artikel 139a KV soll Transparenz schaffen und «Licht ins Dunkel» bringen bei der «nichtstaatlichen» Finanzierung der politischen Organisationen, wie das die Initiantinnen und Initianten in den Erläuterungen zur Abstimmung vom 4. März 2018 formuliert haben.

6.1. Artikel 139a KV

Artikel 139a KV hat folgenden Wortlaut:

Art. 139a (neu) Verpflichtung zur Transparenz

¹ Politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, müssen ihre Rechnung offenlegen. Insbesondere müssen offengelegt werden:

- a) bei Wahl- und Abstimmungskampagnen die Finanzierungsquellen und das Gesamtbudget der entsprechenden Kampagne;
- b) für die Finanzierung der obgenannten Organisationen, der Firmenname der juristischen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen, sowie der Betrag der Zahlungen;
- c) die Identität der natürlichen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen; ausgenommen sind Personen, deren Zahlungen pro Kalenderjahr 5000 Franken nicht übersteigen.

² Die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden veröffentlichen zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.

³ Die veröffentlichten Daten gemäss den Absätzen 1 und 2 werden von der Verwaltung oder einer unabhängigen Stelle geprüft. Sobald diese Daten geprüft worden sind, werden sie online und auf Papier zur Verfügung gestellt.

⁴ Im Übrigen regelt das Gesetz die Anwendung. Es berücksichtigt insbesondere das Berufsgeheimnis.

Der neue Verfassungsartikel legt die Transparenzpflichten im Bereich der Finanzierung der politischen Organisationen (Offenlegung der Rechnungen), der Wahl- und Abstimmungskampagnen (Offenlegung der Kampagnenbudgets) und der Einkommen der kantonalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus ihrem Mandat und den damit verbundenen Aktivitäten fest. Seine konkrete Umsetzung erfordert in vielerlei Hinsicht den Erlass zahlreicher ergänzender Gesetzesbestimmungen. Gemäss Artikel 139a Abs. 4 KV ist dabei insbesondere das Berufsgeheimnis zu berücksichtigen. Artikel 139a KV steckt also im Wesentlichen den Rahmen der Gesetzgebung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung in unserem Kanton ab.

Damit das von der Verfassungsbestimmung angestrebte Ziel, das heisst Transparenz bei der Finanzierung der politischen Organisationen sowie der Wahl- und Abstimmungskampagnen, erreicht werden kann, müssen im Gesetz namentlich gewisse Bestimmungen vorgesehen werden, die eine Umgehung oder Vereitelung des Gesetzes verhindern, und sein

Geltungsbereich, die Meldefristen und die im Falle einer Widerhandlung vorgesehenen Sanktionen müssen klar definiert sein.

6.2. Sitz der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 139a KV

Das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) enthält derzeit keine Bestimmungen über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen bzw. von politischen Organisationen. Auf kantonaler Ebene sieht nur das Gesetz vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten Regeln im Zusammenhang mit der Finanzierung von Wahlkampagnen vor, und dies nur für kantonale und eidgenössische Wahlen. Gegenstand dieses Gesetzes ist jedoch lediglich die *Beteiligung des Staates* an der Finanzierung von Wahlkampagnen; es handelt sich also wie bereits erwähnt grundsätzlich um ein Gesetz über die staatliche Subventionierung von politischen Parteien und Wählergruppen.

Artikel 139a KV hat einen anderen Zweck. Er will unabhängig von den staatlichen Beihilfen Transparenz schaffen bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen und von politischen Organisationen sowie bei den Einkommen, die die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden aus ihrem Mandat und den damit verbundenen Aktivitäten erzielen. Erklärtes Ziel der Initiantinnen und Initianten ist es im Wesentlichen, Transparenz bei den Interessenbindungen der politischen Organisationen und der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu gewährleisten.

Da der Zweck von Artikel 139a KV nicht darin besteht, die bereits heute transparente Gewährung von staatlichen Beihilfen zu regeln, sondern darin, die Offenlegung der Zuwendungen von natürlichen und juristischen Personen sicherzustellen, können die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 139a KV nicht in das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten integriert werden. Auch das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte ist dafür nicht geeignet, und zwar hauptsächlich aus folgenden Gründen:

- a) Das PRG regelt, wie der Titel schon sagt, die Ausübung der politischen Rechte;
- b) Artikel 139a KV ist nicht dem Verfassungskapitel zu den politischen Rechten in kantonalen Angelegenheiten angegliedert, sondern dem Kapitel 8 über die «zivile Gesellschaft» und
- c) Der Standort von Artikel 139a KV in der Kantonsverfassung («zivile Gesellschaft») weist darauf hin, dass er einen grösseren Zweck verfolgt als nur die Transparenz im Rahmen einer Wahl oder Abstimmung. Man kann darin ein allgemeineres Ziel der Transparenz oder der Korruptionsbekämpfung sehen.

Deshalb wurde beschlossen, einen Gesetzesentwurf über die Transparenz bei der Politikfinanzierung auszuarbeiten, wie es übrigens auch der Kanton Schwyz getan hat. Dies schliesst aber nicht aus, dass Verbindungen zwischen dem neuen Gesetz und den beiden vorgenannten Gesetzen geschaffen werden können, beispielsweise wenn es darum geht, die Nichteinhaltung der Transparenzpflichten nach Artikel 139a KV durch die Verweigerung von staatlichen Beihilfen zu ahnden.

7. Bemerkungen zur Vernehmlassung

Der Gesetzesvorentwurf und sein erläuternder Bericht wurden ab Mitte September 2019 in die Vernehmlassung gegeben. Die letzte Stellungnahme dazu ging im Januar 2020 ein.

Grundsätzlich wurde der Vorentwurf sehr gut aufgenommen. Die folgenden Punkte wurden am meisten diskutiert:

- a) Die Festlegung eines **Schwellenwerts für die Anwendung des Gesetzes von CHF 10 000.-** in Zusammenhang mit der Offenlegungspflicht der Finanzierung von Wahlgängen. Dieser wurde teils als verfassungswidrig, teils als angemessen oder ungenügend beurteilt.
- b) Die Festlegung eines **Schwellenwerts von CHF 5000.- in Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Koordinaten der juristischen Personen**, die zur Finanzierung einer Kampagne beitragen. Auch dieser vorgeschlagene Schwellenwert wurde von den einen als verfassungswidrig, von den anderen als angemessen oder ungenügend beurteilt.
- c) Die Festlegung eines **Schwellenwerts von CHF 5000.- für anonyme Spenden**. Die Festlegung eines solchen Schwellenwerts wurde beanstandet, weil diese Massnahme nicht verhindern kann, dass Spenden von ein und derselben Quelle in mehreren Tranchen zugestellt werden, die zusammen den vorgesehenen Schwellenwert überschreiten, ohne dass die Spenderin oder der Spender bekanntgegeben werden müsste.

Weitere Elemente, darunter die folgenden, wurden hervorgehoben:

- a) Bei der Frage der **Dauer der Veröffentlichung der Informationen im Internet** reichten die Vorschläge von 6 Monaten bis zu sechs Jahren, anstatt der vorgeschlagenen einjährigen Frist.
- b) Die **Berücksichtigung – oder nicht – der Gemeindeebene**. Einige Vernehmlassungsteilnehmer unterstützten die vorgesehene Gemeindeautonomie, andere verlangten die Integration dieser Ebene für alle Gemeinden und wiederum andere nur für Gemeinden mit einer bestimmten Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner.
- c) Der Antrag, im Gesetz die Offenlegung der **Finanzierung persönlicher Kampagnen** vorzusehen.

- d) Die Notwendigkeit, den Umfang der vorgesehenen **Verwaltungssanktion** zu klären, namentlich wenn es um das Verhalten von Sektionen geht, die von den betroffenen politischen «Mutterorganisationen» unabhängig sind.
- e) Der Antrag, im Gesetz die **für den Vollzug zuständigen Behörden** ausdrücklich zu **bestimmen** und die Möglichkeit vorzusehen, gewisse Kontrollaufgaben an Dritte zu **delegieren**.
- f) Die Zweckmässigkeit, nebst der Verwaltungssanktion strafrechtliche **Sanktionen** vorzusehen.
- g) Die Befürchtung, dass die Umsetzung von Art. 139a KV mit dem Versiegen der Finanzierung politischer Organisationen einhergeht, und der Antrag in Zusammenhang mit dieser Befürchtung, eine **zusätzliche jährliche Finanzierung der politischen Parteien** in der Höhe von CHF 2000.- pro Grossratsmitglied zu gewähren.
- h) Die Bestimmung des **Begriffs des «in Zusammenhang mit dem Mandat erzielten Einkommens»**, der von einem Vernehmlassungsteilnehmer als zu breit erachtet wird. Zudem **wird angezweifelt, ob es zweckmässig ist, die** den Staatsrats- und Grossratsmitgliedern oder anderen **ausbezahlten Löhne und Entschädigungen zu veröffentlichen**.
- i) Die vorhersehbaren Schwierigkeiten, die Offenlegung der Politikfinanzierung umzusetzen, insbesondere, was die **Bestimmung der offenlegungspflichtigen Organisationen und der Sachleistungen** betrifft.
- j) Die Notwendigkeit, im Gesetz vorzusehen, was mit den **gesammelten Angaben nach ihrer Veröffentlichung** oder ihrer Zurverfügungstellung **geschieht**.
- k) **Verschiedene weitere Bemerkungen**, namentlich zur Formulierung von Artikeln, ihrer Platzierung in der Systematik des Gesetzes oder zur Zweckmässigkeit, die Terminologie anderer Gesetze zu ändern (Schlussbestimmungen).

8. Zentrale Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 139a KV

8.1. Gestaltungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers bei der Umsetzung von Artikel 139a KV

Artikel 39 Abs. 1 der Bundesverfassung lautet wie folgt:

Art. 39 Ausübung der politischen Rechte

¹ Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

Der Bundesrat kam in seiner Botschaft vom 21. November 2018, in der er namentlich auf diese Bestimmung verwies, zum Schluss, dass Artikel 139a KV bundesrechtskonform ist. Dabei hielt er zuhanden der Bundesversammlung, die

für die Gewährleistung der kantonalen Bestimmung zuständig ist, Folgendes fest: *Nach Artikel 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die Kompetenz ergibt sich bereits aus der Organisationsautonomie der Kantone. Die Organisationsautonomie ist aber nicht uneingeschränkt: Die Kantone müssen insbesondere die Grundrechte beachten. Die Änderungen der freiburgischen KV betreffen die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten¹ und gehören zur kantonalen Organisationsautonomie. Die Änderungen bewegen sich im Rahmen der Gestaltungsmöglichkeiten der Kantone im Bereich der von ihnen zu regelnden politischen Rechte und sind mit den Grundrechten, insbesondere der Wahlfreiheit, vereinbar. Sie sind bundesrechtskonform und damit zu gewährleisten.*

Daraus folgt, dass Artikel 139a KV², sofern er in die Kategorie der «politischen Rechte» fällt, was nach der Systematik der Kantonsverfassung nicht der Fall ist, auf jeden Fall grundsätzlich so zu verstehen ist, dass er gegebenenfalls nur die kantonalen und kommunalen Angelegenheiten betrifft.

Aufgrund der Normenhierarchie und des Legalitätsprinzips muss jede Rechtsnorm mit dem übergeordneten Recht vereinbar sein. Um zumindest in dem Sinne vorzugehen, in dem die Gewährleistung des Bundes für Art. 39a KV erteilt wurde, ist bei seiner Umsetzung zu berücksichtigen, dass die politischen Rechte (Abstimmungen und Wahlen) auf nationaler Ebene hauptsächlich durch das Bundesrecht geregelt werden müssen. Dies bedeutet, dass alle einschlägigen kantonalen Bestimmungen, die dagegen verstossen, nicht anwendbar sind.

Gegenwärtig enthält das Bundesrecht jedoch noch keine Gesetzgebung zur Transparenz bei der Politikfinanzierung. Bei der Ausarbeitung von Vorschriften in diesem Bereich kann daher relativ frei vorgegangen werden.

8.2. Umsetzung von Artikel 139a KV und Datenschutzgesetzgebung

Artikel 139a Abs. 3 KV sieht vor, dass der Firmenname der juristischen Personen, die sich an der Finanzierung politischer Organisationen beteiligen, **online und auf Papier veröffentlicht** wird. Dasselbe gilt für die Identität der natürlichen Personen, die Spenden tätigen. Eine solche Offenlegung bzw. Datenbearbeitung – gemäss Terminologie des Datenschutzes – könnte mit der Datenschutzgesetzgebung in Konflikt geraten.

¹ Schriftauszeichnung hinzugefügt

² Art. 139a KV fällt aus dem strengen Rahmen der Ausübung der politischen Rechte, was durch die von den Initiantinnen und Initianten gewählte Platzierung des Artikels in der Kantonsverfassung bestätigt wird. Er wurde nämlich Kapitel 8 über die «zivile Gesellschaft» angegliedert, und nicht Kapitel 3 zu den «politischen Rechten».

Die Bearbeitung von Daten ist bekanntlich einer Reihe von Grundsätzen unterworfen, die unter allen Umständen zu beachten sind. Dabei handelt es sich namentlich um die folgenden Prinzipien: Gesetzmässigkeit, Treu und Glauben, Erkennbarkeit, Verhältnismässigkeit, Zweckbindung, Richtigkeit und Sicherheit. Sie dienen nicht nur der Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes im Bereich des Datenschutzes, sondern müssen auch beim Erlass von Rechtsvorschriften, die die Bearbeitung von Personendaten umfassen, sowie bei der Auslegung spezifischer Bestimmungen der Spezialgesetzgebung berücksichtigt werden.

Artikel 139a KV umfasst an sich keine Bestimmung, die den Regeln im Bereich des Schutzes von Personendaten widersprechen würde. Die Tatsache, dass die politischen Ansichten zu den besonders schützenswerten Personendaten gehören, kann die rechtskonforme und umfassende Umsetzung von Artikel 139a KV nicht verhindern. Allerdings ist bei der Umsetzung des Verfassungstexts den Modalitäten besondere Beachtung zu schenken. So müssen sowohl bei der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes als auch später bei der Anwendung der Gesetzesbestimmungen alle Massnahmen getroffen werden, die für einen angemessenen Schutz der Persönlichkeitsrechte der Spenderinnen und Spender erforderlich sind, und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit angewendet werden.

Gemäss der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz sind dabei vor allem folgende Punkte zu beachten:

> Aufgrund des Grundsatzes der Erkennbarkeit und des Prinzips von Treu und Glauben müssen potenzielle Spenderinnen und Spender vorgängig klar und unmissverständlich darauf hingewiesen werden, dass und unter welchen Bedingungen ihre Identität offengelegt werden kann. Diese Information müsste grundsätzlich gut sichtbar auf allen Unterlagen figurieren, die die politischen Organisationen verteilen, insbesondere auf Spendenaufrufen. Auch die Angaben zum Inhaber der Datensammlung müssen klar ersichtlich sein.

Idealerweise sollte die Auskunftspflicht im Ausführungsgesetz zum Verfassungsartikel ausdrücklich erwähnt werden.

> Artikel 139a KV sieht die Offenlegung der Identität von natürlichen Personen vor, die mehr als 5000 Franken pro Jahr spenden. Diese Einschränkung kann als gerechtfertigt und verhältnismässig angesehen werden. Sie entspricht auch den Empfehlungen der GRECO³ an die Schweiz.

³ Die GRECO (kurz für groupe d'Etats contre la corruption) ist ein Gremium des Europarats.

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz findet jedoch, dass dieser Schwellenwert auch für juristische Personen gelten sollte. Ihrer Ansicht nach macht es keinen Unterschied, ob ein Quartierladen 100 Franken für eine Kundin oder einen Kunden spendet, die oder der für einen Sitz im Parlament kandidiert, oder ob dies eine Privatperson macht. Sie sieht in beiden Fällen kein öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung. Nach Auffassung der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz besteht die *ratio legis* vermutlich darin, zu verhindern, dass verschiedene Gesellschaften derselben Gruppe mehrere Spenden unter 5000 Franken überweisen.

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz hat in einem Gutachten festgehalten, dass diesbezüglich eine Lösung gefunden werden muss, die besser mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist (z. B. Stichkontrollen, die im Missbrauchsfall zu Sanktionen führen können).

Sie empfiehlt, diesen Aspekt bei der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes zu korrigieren.

- > Nach Ansicht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz muss besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, wie die Identität der Spenderinnen und Spender offengelegt wird. Eine Veröffentlichung im Internet ist ihrer Meinung nach möglichst zu vermeiden und würde auf jeden Fall eine spezifische und genügend präzise Gesetzesgrundlage erfordern. Zudem müssten bei einer Publikation im Internet zwingend organisatorische und sicherheitstechnische Massnahmen ergriffen werden, die unter Umständen kostspielig sind.

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz empfiehlt in Anlehnung an die Regelungen der Kantone Genf, Tessin und Neuenburg, *die Spenderlisten bei einer eigens dazu bezeichneten öffentlichen Stelle (z. B. bei der Staatskanzlei) zu hinterlegen*, wo sie gratis eingesehen werden können. *Die Einsichtnahme müsste auf einen bestimmten Zeitraum nach dem Urnengang beschränkt werden.* Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ist der Ansicht, dass die entsprechenden Daten nach einer gewissen Zeit gelöscht bzw. vernichtet werden müssten. Dies ist insbesondere damit zu begründen, dass sich politische Ansichten im Laufe der Zeit ändern können. Mit Blick auf die Grundsätze der Richtigkeit und der Verhältnismässigkeit sowie den Sinn und Zweck der Transparenz wäre es nicht korrekt, falsche und/oder überholte Daten aufzubewahren. Der oder die Verantwortliche der Datensammlung wird ein Verfahren zur Löschung der veröffentlichten Information einführen müssen.

Um einerseits den Erfordernissen der Transparenz, die der neue Verfassungsartikel vorschreibt, aber auch jenen des Schutzes der Personendaten gerecht zu werden, wurde in Zusammenarbeit mit den Datenschutzbehörden die Option geprüft, nur Minimalangaben über die Finanzierung und die Einkommen online (also ins Internet) zu stellen, die vollständigen Daten jedoch auf Papier zur Verfügung zu stellen. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass es äusserst wichtig ist, den Willen des Volkes zu respektieren, das sich dafür ausgesprochen hatte, dass die Daten «online» zur Verfügung gestellt werden. Er schlägt in diesem Vorentwurf daher vor, dass sämtliche Daten, die in Anwendung von Art. 139a veröffentlicht werden müssen, auf der Website des Staates online gestellt werden. Im Übrigen wäre die Lösung, nur allgemeine Daten online zu stellen und die vollständigen Daten auf Papier zur Verfügung zu stellen, nur bedingt effizient, zumal es sehr einfach wäre, die vollständigen Daten in der Papierversion zu besorgen, diese zu digitalisieren und sie dann auf Internet zu veröffentlichen.

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz empfiehlt schliesslich noch, alle notwendigen organisatorischen und sicherheitstechnischen Massnahmen zu ergreifen, um die Zuverlässigkeit und den Schutz der erhobenen Daten sowie die Ausübung der Rechte der betroffenen Personen zu gewährleisten (namentlich: Auskunftsrecht, Recht auf Berichtigung, Angaben zum Inhaber der Datensammlung).

8.3. Wahl- und Abstimmungskampagnen gemäss Artikel 139a Abs. 1 KV (Gemeinde-, Kantons- und/oder Bundesebene)

Artikel 139a Abs. 1 KV präzisiert nicht, für welche «Ebene» die politischen Organisationen ihre Rechnungen von Wahl- und Abstimmungskampagnen offenlegen müssen.

- > Der kantonale Gesetzgeber verfügt, wie bereits erwähnt, aufgrund von Artikel 39 Abs. 1 BV über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz im Bereich der **kantonalen** und **kommunalen** Urnengänge. Dies bedeutet konkret, dass der Kanton vollumfänglich befugt ist, Rechtsvorschriften zu erlassen über die Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen:
 - a) auf **Kantonsebene**, das heisst insbesondere kantonale Volksabstimmungen und Wahl der Mitglieder des Staatsrats;
 - b) auf **Bezirks- und/oder Wahlkreisebene**, das heisst namentlich Wahl der Oberamtfrauen und Oberamt männer und/oder der Mitglieder des Grossen Rats;
 - c) auf **Gemeindeebene**, das heisst Wahl der Gemeindebehörden (Gemeinderat, Generalrat) und Gemeindeabstimmungen sowie Urnengänge im Zusammenhang mit den **Gemeindeverbänden**.

Dass Wahlen und Abstimmungen auf **Kantonsebene**, an denen politische Organisationen teilnehmen, unter Artikel 139a Abs. 1 KV¹ fallen, scheint offensichtlich. Es stellt sich jedoch die Frage, ob für Urnengänge auf **Gemeindeebene** zwangsläufig gleich vorzugehen ist.

Um diese Frage zu beantworten, kann der am selben Tag angenommene Artikel 45a der Schwyzer Kantonsverfassung herangezogen werden, denn es ist davon auszugehen, dass sich die Initiantinnen und Initianten bei der Formulierung der beiden Texte abgesprochen haben. Ein Vergleich mit Artikel 139a KV zeigt, dass Artikel 45a der Schwyzer Kantonsverfassung im Gegensatz zum Freiburger Verfassungsartikel nicht nur die Abstimmungen und Wahlen auf **Kantonsebene ausdrücklich** erwähnt, *sondern auch jene auf Bezirks- und Gemeindeebene*, wobei die Offenlegungspflicht sowohl die Finanzierungsquellen als auch das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf umfasst. Da die beiden Texte sonst sehr ähnlich sind, ist anzunehmen, dass die Bezirks- und Gemeindeebene in der freiburgischen Fassung wahrscheinlich *absichtlich* weggelassen wurde. Dies umso mehr, als Abs. 2 von Art. 139a KV den Geltungsbereich auf die *«gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden»* beschränkt. Der Staatsrat ist im Übrigen überzeugt, dass der Gesetzgeber in diesem Bereich nach freiem Ermessen vorgehen kann. Schliesslich würde der bedeutende administrative und finanzielle Aufwand, den ein Einbezug der Urnengänge auf Gemeindeebene darstellen würde, wahrscheinlich eine Beteiligung der Gemeinden erfordern, der neue gebundene Ausgaben nach sich ziehen würde.

Aus diesen Gründen scheint es vollumfänglich mit dem Verfassungstext vereinbar, die Gemeindeautonomie in diesem Bereich zu respektieren. Deshalb wird vorgeschlagen:

- die Offenlegungspflicht auf Kantonsebene vorzusehen, wobei zu beachten ist, dass *im Kanton Freiburg die Bezirke und die Wahlkreise, die lediglich Verwaltungskreise ohne Rechtspersönlichkeit darstellen, unter den Begriff der kantonalen Urnengänge subsumiert werden können*;
 - es unter Wahrung der Gemeindeautonomie den Gemeinden zu überlassen, diese Pflichten auf kommunaler Ebene zu regeln, wenn sie dies für sinnvoll erachten.
- > Wahlen und Abstimmungen auf **nationaler** Ebene richten sich ebenfalls nach Artikel 39 Abs. 1 BV, der wie folgt lautet: *«Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.»*

¹ Die kantonalen Behörden werden in Artikel 139a Abs. 2 KV ausdrücklich erwähnt, was offensichtlich ein Hinweis darauf ist, dass «zumindest» die Urnengänge auf Kantonsebene betroffen sind.

- a) Es ist daher schwierig, den möglichen Handlungsspielraum der Kantone bei den eidgenössischen **Volksabstimmungen** abzuschätzen. Der Staatsrat geht deshalb davon aus, dass er in diesem Bereich grundsätzlich keinen Spielraum zum Erlass von Rechtsvorschriften in Anwendung von Artikel 139a KV hat. Diese Feststellung beruht auch auf pragmatischen Überlegungen: Eine einschlägige kantonale Gesetzgebung hätte keine Auswirkungen auf die nationalen politischen Organisationen, da sie nur auf Kantonsebene gelten würde. Für Abstimmungen auf dieser Ebene könnte nur ein Bundesgesetz eine Offenlegungspflicht einführen.
- b) In Bezug auf die eidgenössischen **Wahlen**, das heisst die Wahlkampagnen für die Mitglieder der Bundesversammlung, ist die Antwort weniger eindeutig, ob es nun um die Mitglieder des Nationalrats oder des Ständerats geht.

Nur schon um die Unterschiede zwischen den beiden Wahlen hervorzuheben, ist zuerst einmal darauf hinzuweisen, dass Kandidatinnen und Kandidaten für den Nationalrat nicht in ihrem Wahlkreis oder Kanton wohnhaft sein müssen.² Personen, die für den Ständerat kandidieren, müssen dagegen im Kanton wohnen, damit sie gewählt werden können (vgl. Art. 48 Abs. 1 PRG). Zudem gilt Folgendes zu beachten:

- Die Nationalratswahlen richten sich nach den Artikeln 149 Abs. 2 und 3 BV sowie nach den Artikeln 16 bis 57 BPR. *Das Bundesrecht enthält jedoch derzeit keine Bestimmungen zu ihrer Finanzierung.*
- Die Ständeratswahlen fallen gemäss Artikel 150 Abs. 3 BV in die Zuständigkeit der Kantone.

Es gibt also zwei unterschiedliche Regelungen für die Wahl der eidgenössischen Räte: das Bundesrecht für die Mitglieder des Nationalrats und die kantonale Gesetzgebung für die Mitglieder des Ständerats. Trotzdem sind sowohl die Nationalrätinnen und Nationalräte als auch die Ständerätinnen und Ständeräte Teil der Bundesbehörden und werden gleichzeitig im Kanton Freiburg gewählt, und hier wird es etwas komplizierter.

Aus den vorstehenden Erläuterungen folgt, dass bei der Wahl der eidgenössischen Räte das Bundesrecht auf die Nationalratswahlen und das kantonale Recht auf die Ständeratswahlen anwendbar ist. *Eine strikte Anwendung der vorgenannten Grundsätze bei der Umsetzung von Artikel 139a KV dürfte dazu führen, dass der Kanton Freiburg für die Transparenz der Kampagnen und für die Offenlegung des Einkommens ausschliesslich für die Ständerätinnen und Ständeräte*

² Vgl. Art. 27 Abs. 2 BRG, der übrigens nur aus diesem Grund notwendig ist.

Vorschriften erlassen würde. Da aber die National- und Ständeratswahlen gleichzeitig stattfinden, führen die politischen Organisationen vielfach für beide Räte eine gemeinsame Wahlkampagne. Diese Tatsache (Vermischung der Konten) könnte in der geltenden Rechtsordnung zu praktischen Problemen bei der Abgrenzung der Mittel führen, die für die eine oder die andere Kampagne eingehen oder ausgegeben werden, mit den offensichtlichen Möglichkeiten, den vom Volk geäußerten Willen zur Transparenz zu umgehen.

Der Kanton Schwyz befindet sich in einer ähnlichen Situation wie der Kanton Freiburg. Der Schwyzer Regierungsrat wies den Kantonsrat in seinem Bericht auf die oben angeführten Abgrenzungsschwierigkeiten hin, hielt aber trotzdem fest, dass nur die Ständeratswahlen unter die neue Regelung fallen. Die Bestimmungen der Kantone Genf, Tessin und Neuenburg gelten ebenfalls nur für Wahlen in der Zuständigkeit des jeweiligen Kantons, ohne dass der Gesetzestext genau definiert, um welche es sich handelt. Auf Anfrage des BJ bestätigten alle betroffenen Kantone, dass ihre Bestimmungen (nur) auf die Ständeratswahlen anwendbar sind.

Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass es hier in Anbetracht des Gesetzeszwecks und des vom Volk geäußerten Willens unabdingbar ist, pragmatisch vorzugehen. Auch wenn er sich über die rechtlichen Grenzen seines politischen Willens im Klaren ist, schlägt er hier vor, nicht nur die Ständeratswahlen, sondern auch die Nationalratswahlen der Offenlegungspflicht zu unterstellen. Er findet, dass eine unterschiedliche Regelung bezüglich der Offenlegung der Einkommen besagter Mandatsträgerinnen und Mandatsträger keinen Sinn ergibt, auch wenn dies rechtlich vertretbar wäre. Er wird später auf die Fragen, die sich in Zusammenhang mit diesen unterschiedlichen Status stellen, zurückkommen.

8.4. Unterschiedlicher «Status» der National- und Ständeratsmitglieder: Stellungnahme des Bundesamts für Justiz

Auf eine informelle Anfrage vom 18. Dezember 2018 zu Artikel 139a Abs. 2 KV vertrat das Bundesamt für Justiz (BJ) im Wesentlichen die Ansicht, diese Bestimmung betreffe *prima facie* lediglich die gewählten Mitglieder der Kantonsbehörden, was die **Ständerätinnen und Ständeräte** ausschliesse würde, die einer Bundesbehörde angehören (5. Titel der BV in Verbindung mit Art. 148 BV).

Das BJ hielt des Weiteren jedoch Folgendes fest: Nach Artikel 39 Abs. 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone bestimmen

sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Diese Präzisierung wird von der Lehre zu Recht als rein deklaratorisch angesehen, da sich die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung der politischen Rechte auf Kantons- und Gemeindeebene ohnehin aus ihrer Organisationsautonomie ergibt. Artikel 150 Abs. 3 BV bestimmt zudem, dass die Wahl in den **Ständerat** vom Kanton geregelt wird. Nach Ansicht des BJ sind die Kantone daher aufgrund ihrer Organisationsautonomie sowie der Artikel 39 Abs. 1 und 150 Abs. 3 BV befugt, die Offenlegung der Finanzierung von Wahlkampagnen für ihre Ständerätinnen und Ständeräte zu regeln. Die Frage, ob der Bund gestützt auf Artikel 164 Abs. 1 Bst. g BV Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung der Ständeratsmitglieder erlassen könnte, wie er beispielsweise das Gelübde regelt (Art. 3 ParlG), das sowohl für Stände- wie Nationalratsmitglieder gilt, ist laut BJ umstritten, und zwar auch in der Bundesverwaltung.

Das BJ schreibt zudem, dass sich diese Frage bei einer Annahme der Transparenzinitiative (s. BBl 2018 5623), die auch die **Ständeratswahlen** einschliesst, möglicherweise nicht mehr stellen würde. Diese Volksinitiative sieht nämlich vor, dass der Bund Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von Kampagnen im Hinblick auf Wahlen in die Bundesversammlung erlässt (Art. 39a Abs. 1 Bst. b). Bei einer Annahme der Initiative wären also vermutlich sowohl die Ständeratswahlen als auch die Nationalratswahlen von der neuen Bundesregelung betroffen. Diese hätte grundsätzlich Vorrang vor den kantonalen Transparenzvorschriften für die Ständeratswahlen. Dasselbe wäre der Fall, wenn das Parlament der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberstellt, der die eidgenössischen Wahlen¹ einschliesst, und das Volk diesen Gegenentwurf annimmt. Falls der Initiative ein indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt wird, würde sich in diesem Fall die Frage stellen, ob das Parlament über eine genügende Verfassungsgrundlage verfügt, um Vorschriften für die Ständeratswahlen zu erlassen. Ob eine ausreichende Verfassungsgrundlage zur Regelung der Ständeratswahlen besteht, ist innerhalb der Bundesverwaltung wie bereits erwähnt umstritten. Falls ein Bundesgesetz Offenlegungspflichten für die Ständeratswahlen vorsehen würde, würden diese Regeln den bestehenden kantonalen Bestimmungen grundsätzlich ebenfalls vorgehen.

Was die **Nationalratswahlen** betrifft, ist der Bund gemäss BJ befugt, Transparenzvorschriften zu erlassen, da er dafür zuständig ist, die Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene sowie die Organisation und die Arbeitsweise des Nationalrats als Bundesbehörde zu regeln. *Offen lässt das BJ die Frage, ob die Kantone ihre parallele Zuständigkeit zum Erlass von Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von Wahlkampagnen für die Nationalratswahlen behalten, solange die jeweilige Regelung dem Bundesrecht nicht entge-*

¹ Dies ist der Fall beim Vorentwurf des Bundesgesetzes 19.400 Pa. Iv. «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung».

gensteht und als übergeordnetes Ziel die Transparenz oder die Korruptionsbekämpfung zum Gegenstand hat. [...]

Wie bereits erwähnt, strebt der Staatsrat mit diesem Gesetz Transparenz an. Er schlägt daher vor, im kantonalen Recht sowohl die Ständerats- als auch die Nationalratswahlen sowie die Personen, die bei diesen Wahlen gewählt werden, den von Art. 139a KV vorgegebenen Offenlegungspflichten zu unterstellen. Er ist der Ansicht, dass man hier den strengen Rahmen der Ausübung der politischen Rechte verlässt, was durch die von den Initiantinnen und Initianten gewählte Platzierung des Artikels 139a KV in der Kantonsverfassung bestätigt wird. Dieser wurde nämlich Kapitel 8 über die «zivile Gesellschaft» angegliedert, und nicht Kapitel 3 zu den «politischen Rechten».

8.5. Organisationen nach Artikel 139a Abs. 1 KV

Das Ziel der Initiative besteht im Wesentlichen darin zu verhindern, dass Personen oder Organisationen, die Privatinteressen verfolgen, diskret *«zahlen können, um politische Macht zu erlangen»*, wie es die Initiantinnen und Initianten formulieren. Dies bedeutet grundsätzlich, dass die politischen Organisationen jedes Mal, wenn sie sich an einem Urnengang beteiligen, ihre Finanzierung offenlegen müssen.

Dieses Ziel lässt sich nur erreichen, wenn alle politischen Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen oder an Wahlen beteiligt haben, die Identität oder den Firmennamen der Personen offenlegen, die den betreffenden Urnengang unterstützt haben, wie dies auch die anderen Kantone vorschreiben, die über eine Transparenzpflicht im Bereich der Politikfinanzierung verfügen, und wie es Artikel 139a Abs. 1 Bst. b und c KV im Übrigen ausdrücklich vorsieht. Der vorliegende Vorentwurf muss daher nicht nur die offenzulegenden Mindestinformationen und die Publikationsdaten oder -fristen sowie weitere Modalitäten festlegen, sondern auch den Kreis der politischen Organisationen, die der Offenlegungspflicht unterstehen, möglichst klar abgrenzen.

Was diesen letzten Punkt betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass das Gesetz nicht nur für politische Parteien im klassischen Sinn gelten soll, sondern für alle politischen Organisationen, *die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen*. Mit einer möglichst umfassenden Formulierung soll verhindert werden, dass die Pflicht zur Offenlegung der Finanzierung durch bestimmte Organisationsformen umgangen werden kann. Aus dem gleichen Grund sollen auch Abstimmungen, die auf einem Referendum oder einer Initiative basieren, der Transparenzpflicht unterstellt werden; hier geht es um die finanziellen Mittel, die Initiativ- und Referendumskomitees für ihre Kampagnen einsetzen.

Was dagegen die Offenlegung der jährlichen Rechnung der Organisation als solche, das heisst der «ordentlichen» Finanzierung dieser politischen Organisationen anbelangt, kann diese Pflicht de facto nicht auf kurzlebige «Kampagnenorganisationen» angewendet werden. Nur langfristig aufgestellte politische Organisationen können über ihre jährliche Rechnung dieser «ordentlichen» Pflicht zur Offenlegung der Politikfinanzierung unterstellt werden. Nur die im Parteienregister gemäss PRG eingetragenen politischen Organisationen sollen ihre Jahresrechnungen offenlegen müssen.

8.6. Die Festlegung eines konkreten Betrags in Zusammenhang mit Spenden von juristischen Personen (vgl. Art. 139a Abs. 1 Bst. b KV)?

Im Gegensatz zu den Spenden von natürlichen Personen legt Art. 139a Abs. 1 Bst. b KV keinen Mindestbetrag für Spenden von juristischen Personen fest. Aufgrund der Unterlagen, die im Rahmen der Unterschriftensammlung und später für die Abstimmung, die zur Annahme des neuen Verfassungsartikels 139a geführt hat, abgegeben wurden, lässt sich nicht bestimmen, dass sich der Schwellenwert, ab dem die Identität der juristischen Personen, die eine Spende gemacht haben, bekannt gegeben werden muss, zwingend von dem für natürliche Personen festgelegten Schwellenwert unterscheiden muss.

Die Festlegung des Schwellenwerts auf «CHF 0.–» bei der Umsetzung von Art. 139a Abs. 1 Bst. b KV würde zum einen dem von den Initiantinnen und Initianten verfolgten Zweck offensichtlich widersprechen. Der Broschüre, die letztere an die Stimmberechtigten verteilten, war zu entnehmen, dass es die grossen Geldgeber sind, die ihre Beteiligung öffentlich rechtfertigen müssen (vgl. Abstimmungserläuterungen), und nicht die kleinen Beitragszahler. Eine Person, selbst eine juristische, die CHF 10.– oder CHF 100.– beiträgt, kann offensichtlich nicht als grosser Geldgeber betrachtet werden.

Zum andern ist, in dem von der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz hervorgehobenen Sinn (vgl. Ziff. 8.2), ein Beitrag von 100 Franken, den ein Quartierladen als juristische Person, oder auch eine Genossenschaft oder ein Konsumentenschutzverein, für ein Mitglied oder für eine Kundin oder einen Kunden spendet, die oder der für einen Sitz im Parlament kandidiert, nicht mehr ausschlaggebend, als wenn die Spende von einer Privatperson stammt. Sie sieht in beiden Fällen kein öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung. Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz hat in einem Gutachten festgehalten, dass diesbezüglich eine Lösung gefunden werden muss, die besser mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist. Sie hat empfohlen, diesen Punkt bei der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes zu präzisieren.

Aus diesen Gründen und da die Vorschriften, die sich aus dem Schutz von Personendaten herleiten lassen, den Schutz von *kleinen Geldgebern* erfordern (Anwendung insbesondere des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit), schlägt der Staatsrat vor, dass das Ausführungsgesetz Art. 139a Abs. 1 Bst. b KV dahingehend ergänzt, dass es einen Mindestbetrag festlegt, ab dem der Firmenname einer juristischen Person, die eine Spende gemacht hat, veröffentlicht werden muss. Aus all den vorerwähnten Gründen scheint es kohärent, diesen Betrag auf 5000 Franken festzulegen, wie es auch für die natürlichen Personen vorgesehen ist. Die Einführung eines anderen Betrags könnte den unerwünschten Effekt haben, dass der Vollzug des Gesetzes leicht und ganz legal umgangen werden könnte, indem eine juristische Person über eine natürliche Person eine Spende machen lässt. Da auch Sachleistungen berücksichtigt werden, besteht die Gefahr, dass selbst ein von einer Organisation oder einem Unternehmen «offerierter Kaffee», der nicht deklariert wurde, zu einer Polemik führt und das Vertrauen gegenüber den Institutionen unverhältnismässig gefährdet; dies ist von den Initiantinnen und Initianten wahrscheinlich nicht erwünscht.

Mit der Festlegung eines Betrages in dieser Höhe konzentriert sich diese Gesetzgebung auf die «grossen Geldgeber», ob es sich nun um natürliche oder juristische Personen handelt. Die vorgeschlagene Lösung beeinträchtigt die Privatinteressen somit nicht in unverhältnismässiger Masse (z. B.: Recht auf Abstimmungsgeheimnis und den Schutz der Personendaten) und entspricht dem im öffentlichen Interesse angestrebten Zweck.

8.7. Inhalt und Zeitpunkt der Offenlegung durch die Organisationen gemäss Artikel 139 Abs. 1 KV

Gemäss den in den Abstimmungserläuterungen aufgeführten Argumenten des Initiativkomitees ermöglicht es eine grössere Transparenz in der Politikfinanzierung «den Stimmberechtigten, zu erkennen, wer politische Kampagnen finanziert und welche Privatinteressen die Parteien und Komitees vertreten. Zudem erlaubt es, das Ausmass der finanziellen Zuwendungen und deren Auswirkungen auf die Politik besser abzuschätzen. [...] Es wäre nicht mehr möglich, sich mit Geld politischen Einfluss zu erkaufen, ohne dass die Stimmberechtigten über die Zahlungen informiert sind. So zeigen die Parteien, dass sie die Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen. Sie geben ihnen die Möglichkeit, sich eine unabhängige Meinung zu bilden. Nur wenn die Finanzierungsquellen von Kampagnen bekannt sind, kann man sich über politische Interessen der Geldgeber, finanzielle Verflechtungen und mögliche Abhängigkeiten ein Bild machen.»

Daraus geht hervor, dass die Initiative mit dem Ziel konzipiert wurde, dass die Stimmberechtigten vor dem Abstimmen oder Wählen wissen, welche allfälligen Privatinteressen

hinter den Kampagnen der politischen Organisationen stecken. Dies bedeutet, dass die Interessen jeweils vor der Abstimmung oder Wahl offengelegt werden müssen. Deshalb wurde vielleicht in Artikel 139a Abs. 1 Bst. a KV auch der Begriff «Budget» gewählt.

Das Gesetz muss also konkret vorsehen, dass die politischen Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, innerhalb einer zu bestimmenden Frist ein Kampagnenbudget mit allen geplanten Aufwendungen und deren Finanzierung vorlegen müssen.

Da die Initiantinnen und Initianten davon ausgegangen sind, dass das Kampagnenbudget vor dem Urnengang vorzulegen ist, muss das Gesetz schliesslich eine Pflicht zur Einreichung und Offenlegung der Schlussabrechnung nach der jeweiligen Wahl oder Abstimmung vorsehen. Nur so kann verhindert werden, dass die Bestimmung durch Spenden *nach* der Veröffentlichung des Budgets umgangen werden kann.

8.8. Welches sind die «gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden» nach Artikel 139a Abs. 2 KV, und kann der Gesetzgeber diesen Begriff auf andere gewählte Mandatsträger ausdehnen?

Gemäss Artikel 139a Abs. 2 KV veröffentlichen «die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.»

1) Zunächst stellt sich die Frage, was unter dem Begriff «gewählte Mitglieder der kantonalen Behörden» zu verstehen ist. Handelt es sich nur um Personen, die vom Volk gewählt wurden? Fallen «indirekt», das heisst beispielsweise durch den Grossen Rat gewählte Personen ebenfalls unter diese Bestimmung?

- Falls der Begriff «gewählte Mitglieder der kantonalen Behörden» auch indirekt gewählte Personen umfassen sollte, könnte Artikel 139a Abs. 2 KV die vom Grossen Rat gewählten «kantonalen Behörden» betreffen, die in Artikel 103 Abs. 1 KV ausdrücklich aufgeführt sind. Dabei handelt es sich *namentlich* um die Mitglieder des Justizrats, der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft sowie um die Generalsekretärin oder den Generalsekretär des Grossen Rats.

Da Transparenz gegenüber den «Stimmberechtigten» gefordert wird (vgl. Abstimmungserläuterungen), ist die Offenlegungspflicht auf Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu beschränken, die durch Volkswahl in ein öffentliches Amt gewählt werden.

2) Des Weiteren ist zu entscheiden, ob die Transparenzpflicht nur für gewählte Mitglieder der **kantonalen Behörden** gelten soll, wie es Artikel 139a Abs. 2 KV vor-

sieht, oder ob das Ausführungsgesetz¹ diese Pflicht auch für die **Kantonsvertreterinnen und -vertreter in den Bundesbehörden** bzw. für **kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger** einführen soll.

- Wie weiter oben ausgeführt, wird insbesondere aus Gründen der Gemeindeautonomie vorgeschlagen, dass dieses Gesetz die Pflicht, das Einkommen aus ihrer Tätigkeit in Zusammenhang mit ihrem politischen Mandat offenzulegen, nicht auf kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ausdehnt. Nichts hindert jedoch die Gemeinden, in denen diese Tätigkeit beruflich ausgeübt wird, daran, ein entsprechendes allgemeinverbindliches Gemeindefreglement zu erlassen. Auch für Gemeindeverbände besteht die gleiche Möglichkeit.
- Dagegen wird, aus den bereits weiter vorne aufgeführten Gründen, vorgeschlagen, dass alle Freiburger Vertreterinnen und Vertreter in der Bundesversammlung (Ständerätinnen und Ständeräte und Nationalrätinnen und Nationalräte) ihre Einkommen offenlegen müssen. Diese Frage muss diskutiert werden, obwohl der Vorschlag wie weiter oben erwähnt Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht aufwerfen könnte. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zur Frage verwiesen, welche Wahl- und Abstimmungskampagnen von Artikel 139a Abs. 1 KV betroffen sind. Die dort aufgeführten Argumente für die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter des Kantons in den Bundesbehörden gelten *mutatis mutandis* auch für die Frage, ob diese Personen einer kantonalen Pflicht zur Offenlegung ihrer Einkommen unterstellt werden können.

8.9. Einkommen im Zusammenhang mit dem Mandat (Art. 139a Abs. 2 KV)

Die Formulierung der Initiantinnen und Initianten lässt viele Möglichkeiten offen, die zum Teil zu einer Verletzung des Berufsgeheimnisses führen könnten, beispielsweise wenn die Offenlegung ein Mandat betrifft, das dem Berufsgeheimnis untersteht.

Da die Unterlagen der Initiantinnen und Initianten sowie deren Stellungnahmen im Vorfeld der Abstimmung diesbezüglich keine Hinweise enthalten, wird vorgeschlagen, alle Einkünfte, die gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in Verbindung mit ihren offengelegten (oder offenzu-

¹ In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der kantonale Gesetzgeber zwar nicht das Recht hat, die in der Kantonsverfassung klar und deutlich formulierten Pflichten einzuschränken, aber befugt ist, sie gestützt auf eine formell-gesetzliche Grundlage auszudehnen. So kann das kantonale Recht eine Transparenzpflicht für eidgenössische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger vorsehen, *sofern die Ausdehnung der Pflicht mit dem übergeordneten Recht (Bundesrecht) vereinbar ist*. Da die politischen Rechte auf Gemeindeebene in die Zuständigkeit des kantonalen Gesetzgebers fallen, kann dieser ohne Weiteres eine Offenlegungspflicht für kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger einführen.

legenden)² Interessenbindungen erzielen, als Einkommen im Zusammenhang mit dem Mandat anzusehen.

Die hauptberufliche Tätigkeit ist (*wenn es sich nicht um eine politische Tätigkeit handelt, denn in diesem Falle würde sie unter die Definition des mit dem Mandat erzielten Einkommens fallen*) von der Offenlegungspflicht ausgenommen, da sie nicht «Bestandteil» der politischen Tätigkeit ist. Im Übrigen hätte eine solche Offenlegungspflicht möglicherweise eine erhebliche abschreckende Wirkung auf viele potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten für ein öffentliches Amt auf Kantons- oder Bundesebene und würde ausserdem dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen.

8.10. Was geschieht mit anonymen oder unter einem Pseudonym eingegangenen Spenden?

Artikel 139a Abs. 1 Bst. c KV erlaubt es den Beschenkten, *die Identität* der natürlichen Personen, deren Zahlung 5000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt, nicht offenzulegen. In Anwendung der unter Ziffer 8.6 ausgeführten Grundsätze wird in Artikel 7 Abs. 2 dieses Entwurfs vorgeschlagen, für juristische Personen gleich vorzugehen.

Es stellt sich die Frage, ob dies anonyme Spenden zulässt. Dies würde gegebenenfalls bedeuten, dass nicht nur die Identität der Spenderin oder des Spenders nicht offengelegt werden muss, sondern auch, dass die letztere gegenüber der oder dem Beschenkten anonym bleiben können. Wie könnte die Staatskanzlei jedoch bei anonym oder unter einem Pseudonym eingegangenen Spenden sicherstellen, dass Spenderinnen oder Spender den vorgeschriebenen Schwellenwert nicht umgehen und einen höheren Betrag spenden, indem sie anonym oder unter verschiedenen Pseudonymen mehrere Spenden tätigen? Die im Gesetzesvorentwurf, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, vorgesehene Möglichkeit, anonym oder unter einem Pseudonym zu spenden, würde Art. 139a Abs. 1 Bst. c KV wie auch die Artikel 7 Abs. 2 und 8 Abs. 2 dieses Gesetzesentwurfs ihrer Substanz berauben oder es der Behörde zumindest verunmöglichen, zu überprüfen, ob deren Inhalt befolgt wurde.

Um die erwähnten unerwünschten Auswirkungen zu verhindern, sieht Artikel 3 Abs. 3 des Entwurfs nun vor, dass jede anonym oder unter einem Pseudonym eingegangene Spende unverzüglich der Staatskanzlei überwiesen werden, bzw. zugunsten des Staates beschlagnahmt werden muss. Dieser wird die Spende gemäss Artikel 3 Abs. 4 verwenden.

Dies bedeutet nicht, dass die Spenderin oder der Spender ihre oder seine Anonymität gegenüber der Öffentlichkeit nicht wahren kann: Sobald überprüft werden konnte, dass

² Vgl. Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten

sie oder er keine (kumulierten; vgl. Art. 3 Abs. 2) Spenden vorgenommen hat, die die vorgeschriebenen Schwellenwerte überschreiten, wird ihre oder seine Identität nicht offengelegt.

8.11. Prüfung der Rechnungen der Organisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie der von den gewählten Mandatsträgern offengelegten Einkommen

Nach Artikel 139a Abs. 3 KV müssen die veröffentlichten Daten von der Kantonsverwaltung oder einer unabhängigen Stelle geprüft werden. Die beauftragte Stelle muss prüfen, ob die Angaben zur Finanzierung und zu den Einkommen der in Anwendung von Artikel 139a Abs. 2 KV bezeichneten Personen korrekt sind. Gemäss dem Verfassungstext müssen die überprüften Daten anschliessend online zur Verfügung gestellt werden, damit sie von jedermann eingesehen werden können.

Für die aufgrund des neuen Artikels 139a KV getroffenen Massnahmen könnte eine unabhängige Kontrolle vorgesehen werden. Die Einführung wirkungsvoller Kontrollmechanismen wäre allerdings mit erheblichen Kosten und einem beträchtlichen administrativen Aufwand verbunden. In der Schweiz und im Kanton Freiburg gibt es ja nicht nur Parlamentswahlen wie in anderen Staaten Europas, sondern eine Vielzahl von regelmässigen Abstimmungen und Wahlen.

Der Wortlaut von Artikel 139a Abs. 3 KV enthält zwar keine spezifischen Vorschriften für die Kontrolle. Trotzdem befindet sich der Staatsrat, und nach ihm der Grosse Rat, in einem Dilemma: Entweder wird ein staatsinterner Kontrollmechanismus eingeführt, oder dann werden vom Staat unabhängige Kontrollmechanismen vorgesehen, die aufwendig sind und hohe Kosten für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und/oder die politischen Organisationen nach sich ziehen.

Angesichts der Regelungen der Kantone Tessin, Genf und Neuenburg, die der Bundesrat in seiner Botschaft vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» vorstellte (vgl. Ziff. 2.2.1 bis 2.2.3 der Botschaft), schlägt der vorliegende Gesetzesentwurf vor, aus Kostengründen bei der Kontrolle der (obligatorischen) Erklärungen der politischen Organisationen in erster Linie auf das Vertrauen abzustellen; dies umfasst systematische, aber stichprobenweise Kontrollen dieser Erklärungen. Alle anderen Lösungen, nämlich eine vollständige Kontrolle, scheinen unverhältnismässig aufwendig im Vergleich zum angestrebten Ziel. Dies gilt umso mehr, als von einem sehr geringen Betrugsrisiko auszugehen ist, weil die bei einer Stichkontrolle aufgedeckten Unregelmässigkeiten einen enormen Imageschaden für die fehlbare politische Organisation oder den fehlbaren Mandatsträger

zur Folge hätten. Ausserdem hätten die vorgeschlagenen verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Sanktionen, auf die weiter unten eingegangen wird, ebenfalls eine stark abschreckende Wirkung.

Um den trotzdem beträchtlichen finanziellen und organisatorischen Aufwand der neuen Aufgaben optimal zu verteilen, ist vorgesehen, dass die verantwortlichen Stellen der politischen Organisationen bzw. die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die erforderlichen Informationen durch Selbstdeklaration den Behörden mitteilen.

Die Staatskanzlei, die bereits allgemein für die Organisation der Wahlen und Abstimmungen zuständig ist, ist – wie in anderen Kantonen und im Gesetzesentwurf des Bundes vorgesehen – als für die Ausführung des Gesetzes zuständige Behörde vorgesehen. Die Kantonale Steuerverwaltung wird eine Rolle bei der Kontrolle der offengelegten Einkommen spielen. Beide Behörden müssen die Kompetenz erhalten, ihre Kontrollaufgaben an Dritte delegieren zu können.

Zu diesem Zweck wird die Staatskanzlei für jedes Kalenderjahr die vollständige Liste der Personen zur Verfügung stellen, die ihre Einkommen offenlegen müssen. Diese Zentralisierung der Kontrolle ermöglicht einen klaren Überblick über die Sachlage, vor allem in den Fällen, in denen Sanktionen in Betracht gezogen werden müssen. Was die Erklärungen zu den Einkommen betrifft, so wird die Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) kontrollieren, ob die Angaben zu den Einkommen vollständig sind. Gegebenenfalls erfolgt dies ebenfalls durch Stichkontrollen, wobei die der Staatskanzlei vorliegenden Angaben mit jenen der KSTV verglichen werden. Da die Steuererklärungen manchmal an unterschiedlichen Daten retournieren werden können bzw. müssen, werden die Einkommen eines bestimmten Jahres grundsätzlich zwischen September und Dezember des darauffolgenden Jahres kontrolliert.

Stimmen die auf der Liste angegebenen Einkommen mit den in der Steuererklärung deklarierten Einkommen überein, so kann die KSTV die Staatskanzlei lediglich darüber in Kenntnis setzen. Sollte die KSTV hingegen feststellen, dass die in der Steuererklärung aufgeführten Einkommen auf der Liste nicht angegeben wurden, obwohl sie ihrer Ansicht nach hätten gemeldet werden sollen, meldet sie besagte Einkommen und ihre Beträge der Staatskanzlei, damit diese die notwendigen Massnahmen ergreifen kann (man denkt hier namentlich an eine Strafanzeige im Sinne des Gesetzes über die Transparenz bei der Politikfinanzierung). In diesem Zusammenhang würde die vorgeschlagene Bestimmung (Art. 12 des Entwurfs) **eine formell-gesetzliche Grundlage bilden, die die Geheimhaltungspflicht, der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KSTV nach Art. 139 DStG unterstehen, aufheben würde**. Ohne die Aufhebung der Geheimhaltungs-

pflicht würde die Staatskanzlei nicht über die Informationen verfügen, die sie für den Vollzug des Gesetzes benötigt.

Sollte die KSTV hingegen feststellen, dass auf der Liste der Staatskanzlei angegebene Einkommen in der Steuererklärung nicht erfasst wurden, könnte sie diese Information im Rahmen eines Verfahrens für versuchte Steuerhinterziehung bzw. gegebenenfalls im Rahmen eines Nachsteuerverfahrens verwenden. Im Sinne von Art. 194 DStG müssen die Personen, die der Offenlegungspflicht unterstellt sind, mit dem Formular, das sie jedes Jahr gemäss Art. 12 Abs. 1 ausfüllen müssen, auf diese Punkte hingewiesen werden.

Wie es Artikel 139a Abs. 4 KV verlangt, veröffentlicht die Staatskanzlei alle diese Daten anschliessend auf der Website des Kantons.

8.12. Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflicht

Auch wenn nicht für jede Pflicht unbedingt «repressive» Massnahmen vorgesehen werden müssen, wird im vorliegenden Gesetzesvorentwurf vorgeschlagen, Verstösse gegen die in Artikel 139a Abs. 1 KV verankerte Transparenzpflicht mit der Verweigerung aller Beiträge gemäss der Gesetzgebung über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten zu ahnden.

Ausserdem soll die Nichteinhaltung der Transparenzpflichten durch politische Organisationen und gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden.

Für den Fall, dass Unregelmässigkeiten festgestellt würden, wäre der Imageschaden für die politische Organisation oder die Mandatsträgerin oder den Mandatsträger so gross, dass vernünftigerweise angenommen werden kann, dass das Betrugsrisiko von vornherein stark beschränkt ist.

8.13. Die Wahl der zuständigen Vollzugsbehörde für die Umsetzung des PolFiG

Um die politische Neutralität der kantonalen Verwaltung bei der Führung dieser heiklen Dossiers so gut wie möglich sicherzustellen, wird die Staatskanzlei als für den Vollzug dieses Gesetzes zuständige Behörde bezeichnet. Dies entspricht der Lösung, die im Allgemeinen in den anderen Kantonen angewendet wird, die eine solche Gesetzgebung haben, und auch auf Bundesebene ist derzeit vorgesehen, dass die Bundeskanzlei gegebenenfalls eine Bundesgesetzgebung in diesem Bereich umzusetzen würde.

Für die Offenlegung der Einkommen muss folgerichtig die Kantonale Steuerverwaltung, ein zentrales Amt, der Staatskanzlei bei ihren Vollzugsaufgaben helfen. Die KSTV hat

sonst keine weiteren Vollzugsaufgaben in Zusammenhang mit diesem Gesetz.

9. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

9.1. Gesetz über die Politikfinanzierung (PolFiG)

Artikel 1 Zweck des Gesetzes

Diese Bestimmung regelt den Zweck des Gesetzes, das heisst die Umsetzung von Artikel 139a KV. Sie erfordert keine weiteren Erläuterungen.

Artikel 2 Geltungsbereich des Gesetzes

Artikel 2 Abs. 1 beschränkt im Wesentlichen den Geltungsbereich des Gesetzes auf kantonale Urnengänge und die Wahlen der Freiburger Vertreterinnen und Vertreter in den Stände- und den Nationalrat.

Es wird darauf hingewiesen, dass Wahlen auf der Stufe der Bezirke und Wahlkreise als kantonale Urnengänge gelten, da dabei Mitglieder kantonalen Behörden gewählt werden (Oberamtfrauen und Oberamt männer, Mitglieder des Grossen Rats). Für weitere Informationen zu diesem Punkt wird auf Ziffer 8.3 der Botschaft verwiesen.

Art. 2 präzisiert, dass die Transparenz in der Politikfinanzierung auf Gemeindeebene nicht in diesem Gesetz geregelt ist. Es wird darauf hingewiesen, dass sie mit der Verabschiedung eines allgemeinverbindlichen Reglements von den Gemeinden selbst geregelt werden kann. Dasselbe gilt im Übrigen für die Gemeindeverbände und die Agglomerationen.

Artikel 3 Finanzierungsarten, Kumulierung und anonym oder unter einem Pseudonym eingegangene Spenden oder Zuwendungen

Artikel 3 Abs. 1 hält im Wesentlichen fest, dass neben den üblichen «geldwerten» finanziellen Beiträgen von natürlichen und juristischen Personen auch Sachleistungen als Finanzierung gelten. Im Wesentlichen sind hier alle ökonomischen Vorteile gemeint, die den politischen Organisationen freiwillig gewährt werden.

- > Darunter können beispielsweise fallen:
 - zu Sonderkonditionen gedrucktes Wahl- oder Abstimmungsmaterial;
 - von einer Firma kostenlos abgegebene Werbeartikel und Geschenke zum Verteilen, etwa Bleistifte usw.;
 - Fahrnis jeder Art, und sogar Immobilien;

- die kostenlose Zurverfügungstellung eines Sitzungszimmers und die Übernahme eines Apéros oder anderer Kosten;
- das Unternehmen «A» offeriert den Personen, die im Rahmen einer Kampagne Plakate aufhängen oder andere Tätigkeiten ausführen, Gutscheine im Wert von CHF XX.– (von «A» oder von einem anderen Unternehmen);
- die Zurverfügungstellung eines Fahrzeugs während der Kampagne;
- die Zurverfügungstellung eines Sekretariats während einer Kampagne;
- Übernahme der Kosten einer Umfrage: Das Unternehmen oder der Verein «A» beauftragt ein Forschungsinstitut, bezahlt die Rechnung und teilt die Ergebnisse der Umfrage mit den in die Kampagne involvierten Personen;
- die Zurverfügungstellung einer Werbebeilage oder die Bezahlung von Rechnungen, die eigentlich von der politischen Organisation bezahlt werden müssten, die die Kampagne durchführt;
- usw.

Der wirtschaftliche Wert solcher Leistungen ist zu berücksichtigen oder zum marktüblichen Preis anzugeben, sofern er quantifizierbar ist.

Gemischte Schenkungen fallen ebenfalls unter Art. 3 Abs. 1, ansonsten wäre eine Umgehung des Gesetzes leicht möglich. Dies, indem der (Kauf-)Preis bewusst unter dem Wert des Veräusserungsgegenstandes angesetzt wird, um die wirtschaftliche Differenz der Erwerblerin bzw. der politischen Organisation unentgeltlich zukommen zu lassen. Bei gemischten Schenkungen gilt allerdings nur die Differenz zwischen Leistung und Gegenleistung als Spende im Sinne der Gesetzesvorlage.

Der Wert *ehrenamtlicher Tätigkeiten*, wie zum Beispiel das Verteilen von Flugblättern oder anderem müssten hingegen nicht zwingend beziffert werden; folglich sollten sie nicht unter diese Definition fallen.

- > Bei den finanziellen Leistungen handelt es sich um «geldwerte» Zuwendungen (oft als «Spenden» bezeichnet) aus Bargeldüberweisungen oder Bankeinzahlungen.
- > Alle weiteren direkten und indirekten wirtschaftlichen Vorteile (z. B. die kostenlose Bereitstellung von Dienstleistungen oder Gütern, die Zusicherung oder die Vergabe von zinslosen Darlehen) müssen ebenfalls als Finanzierung im Sinne des Entwurfs offengelegt werden.

Absatz 2 behandelt die Spenden von ein und derselben Person, die einzeln und für die gleiche Wahl oder das gleiche Jahr die im Gesetz vorgesehenen Schwellenwerte nicht erreichen. Wenn diese Spenden auch zusammengezählt die Schwellenwerte nicht erreichen, so bleibt die Identität der Spenderin oder des Spenders, die bekannt sein muss, geheim. Sobald

die zusammengezählten Spenden die für die entsprechende Wahl (*Offenlegung der Kampagnenfinanzierung*) oder für das entsprechende Jahr (*Offenlegung der Jahresrechnungen der politischen Organisationen*) vorgesehenen Schwellenwerte erreicht oder übersteigt, muss die Identität der Spenderin oder des Spenders bekanntgegeben werden. In Zusammenhang mit den vorgesehenen Schwellenwerten ist zur Berechnung des Betrags einer Finanzierung der Verkehrswert ausschlaggebend. Zur Berechnung, ob eine Finanzierung gegebenenfalls den festgelegten Minimalwert erreicht, müssen sämtliche Beträge von ein und derselben Person für die Wahl, wenn es um die Offenlegung der Kampagnenfinanzierung geht, oder während eines Jahres, wenn es um die Offenlegung der Jahresrechnungen der politischen Organisationen geht, zusammengezählt werden. Mit dieser Berechnungsmethode kann verhindert werden, dass man sich der Pflicht zur Offenlegung entziehen kann, indem eine Finanzierung in mehreren Tranchen gewährt wird, die einzeln für sich die festgelegten Mindestbeträge nicht überschreiten.

Ist die Identität der Spenderin oder des Spenders nicht bekannt, (anonym oder unter einem Pseudonym eingegangene Spenden), ist Absatz 3 anwendbar. Da die Spenden in einem solchen Fall nicht erstattet werden können, müssen sie unverzüglich dem Staat abgegeben werden.

Der nach dem Vernehmlassungsverfahren hinzugefügte Zusatz über Möglichkeit, den Betrag zu beschlagnahmen, wenn er nicht freiwillig überwiesen wird, wurde vorgesehen, weil zwar Artikel 17 Abs. 2 das anwendbare Verfahren vorsieht, aber der Grundsatz der Beschlagnahme an sich im Gesetz nicht erwähnt wurde. Doch die Artikel 69 und 70 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (welche die Bedingungen für eine Einziehung definieren) scheinen nicht anwendbar zu sein: Auch wenn eine anonyme Spende das vorliegende Gesetz missachtet, ist sie a priori kein Gegenstand, der zur Begehung einer Straftat nach dem Strafrecht des Bundes gedient hat oder bestimmt war (69 Abs. 1 StGB), oder der durch eine Straftat erlangt worden ist oder dazu bestimmt war, eine Straftat zu veranlassen oder zu belohnen (70 Abs. 1 StGB). Eine anonyme Spende zu machen oder anzunehmen, ist keine im Strafrecht des Bundes vorgesehene Straftat. Aus diesem Grund, und da eine anonyme Spende auch keine Straftat im Sinne des kantonalen Strafrechts ist – und auch nur schwer eine solche darstellen könnte, da der Urheber der Straftat grundsätzlich nicht identifiziert werden kann, erscheint die Anwendung der Schweizerischen Strafprozessordnung ohne weitere Präzisierung im kantonalen Gesetz zunächst fragwürdig. Da dieses Gesetz jedoch die Tatsache, anonyme Spenden oder Zuwendungen nicht offenzulegen oder unverzüglich zu überweisen, zu einer kantonalen Straftat erklärt, kann diese Straftat nach dem in der StPO festgelegten Verfahren verfolgt werden.

Der Staat muss diese Beträge gemäss dem von der Spenderin oder vom Spender beabsichtigten allgemeinen Zweck der

«Unterstützung der Politik» verwenden; aus diesem Grund sieht Absatz 4 vor, dass der betreffende Betrag hinzugefügt wird zu dem vom Grossen Rat gewährten fixen Betrag für die allgemeinen Wahlkampfkosten der nächsten Gesamterneuerungswahlen.

Die in diesem Artikel vorgeschlagene Lösung wird in Ziffer 8.10 näher erläutert.

Artikel 4 *Begriff der politischen Organisation, die an Kampagnen teilnimmt*

Der Hauptzweck von Artikel 4 Abs. 1 besteht darin, den Vorentwurf lesbarer zu machen. Unter dem Begriff «politische Organisation» lassen sich «politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen» des neuen Artikels 139a KV zusammenfassen. Es wird keine Präzisierung dazu gemacht, welche Rechtsform diese Organisationen aufweisen müssten, und zwar genau deshalb, weil eine solche Präzisierung dazu führen würde, dass der Geltungsbereich des Verfassungstextes und dieses Gesetzes drastisch eingeschränkt würde. Es kann sich sowohl um juristische Personen (Verbände, Stiftungen oder andere juristische Personen) als auch um einfache Gesellschaften (Zusammenschluss von Personen ohne Rechtspersönlichkeit) handeln.

In Absatz 2 soll nicht nur definiert werden, was die Verfasser von Art. 139a KV (Initiantinnen und Initianten) mit dem Ausdruck «die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen» gemeint haben konnten, sondern auch, was die Stimm- und Wahlberechtigten darunter verstehen, die den Text in der Volksabstimmung angenommen haben. Es geht gemäss dem Gesetzesentwurf darum, eine «Kampagne zu führen», was eine Unterscheidung ermöglicht zu den Akteurinnen und Akteuren, die an einer Kampagne lediglich teilnehmen (z. B. durch eine Spende). Eine Kampagne führen heisst in erster Linie, wie in Abs. 2 beschrieben, während einer bestimmten Dauer einen Aufwand von gewisser Intensität zu betreiben mit dem Ziel, den Ausgang des Urnengangs zu beeinflussen. Im Wesentlichen beteiligt sich eine Person, die sich ein einziges Mal äussert, nicht an einer Wahl- oder Abstimmungskampagne; sie führt keine Kampagne. Eine (natürliche oder juristische) Person, die einer Kandidatin oder einem Kandidaten für ihre oder seine persönliche Kampagne 10 000 Franken spendet, wird nicht als politische Organisation, die eine Kampagne führt, im Sinne des Gesetzes betrachtet. Eine (natürliche oder juristische) Person, die einer politischen Organisation 10 000 Franken für eine Kampagne spendet, auch nicht. In letzterem Fall steht der überwiesene Betrag jedoch im veranschlagten Einkommen oder in der Schlussrechnung der politischen Organisation, die eine Kampagne führt, und muss daher gemeldet werden.

Mit der Präzisierung «und zu diesem Zweck Finanzmittel Dritter sammeln» soll im Wesentlichen vermieden werden, dass Gesellschaften, Unternehmen, juristische Personen oder

Personengesellschaften, die in ihrem eigenen Namen und mit ihren eigenen Mitteln eine Kampagne führen, der Transparenzpflicht unterstellt werden. Das Anliegen hinter Artikel 139a KV besteht ja wie bereits erwähnt darin zu informieren, «wer zahlt, um politische Macht zu erlangen»; es macht keinen Sinn, Einheiten, die eine Abstimmungskampagne mit eigenen Mitteln führen, der Transparenzpflicht zu unterstellen, denn sie treten ja bereits in ihrem eigenen Namen und damit völlig transparent auf. Wenn diese Einheiten jedoch neben ihren eigenen Mitteln auch Finanzmittel Dritter für die Kampagne einsetzen oder sammeln, fallen sie ebenfalls unter den Begriff «politische Organisation, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen» und unterstehen deshalb dem vorliegenden Gesetz.

In diesem Sinne muss, wer eigene finanzielle Mittel für seine Kandidatur für ein öffentliches Amt einsetzt (persönliche Kampagne), diese nicht offenlegen. Eine solche Person kann offensichtlich nicht selbst als «politische Organisation» im Sinne von Art. 139a KV betrachtet werden.

Wie bei jeder rechtlichen Verpflichtung ist es in erster Linie an den politischen Organisationen, die sich in einer Wahl engagieren, selbst sicherzustellen, dass sie dieses Gesetz einhalten, indem sie den durch Art. 139a KV auferlegten Transparenzpflichten nachkommen. Ist dies bei einer offensichtlichen Kampagne nicht der Fall, entscheidet die Staatskanzlei, die für die Umsetzung dieses Gesetzes zuständige kantonale Behörde, gegebenenfalls, ob die Organisation dem Gesetz untersteht. Ist dies der Fall, erinnert sie sie an ihre Pflichten oder zeigt sie, bei ausbleibender Reaktion, bei der Staatsanwaltschaft an. Im Übrigen kann jede Person eine Organisation, die sich in ihren Augen unrechtmässig den Pflichten, die sich aus Art. 139a KV ergeben, nicht beugt, bei der zuständigen Behörde anzeigen.

Im Übrigen wird die Praxis den in diesem Artikel verwendeten, zwangsläufig unbestimmten Rechtsbegriffen mit der Zeit Konturen verleihen.

Artikel 5 *Vorgängige Information der angefragten Spenderinnen und Spender*

Mit dieser Bestimmung sollen gewisse datenschutzrechtliche Anforderungen abgedeckt werden. Natürliche und juristische Personen, deren Name bzw. Firmenname unter Umständen in Anwendung von Artikel 139a KV und des vorliegenden Gesetzes veröffentlicht werden, sind vorgängig zu informieren, wenn sie um Unterstützung gebeten werden. Im Übrigen wird auf Ziffer 8.2 des erläuternden Berichts verwiesen.

Artikel 6 *Betroffene Kampagnen und politische Organisationen*

In Artikel 6 sind die Wahl- und Abstimmungskampagnen aufgelistet, die vom Gesetzesentwurf betroffen sind.

In Absatz 2 wird darauf hingewiesen, dass die Organisationskomitees von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene im Rahmen der Unterschriftensammlung auch offenkundig sind; es wird davon ausgegangen, dass es sich bei dieser Phase bereits um eine Kampagne im Hinblick auf eine Abstimmung handelt.

Artikel 7 *Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen*

Artikel 7 Abs. 1 führt einen Schwellenwert ein, ab dem die Offenlegungspflicht gilt. Damit soll sichergestellt werden, dass die politischen Organisationen nicht über Bagatellaufwendungen Rechenschaft ablegen müssen, und gleichzeitig wird ihnen und dem Staat ein hoher administrativer Aufwand erspart. Der Schwellenwert wird auf 10 000 Franken festgesetzt. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass bei Wahlen oder Abstimmungen, die nicht umstritten sind oder bei denen die politischen Organisationen keine bedeutenden finanziellen Mittel einsetzen, trotzdem ein beträchtlicher administrativer Aufwand entsteht. Eine politische Organisation muss also die Finanzierung, das heisst ihr Budget nur offenlegen, wenn sie beabsichtigt, mehr als den Schwellenwert für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne auszugeben. Stellt sie nach der Wahl oder Abstimmung fest, dass der Schwellenwert überschritten wurde, muss sie auch eine Schlussabrechnung einreichen.

In Bezug auf Absatz 2 wird zunächst daran erinnert, dass das zentrale Anliegen der Verfassungsbestimmung darin besteht, Klarheit darüber zu schaffen, wer welche (finanziellen) Mittel zur Unterstützung von Wahlen und Abstimmungen und/oder von Befürwortern oder Gegnern einer Vorlage einsetzt. Damit die Stimmberechtigten wissen, wer mit welchen Mitteln eine Wahl oder Vorlage unterstützt, müssen die entsprechenden Budgets rechtzeitig vor der entsprechenden Wahl oder Abstimmung der zuständigen Stelle eingereicht werden, damit diese sie vor dem Versand der Wahl- oder Abstimmungsunterlagen prüfen und veröffentlichen kann.

Das Budget der politischen Organisationen muss einerseits die geplanten Aufwendungen enthalten. Dazu gehören zum Beispiel Ausgaben für Werbemassnahmen (Inserate, Plakate, Flyer usw.) und Standaktionen. Andererseits muss das Budget angeben, wie diese Aufwendungen finanziert werden sollen, etwa aus Beiträgen der Parteikasse, Spenden, Fundraising usw. Dabei müssen *sofern bereits bekannt* auch Name und Wohnsitz bzw. Firmenname und Geschäftssitz der natürlichen und juristischen Personen angegeben werden,

die die entsprechende Kampagne mit mehr als 5000 Franken unterstützen wollen.

Nach der Wahl oder Abstimmung (vgl. Artikel 7 Abs. 3) müssen die politischen Organisationen eine Schlussabrechnung vorlegen. Diese muss die (definitive) Liste der natürlichen und juristischen Personen enthalten, die mehr als 5000 Franken für die entsprechende Wahl oder Abstimmung gespendet haben. Mit der Einreichung einer Schlussabrechnung kann verhindert werden, dass Spenden, die nach Einreichen des Budgets, aber vor der Wahl oder Abstimmung eingehen, nicht deklariert werden und so die Transparenzvorschriften im Bereich der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen umgangen werden. Zudem wird mit der Schlussabrechnung auch die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen erfasst, wenn eine Kampagne erst spät lanciert wurde und kein Budget eingereicht werden konnte bzw. wegen Nichterreichens der Schwellenwerte auch nicht eingereicht werden musste.

Weitere Informationen zu den Schwellenwerten finden sich unter Ziffer 8.6.

Artikel 8 *Jahresrechnungen der im Register eingetragenen politischen Organisationen*

Die Bestimmungen über die Offenlegung der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen sollen nicht dadurch umgangen werden können, dass finanzielle Beiträge einfach ausserhalb der Wahlen und Abstimmungen überwiesen werden. Dieses Risiko scheint allerdings nur bei politischen Organisationen zu bestehen, die grundsätzlich langfristig aufgestellt sind.

Deshalb wird vorgeschlagen, dass nur die im Parteienregister eingetragenen politischen Organisationen ihre Rechnung jedes Jahr vorlegen müssen. Konkret handelt es sich dabei um die «traditionellen» politischen Parteien, da diese eine gewisse zeitliche Konstanz oder Kontinuität aufweisen. Allerdings ist es den nicht im Register eingetragenen politischen Organisationen nicht verboten, ihre Rechnung ebenfalls zu veröffentlichen.

Das Risiko, dass sich eine politische Organisation nicht im Register einträgt oder ihre Streichung beantragt, um dieser Pflicht zu entgehen, scheint vernachlässigbar angesichts der offensichtlichen medialen und politischen Folgen eines solchen Entscheids, auch wenn er nicht damit begründet würde.

Absatz 2 ist selbsterklärend und im Zusammenhang mit den Anforderungen in Bezug auf die Kampagnen zu sehen.

Die Modalitäten für die Veröffentlichung werden im 4. Kapitel des Vorentwurfs festgelegt.

Weitere Informationen zu den Schwellenwerten finden sich unter Ziffer 8.6.

Artikel 9 Einreichung und Überprüfung der Finanzierungserklärungen

Der im Einleitungssatz von Abs. 1 vorgesehene Ausdruck der «Verantwortlichen der offengelegungspflichtigen Organisationen» verweist zu deren Identifizierung implizit auf die Statuten oder Reglemente der betreffenden politischen Organisationen, falls vorhanden. Falls die für die Erklärungen verantwortlichen Personen im Sinne von Art. 9 dort nicht klar identifiziert sind oder die politische Organisation von kurzer Dauer ist und daher über kein internes Reglement verfügt, so gelten jene Personen, die diese Aufgaben tatsächlich wahrnehmen oder wahrnehmen sollten, als Verantwortliche.

In Bezug auf Absatz 1 Bst. a wird zunächst auf die aktuelle Regelung von Artikel 12 Abs. 2 PRG für die *Zustellung des Stimm- und Wahlmaterials* hingewiesen:

- a) Es muss bei eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Abstimmungen **frühestens 28 Tage**, (d. h. 4 Wochen) spätestens jedoch 21 Tage vor dem Abstimmungstag eintreffen;
- b) Es muss spätestens 10 Tage vor den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen, beim zweiten Wahlgang jedoch spätestens 5 Tage vorher eintreffen.

Die in Artikel 9 Abs. 1 Bst. a des Entwurfs vorgesehene Frist, d. h. sechs Wochen vor dem Tag des Wahlgangs geht bei der Festsetzung der Frist zur Einreichung des Wahl- und Abstimmungsbudgets durch die politischen Organisationen von der 28-tägigen (oder vierwöchigen) Frist aus.

Mit der vorgesehenen Frist von sechs Wochen vor der Wahl oder Abstimmung verfügt die Staatskanzlei über knapp zwei Wochen bis zum frühesten Termin gemäss PRG, um das Wahl- und Stimmmaterial zu verschicken, um die Plausibilität der Angaben stichprobenartig zu prüfen oder prüfen zu lassen (Abs. 2). Die Angaben müssen gemäss dem Vorentwurf spätestens im Zeitpunkt des Versands der Wahl- und Abstimmungsunterlagen publiziert werden (vgl. Art. 13 Abs. 2), da *es sicherzustellen gilt, dass die Stimmberechtigten Kenntnis von diesen Informationen haben, bevor sie ihr Stimmrecht ausüben, zum Beispiel brieflich*. Obwohl die Fristen kurz sind, sollte es angesichts der Einführung eines «Schwellen»-Werts über «CHF 0.–» in Artikel 7 Abs. 1 des Vorentwurfs möglich sein, die eingereichten Budgets zu überprüfen.

Die Schlussabrechnung betreffend die Finanzierung einer Wahl oder Abstimmung ist innerhalb von sechs Monaten nach dem Urnengang vorzulegen (Abs. 1 Bst. b).

Die Jahresrechnungen müssen schliesslich bis Ende Juni des folgenden Jahres eingereicht werden (Abs. 1 Bst. c). Zu diesem Zeitpunkt sind die Jahresrechnungen in der Regel

abgeschlossen und wurden von den zuständigen Gremien der politischen Organisationen (Rechnungsrevisorinnen und -revisoren, Generalversammlung) genehmigt. Sie müssen von der Staatskanzlei im Laufe des Folgejahres veröffentlicht werden; diese verfügt damit über genügend Zeit, um die erforderlichen Kontrollen vorzunehmen oder vornehmen zu lassen (Art. 13 Abs. 3).

In Bezug auf Absatz 2 kann die Prüfung nur in einer Plausibilisierung der Angaben bestehen, da es sich bei den Finanzinformationen, insbesondere denjenigen zu den Budgets der einzelnen Wahlen und Abstimmungen, teilweise um Annahmen und Selbstdeklarationen handelt. Bei den Abrechnungen handelt es sich dagegen nicht mehr um Annahmen; aus den insbesondere in Ziffer 8.11 genannten Gründen wird jedoch darauf verzichtet, ein anderes Kontrollsystem als Stichproben einzuführen. Eine eingehendere Kontrolle würde mit einem unverhältnismässigen Aufwand einhergehen, denn mit einem Verstoß gegen ihre Offenlegungspflichten und ihre Vollständigkeitserklärung riskieren die politischen Akteurinnen und Akteure nicht nur ihren Ruf, sondern auch strafrechtliche Sanktionen. Schliesslich kann die Staatskanzlei zur Ausübung des Prüfauftrags Unterstützung beziehen, Dritte beauftragen oder zusätzliche Unterlagen anfordern.

Ebenfalls in Bezug auf Absatz 2 zu den Prüfungen der Jahresrechnungen können die politischen Organisationen, wenn sie über Revisionsberichte verfügen, diese der Staatskanzlei übermitteln. Da sie in aller Regel nicht revisionspflichtig sind, sind sie dazu aber nicht verpflichtet. Alle politischen Organisationen im Sinne von Artikel 8 zu verpflichten, einen Revisionsbericht einzureichen, hätte unverhältnismässige Auswirkungen auf die kleinen Gruppen und namentlich auf die kleinen im Register eingetragenen politischen Organisationen. Eine Rechnungsrevision ist mit grossem Zeit- und Kostenaufwand verbunden. Die Pflicht, einen Revisionsbericht vorzulegen, wäre auch für politische Organisationen übertrieben, die bereits der Revisionspflicht unterliegen.

Gemäss den Absätzen 3 und 4 muss die Staatskanzlei, wenn sie bei ihrer Kontrolle feststellt, dass die Informationen und die Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht wurden oder nicht vollständig oder korrekt sind, der betreffenden politischen Organisation durch ihre (vermutlich) verantwortlichen Organe eine zusätzliche Frist gewähren. Dabei weist sie sie darauf hin, dass sie strafrechtlich angezeigt wird, falls die Informationen nicht innerhalb der zusätzlichen Frist eingehen. Sollte dies der Fall sein, muss die Staatskanzlei die festgestellten Straftaten bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde, d. h. der Staatsanwaltschaft, anzeigen.

Absatz 5 trägt den Organisationen ohne Internetauftritt Rechnung. Es scheint unverhältnismässig, von möglicherweise kurzlebigen Organisationen zu verlangen, dass sie für eine einzelne Kampagne eine Website aufschalten. Deshalb wird vorgeschlagen, dass die Veröffentlichung durch die

Staatskanzlei einer Veröffentlichung durch die politischen Organisationen gleichkommt.

Artikel 10 Betroffene Behördenmitglieder

Wie die Sachüberschrift schon sagt, bezeichnet Artikel 10 die Personen, die der Offenlegungspflicht unterstehen. Für einen ausführlichen Kommentar zu dieser Bestimmung wird auf Ziffer 8.8 der Botschaft verwiesen.

Artikel 11 Der Offenlegungs- und Veröffentlichungspflicht unterstellte Einkommen

Wie die Sachüberschrift deutlich macht, regelt Artikel 11 die Einkommen, die unter Artikel 139a Abs. 2 KV fallen.

Um den in Art. 139a Abs. 2 KV vorgegebenen Rahmen einzuhalten, ist in Absatz 1 die Rede von allen *direkt mit dem Mandat erzielten Einkommen* (d. h. das «Gehalt» der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger). Es ist daher nicht möglich, wie dies in der Vernehmlassung vorgeschlagen wurde, auf die Veröffentlichung dieser Einkommen in Anwendung von Art. 139a KV zu verzichten, auch wenn sie der Bevölkerung aus anderen Gründen bereits bekannt sind.

In Absatz 2 wird so genau wie möglich beschrieben, was unter den «*in Zusammenhang mit dem Mandat erzielten Einkommen*» zu verstehen sein könnte. Wie bereits in Ziffer 8.9 der Botschaft erwähnt, wird hier in Verbindung mit Artikel 11 Abs. 2 darauf hingewiesen, dass Einkommen aus der hauptberuflichen Tätigkeit (ausser der beruflichen politischen Tätigkeit im Sinne von Art. 11 Abs. 1) nicht unter den Begriff der Einkommen fallen, die mit dem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielt werden. Die hauptberufliche Tätigkeit kann nicht als «Bestandteil» der politischen Tätigkeit angesehen werden. Wäre dies der Fall, so würde sie logischerweise unter Art. 11 Abs. 1 fallen. Im Übrigen könnte eine auf das Einkommen aus der hauptberuflichen Tätigkeit ausgedehnte Offenlegungspflicht eine erhebliche abschreckende Wirkung auf potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten für ein «Milizamt» haben und würde ausserdem dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen.

Schliesslich ist zu beachten, dass sowohl die mit dem Mandat als auch die in Zusammenhang mit dem Mandat erzielten Einkommen die als Lohn erhaltenen Beträge (Gehalt) betreffen. Die Spesen für die Ausübung solcher Aktivitäten und Mandate (z. B. Reisekosten) zählen nicht zum Einkommen.

Artikel 12 Einreichung und Überprüfung der Einkommen

Es wird vorgeschlagen, dass die betroffenen Personen die Angaben zu den Einkommen im Zusammenhang mit ihrem Mandat (Liste der Einkommen) bei der Staatskanzlei einreichen. Ziel dieser Regelung ist es, sämtliche Aktivitäten

im Zusammenhang mit dem Vollzug dieses Gesetzes bei einer einzigen Behörde, der Staatskanzlei, zu zentralisieren (Art. 12 Abs. 1 und 2). Wie bei den Finanzierungserklärungen ist die Staatskanzlei damit beauftragt, die Einreichungspflicht vollzugsreif zu machen.

Die Staatskanzlei wäre jedoch angesichts ihrer allgemeinen Aufgaben und der Informationen, über die sie verfügt, nicht in der Lage, eine effiziente Kontrolle der in Art. 139a KV geforderten Erklärungen durchzuführen. Die Staatskanzlei übermittelt daher die in Art. 12 Abs. 1 vorgesehene Liste der Einkommen der Kantonalen Steuerverwaltung, da sie als einzige Behörde des Kantons in der Lage ist, die Vollständigkeit der vorgelegten Einkommensangaben wirkungsvoll zu überprüfen, da diese versteuerbar sind. Das Vorgehen für die Prüfung und deren allfällige Folgen ist unter Ziffer 8.11 (Art. 12 Abs.4) im Detail erläutert. Wie die Staatskanzlei kann auch die Kantonale Steuerverwaltung zur Ausübung des Prüfauftrags Unterstützung beziehen, Dritte beauftragen oder zusätzliche Unterlagen anfordern.

Wie bei Artikel 9 sehen Artikel 12 Abs. 2 und Abs. 5 vor, dass die Staatskanzlei, wenn sie bei ihrer Kontrolle feststellt, dass die Liste nicht fristgerecht eingereicht wurde, oder wenn die Kontrolle gemäss Abs. 3 und Abs. 4 ergibt, dass sie nicht vollständig oder korrekt ist, der betreffenden Person eine zusätzliche Frist gewähren muss. Dabei weist sie sie darauf hin, dass sie strafrechtlich angezeigt wird, falls die Fehler nicht innerhalb der zusätzlichen Frist behoben werden. Sollte dies der Fall sein, muss die Staatskanzlei die festgestellten Straftaten in Anwendung dieses Gesetzes bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde, d. h. der Staatsanwaltschaft, anzeigen. Für den Fall, dass im Rahmen dieses Verfahrens ein Steuerdelikt festgestellt wird, würde dieses ebenfalls strafrechtlich verfolgt, aber unter dem Blickwinkel des Steuerrechts.

Artikel 12 Abs. 6 trägt den Personen ohne Internetauftritt Rechnung. Es scheint unverhältnismässig zu verlangen, dass sie für die Veröffentlichung ihrer Einkommen eine Website erstellen. Aus diesem Grund und weil die vom Staatsrat bezeichnete Behörde überprüfte Daten veröffentlichen muss, wird vorgeschlagen, dass die Einreichung der Listen bei dieser Behörde einer Veröffentlichung durch die betroffenen Personen gleichkommt.

Artikel 13 Veröffentlichung

Gemäss Artikel 139a Abs. 3 KV müssen die Informationen zur Finanzierung der Parteien und der Wahlen und Abstimmungen sowie zu den Einkommen der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nach ihrer Überprüfung veröffentlicht werden. Artikel 13 Abs. 1 legt fest, dass dafür die Staatskanzlei zuständig ist.

Art. 13 Abs. 2: Die Kampagnenbudgets müssen spätestens im Zeitpunkt des Versands der Wahl- oder Abstimmungsunter-

lagen an die Stimmberechtigten veröffentlicht werden, damit die angestrebte Transparenz vor der Wahl bzw. der Abstimmung geschaffen werden kann (Art. 13 Abs. 2; vgl. auch Art. 9 Abs. 1 Bst. a). Im Rahmen der Vernehmlassung wurde festgestellt, dass keine Frist für die Veröffentlichung der Schlussabrechnung angegeben wurde; der 2. Satz von Absatz 2 schliesst nun diese Lücke. Er sieht dafür eine zweimonatige Frist ab deren Einreichung vor. Zur Erinnerung, diese Einreichung muss spätestens sechs Monate nach dem Urnengang erfolgen (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. b).

Art. 13 Abs. 3: Die Rechnungen müssen im Laufe des Folgejahres publiziert werden, nach ihrer Einreichung und Überprüfung durch die Staatskanzlei (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. c).

In Bezug auf Art. 13 Absatz 4 ist zu beachten, dass zur Überprüfung der Einkommen ein Abgleich mit der entsprechenden Steuererklärung vorgenommen werden müsste. Es ist jedoch schwierig, dafür eine bestimmte Frist festzulegen, da jede steuerpflichtige Person eine Fristverlängerung bis zum Ende des Kalenderjahres für die Einreichung ihrer Steuererklärung beantragen kann. Aus diesem Grund kann nur ein Hinweis auf eine rasche Überprüfung («sobald sie überprüft wurden») gemacht werden.

Die Veröffentlichung im Internet erfolgt sozusagen «automatisch» durch die Staatskanzlei, sodass alle innerhalb der vorgegebenen Fristen diese Daten online konsultieren können. Die Übermittlung in Papierform erfolgt hingegen nur «auf Anfrage».

Artikel 14 Art und Dauer der Veröffentlichung oder Zurverfügungstellung und Vernichtung

Daten zu natürlichen und juristischen Personen, die politische Organisationen mit finanziell unterstützen, sowie Einkommensdaten sind Personendaten im Sinne des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz und des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten. Das vorliegende Gesetz ist auf die Bearbeitung dieser Daten in den entsprechenden Registern anwendbar; es stellt eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe schützenswerter Personendaten im Sinne der vorgenannten Gesetze dar. Diese Gesetzgebungen gelten für alle anderen Fälle (vgl. Art. 14 Abs. 3).

Die Absätze 1 und 2 sehen vor, dass aus datenschutzrechtlichen Gründen Informationen zu Finanzierungen und Einkommen nach einer bestimmten Frist, das heisst wenn kein Interesse mehr an ihrer Veröffentlichung oder Abgabe aufgrund von Artikel 139a KV besteht, entfernt (oder nicht mehr zur Verfügung gestellt) werden müssen. In diesem Hinblick sei daran erinnert, dass das Stimmgeheimnis, das durch Art. 139a KV wesentlich betroffen ist, ebenfalls essenziell für das Funktionieren der Demokratie ist. Wenn also auf der einen

Seite die Offenlegungspflichten eingehalten werden müssen, so müssen daher auf der anderen Seite nicht nur die sensiblen Daten, sondern auch die von den Bürgerinnen und Bürgern geäusserten Meinungen so gut wie möglich geschützt werden. Die Entfernung der Informationen ein Jahr nach ihrer Veröffentlichung oder Zurverfügungstellung ermöglicht es, dieses wichtige Gleichgewicht aufrechtzuerhalten.

Der oder die Verantwortliche der Datensammlung wird ein Verfahren zur Löschung der veröffentlichten Information einführen müssen.

Aufgrund der Vernehmlassung wird nun präzisiert, dass die fraglichen Daten nach Ablauf der Frist zerstört, und nicht archiviert werden, und zwar, wie gesagt, aus Gründen des Stimmgeheimnisses und des Datenschutzes auf lange Sicht.

Im Übrigen wird auf den Kommentar zu Ziffer 8.2 verwiesen.

Artikel 15 Verwaltungssanktion

Gemäss Artikel 15 soll allen politischen Organisationen¹ oder ihren Sektionen, die gegen die Offenlegungspflicht (*NB: gemäss Artikel 5 bis 9*) verstossen, die Unterstützung entzogen werden, die sie für den betreffenden oder für den nächsten Urnengang geltend machen könnten. Dieser Artikel, der nach dem Vernehmlassungsverfahren angepasst wurde, präzisiert einige wesentliche Punkte für die Umsetzung:

- > Handlungen der von den politischen Organisationen anerkannten Sektionen werden ersteren zugeschrieben. Das heisst, wenn die von der politischen Organisation anerkannten Sektionen ihre Offenlegungspflichten nicht erfüllen, wird der politischen «Mutterorganisation» jegliche Unterstützung des Staates an ihren Wahlkampfkosten entzogen.
- > Die Anerkennung muss im Prinzip ausdrücklich erfolgt sein, in Übereinstimmung mit den Statuten der betroffenen Organisation. Um jedoch in Grenzfällen Rechtsmissbräuche zu verhindern, und somit je nach dem konkreten Verhalten der betroffenen Organisationen beim Urnengang, sollte nicht ausgeschlossen werden, dass bestimmte Sektionen «stillschweigend» anerkannt werden konnten.
- > Der Begriff «Sektion» muss breit ausgelegt, und darf nicht wortwörtlich verstanden werden. Es handelt sich im Wesentlichen und beispielhaft, d. h. unabhängig von ihrer Bezeichnung, um alle Gruppen, lokalen und regionalen Gruppierungen, Verbände, angeschlossenen Organisationen, Mitgliedergruppen, regionalen und lokalen Parteien sowie ihre Unterabteilungen, Bewegungen, anerkannten Kollektivmitglieder der politischen Organisation, die Anrecht auf die finanzielle Unterstützung des Staates hat.

¹ D. h. eine politische Partei und/oder Wählergruppe im Sinne des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten.

- > Der Entzug der Unterstützung des Staates erfolgt für den betreffenden Urnengang oder für den nächsten Urnengang, bei dem die Organisation Anrecht auf eine Unterstützung gehabt hätte. *Das bedeutet im Wesentlichen:*
- a) Wenn die Widerhandlung bei einer kantonalen Abstimmung begangen wurde (*NB: Urnengang, für den keine Beteiligung des Staates vorgesehen ist*), wird der Entzug der Beteiligung auf die nächste Wahl auf Kantons- oder Bundesebene verschoben (*NB: Urnengänge, für die eine Beteiligung des Staates gewährt wird, wenn die materiellen Bedingungen des BWKG erfüllt sind*), aber nur, wenn die betroffene Organisation für diese Wahl gemäss BWKG ein Anrecht auf eine Beteiligung haben kann. Ist dies nicht der Fall, verschiebt sich der Entzug der Beteiligung auf die nächste kantonale oder eidgenössische Wahl, ebenfalls unter der Voraussetzung, dass die betroffene Organisation für diese Wahl ein Anrecht auf eine Beteiligung haben könnte, ... und so weiter, bis die Sanktion umgesetzt werden kann.
 - b) Wenn die Widerhandlung bei einer (kantonalen oder eidgenössischen) Wahl begangen wurde, bei der die politische Organisation Anrecht auf eine Beteiligung des Staates hat, wird die Beteiligung für diese Wahl entzogen. Wird die Beteiligung überwiesen und im Nachhinein stellt sich heraus, dass sie nicht hätte gewährt werden sollen, wird eine Rückforderungsverfügung erlassen (vgl. Art. 15 Abs. 2);
 - c) Wenn die Widerhandlung bei einer (kantonalen oder eidgenössischen) Wahl begangen wurde, bei der die politische Organisation kein Anrecht auf eine Beteiligung des Staates gehabt hätte (da die materiellen Bedingungen des BWKG nicht erfüllt waren), wird der Entzug der Beteiligung auf die nächste Wahl auf Kantons- oder Bundesebene verschoben, ebenfalls unter der Voraussetzung, dass die betroffene Organisation für diese Wahl ein Anrecht auf eine Beteiligung haben könnte, ... und so weiter, bis die Sanktion umgesetzt werden kann.

Wie sie das schon heute gemäss dem Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten tut, wird die Staatskanzlei folgerichtig auch als zuständige Behörde bezeichnet werden, um in Anwendung des kantonalen verwaltungsrechtlichen Verfahrens (VRG) über eine Verweigerung und gegebenenfalls die Rückerstattung von nicht gerechtfertigt ausbezahlten Beträgen zu entscheiden.

Artikel 16 und 17 Strafverfolgung

Artikel 335 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) sieht folgendes vor: «¹ Den Kantonen bleibt die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vorbehalten, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. ² Die Kantone

sind befugt, die Widerhandlungen gegen das kantonale Verwaltungs- und Prozessrecht mit Sanktionen zu bedrohen.»

In vorliegendem Falle wird vorgeschlagen, entsprechend dem Handlungsspielraum durch den Gesetzgeber des Bundes Widerhandlungen gegen die Pflichten nach Artikel 3 Abs. 3 und 6 – 12 dieses Gesetzes als Übertretung kantonalen Rechts unter Strafe zu stellen. Es wird vorgeschlagen, eine strafrechtliche Sanktion bis höchstens 10 000 Franken für absichtlich begangene Widerhandlungen vorzusehen (Art. 16 Abs. 1). Der Höchstansatz der Busse entspricht hier demjenigen des ordentlichen Strafrechts (Art. 106 Abs. 1 StGB). Widerhandlungen werden auch im Falle von Fahrlässigkeit bestraft, jedoch mit einer gemässigten Busse von höchstens 5000 Franken (Art. 16 Abs. 2).

Zur Frage, «wer» neben den üblichen identifizierten und schuldigen natürlichen Personen strafrechtlich verfolgt werden kann, schlägt der Gesetzesentwurf vor, ein ähnliches System anzuwenden, wie jenes für die kaufmännischen Unternehmen gemäss Art. 102 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs, nämlich eine subsidiäre strafrechtliche Haftung der politischen Organisation wegen mangelhafter Organisation, wenn die natürliche Person, die die Widerhandlung begangen hat, nicht ausfindig gemacht werden kann. Im Gegensatz zum Bundesrecht wird hier jedoch vorgeschlagen, die subsidiäre Haftung der politischen Organisation nur dann vorzusehen, wenn diese über die Rechtspersönlichkeit verfügt. Die aus Art. 102 Abs. 1 und Abs. 4 StGB abgeleitete Lösung, nach der die Mitglieder von einfachen Gesellschaften oder Einzelunternehmungen subsidiär bestraft werden können, wäre für Übertretungen gemäss diesem Gesetz schlicht nicht umsetzbar; dies könnte bedeuten, dass alle Mitglieder der politischen Organisation Gefahr laufen würden, als Mittäter betrachtet zu werden. Schliesslich sei dazu bemerkt, dass das kantonale Recht die Strafbarkeit von juristischen Personen im Bereich der Übertretungen vorsehen kann, sofern das kantonale Recht eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage dafür vorsieht (vgl. BGE 144 I 242; JdT 2018 I S. 366).

Artikel 16 Abs. 3 des Entwurfs bildet diese ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Er ermöglicht es im Wesentlichen, die politischen Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit subsidiär strafrechtlich zu sanktionieren, wenn sie nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen haben, um eine solche Straftat zu verhindern, oder wenn diese wegen mangelhafter Organisation keiner bestimmten Person zugerechnet werden kann. Die subsidiäre Natur sorgt dafür, dass der politischen Organisation nur eine Strafe auferlegt wird, wenn die Widerhandlung keiner bestimmten natürlichen Person innerhalb der Organisation zugerechnet werden kann. Die Bedingung der «mangelhaften Organisation» dient dazu, dass eine politische Organisation, die «alles richtig gemacht hat», nicht für das Verhalten eines Dritten bestraft wird, das sie auf keine Weise hätte verhindern können (und das zusätzlich dazu, dass sie

die finanzielle Beteiligung des Staates an die Wahlkampagne verliert). Schliesslich muss die der politischen Organisation subsidiär auferlegte Strafe begrenzt sein auf jene, die für fahrlässig begangene Wiederhandlungen vorgesehen ist (vgl. Artikel 16 Abs. 2); denn wenn die natürliche Person, die die Widerhandlung begangen hat, nicht ausfindig gemacht werden kann, so scheint es auf den ersten Blick unmöglich, zu bestimmen, ob die politische Organisation vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat.

Konkret können Bussen zum Beispiel gegen alle der Offenlegungs- oder Einreichungspflicht unterstellten Personen oder, subsidiär, politischen Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit verhängt werden, die ihre Angaben zur Kampagnenfinanzierung oder zu den Einkommen, die sie mit dem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielt haben, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig offenlegen, weil sie beispielsweise nicht so organisiert sind, dass diese Aufgabe einem der Mitglieder klar zugewiesen ist. Eine Busse kann auch ausgesprochen werden, wenn anonyme Spenden nicht dem Staat überwiesen werden.

Aus Artikel 17 geht hervor, dass das strafrechtliche Verfahren von den ordentlichen Strafbehörden, also der Staatsanwaltschaft, geführt wird, wodurch aufgrund der Gewaltenteilung namentlich die notwendige Unabhängigkeit gewährleistet ist. Die Spenden können zugunsten des Staates beschlagnahmt werden.

9.2. Gesetzesänderungen

9.2.1. Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)

Die Änderung des PRG hat einzig zum Ziel, das PolFiG zur Liste von Art. 1 Abs. 3 PRG hinzuzufügen.

9.2.2. Grossratsgesetz (GRG)

Das PolFiG ist ein wichtiges Dokument für die Mitglieder des Grossen Rates. Es muss daher Teil der wichtigsten Unterlagen sein, die den Grossrätinnen und Grossräten abgegeben werden.

10. Inkrafttreten und Referendums Klausel

Das Gesetz wird so bald wie möglich in Kraft treten, sobald es promulgiert werden konnte. Zur Erinnerung, ein Gesetz kann promulgiert werden, wenn nichts mehr (Referendum, Rekurs) sein Inkrafttreten verhindert. Wie er dies bereits in seiner Antwort auf die Anfrage 2018-CE-238 zur Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» – Zeitplan für die Umsetzung getan hat, hebt der Staatsrat hervor, dass das Ziel darin besteht, vor den nächs-

ten kantonalen Wahlen im Jahr 2021 über ein Ausführungsgesetz zu verfügen.

Das vorliegende Gesetz unterliegt dem (fakultativen) Gesetzesreferendum. Dem Finanzreferendum, auch dem fakultativen, unterliegt es hingegen nicht.

11. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Es scheint heute unvorstellbar, dass die neuen, durch Art. 139a übertragenen Aufgaben erfüllt werden können, ohne dabei auf zusätzliches Personal zurückzugreifen, sei es fest angestelltes oder auf Auftragsbasis engagiertes Personal. Basierend auf dem vorliegenden Gesetzesentwurf, der namentlich anzuwendende Schwellenwerte vorsieht (Art. 7 und 8) und die Gemeindeebene nicht einschliesst, könnte dieser zusätzliche Bedarf, der hauptsächlich bei der Staatskanzlei, und zu einem geringeren Anteil bei der Steuerverwaltung liegt, wahrscheinlich zwischen 200 000 Franken und 250 000 Franken pro Jahr betragen.

Im Wesentlichen müssen bei Gesamterneuerungswahlen des Staatsrats, des Grossen Rates und der Oberamtspersonen innert kurzer Zeit die Budgets der Wahlkampagnen und – wenn gleichzeitig eine Abstimmung stattfindet – auch die Budgets und Rechnungen der Abstimmungskampagnen vor und nach dem Urnengang geprüft werden. Zudem müssen die Kampagnenrechnungen und die Jahresrechnungen der eingetragenen politischen Organisationen regelmässig veröffentlicht und die Herkunft der Einkommen der gewählten Personen kontrolliert werden. Zwischendurch finden auch noch die Nationalrats- und die Ständeratswahlen statt, für die ebenfalls die Offenlegung der Einkommen geprüft werden muss. Der Aufwand in personeller Hinsicht ist nur schwer abschätzbar; bei Wahlen fällt er nur periodisch an, für Abstimmungen sind aber jährlich vier Termine vorgesehen. Der Aufwand wird allenfalls dadurch reduziert, dass bei der Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen, wie aktuell vorgesehen, Schwellenwerte eingeführt werden, so dass nicht für jede Wahl oder Abstimmung alle sich beteiligenden politischen Organisationen Budgets bzw. Schlussabrechnungen einreichen müssen.

Der personelle Aufwand würde hingegen stark ansteigen, wenn auf die in Artikel 7 und 8 vorgesehenen Schwellenwerte verzichtet würde, da die Zahl der Kampagnen, die diesem Gesetz unterstellt werden, entsprechend ansteigen würde. Dazu sei auch bemerkt, dass die Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Umsetzung dieses Gesetzes, also neben der Zeit, die dafür aufgewendet wird, auch die damit einhergehenden Kosten, für alle betroffenen politischen Organisationen und ihre Akteurinnen und Akteure in gleichem Masse zunehmen würden.

Für den Fall, dass auch die Gemeindeebene in dieses Gesetz aufgenommen werden sollte, würden alle Gemeindeakteure (Gemeinde- und Generalrätinnen und -räte) und die entsprechenden Abstimmungen und Wahlen zu dieser Gleichung hinzugefügt. Dies könnte zur Folge haben, dass entweder die personellen und finanziellen Ressourcen der Staatskanzlei (und in geringerem Masse der KSTV) für die Kontrollen noch höher aufgestockt werden, oder dass diese Kontrollaufgaben direkt von den Gemeinden übernommen werden müssten, was de facto und gleichzeitig die Übertragung der Kosten für die Umsetzung von Art. 139a KV auf die Gemeinden bedeuten würde. Diese Lösung würde jedoch den Staat nicht davon befreien, eine aktive Rolle in diesem Bereich einzunehmen, da er seine Oberaufsicht ausüben muss. Um einen möglichst guten Vollzug sicherstellen zu können, müsste er neben den periodischen Kontrollen wahrscheinlich den Gemeinden Musterformulare für die Offenlegung der Einkommen der Gemeinde- und Generalräte, für die Finanzierung von kommunalen Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie für Zuwendungen an lokale politische Parteien zur Verfügung stellen.

12. Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat – Gemeinden

Dieser Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass beschlossen wurde, es den Gemeinden zu überlassen, ob sie in diesem Bereich Regeln erlassen wollen oder nicht.

13. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Die Änderungen oder Anpassungen, die dieser Gesetzesentwurf nach sich zieht, sind bundesrechtskonform. Sie könnten jedoch infrage gestellt werden für den Fall, dass ein Bundesgesetz über die Politikfinanzierung verabschiedet werden sollte. Es sei daran erinnert, dass man sich auf Bundesebene gegenwärtig mit der parlamentarischen Initiative «Mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung» befasst.

Sie sind auch mit dem Europarecht vereinbar und scheinen im Allgemeinen den Empfehlungen zu entsprechen, die die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) diesbezüglich an die Schweiz gerichtet hat.

14. Nachhaltige Entwicklung

Wie die Argumente der Initiantinnen und Initianten zeigen, könnte Artikel 139a KV hauptsächlich das Vertrauen der Schweizerinnen und Schweizer in die demokratischen Institutionen des Landes stärken. Gemäss den Initiantinnen und Initianten geht es darum, Licht ins Dunkel zu bringen, denn

nur wenn die Finanzierungsquellen von Kampagnen bekannt sind, kann man sich über politische Interessen der Geldgeber, finanzielle Verflechtungen und mögliche Abhängigkeiten ein Bild machen.

Aus diesen Argumenten, die zur Annahme von Artikel 139a KV durch das freiburgische Stimmvolk führten, geht hervor, dass der Vorentwurf keine negativen Auswirkungen auf die verschiedenen Komponenten der nachhaltigen Entwicklung hat. Wie die Initiantinnen und Initianten festhalten, hat er aus gesellschaftlicher Sicht im Gegenteil vielmehr vorteilhafte Auswirkungen.

Loi sur le financement de la politique (LFiPol)

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **115.5**
Modifié(s): 115.1 | 121.1
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 139a de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2018-DIAF-16 du Conseil d'Etat du 14 septembre 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 But de la loi

¹ La présente loi a pour but de mettre en œuvre l'article 139a Cst.

² Dans ce cadre, elle règle:

- a) les obligations des organisations politiques au sens de l'article 4;
- b) les obligations des personnes élues par le peuple à une fonction publique;
- c) le contrôle de l'accomplissement de ces obligations et les sanctions en cas de violation de ces obligations.

Gesetz über die Politikfinanzierung (PolFiG)

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **115.5**
Geändert: 115.1 | 121.1
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 139a der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DIAF-16 des Staatsrats vom 14. September 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck des Gesetzes

¹ Dieses Gesetz hat den Zweck, Artikel 139a KV umzusetzen.

² In diesem Rahmen regelt es:

- a) die Pflichten der politischen Organisationen nach Artikel 4;
- b) die Pflichten der vom Volk in ein öffentliches Amt gewählten Personen;
- c) die Kontrolle der Einhaltung sowie die Sanktionen bei Verletzung dieser Pflichten.

Art. 2 Champ d'application de la loi

¹ La présente loi s'applique aux organisations politiques prenant part à des campagnes électorales ou de votations citées à l'article 6 ainsi qu'aux personnes élues dans le cadre de ces élections.

² Elle ne s'applique pas aux organisations politiques prenant part à des campagnes électorales ou de votations en matière communale, ni aux personnes élues dans le cadre de ces élections.

Art. 3 Modes de financement, cumul, dons et libéralités anonymes ou reçus sous pseudonyme

¹ Les contributions financières et les contributions en nature de personnes physiques et morales (dons ou autres libéralités) sont considérées comme un financement.

² Les dons ou autres libéralités faits par un même donateur ou une même donatrice à une organisation politique sont cumulés; si les dons ainsi cumulés atteignent et dépassent les seuils prévus aux articles suivants, cette personne physique ou morale doit figurer sur la liste des donateurs et donatrices.

³ Les dons ou autres libéralités qui sont reçus anonymement ou sous un pseudonyme doivent immédiatement être versés à la Chancellerie d'Etat. A défaut, ils sont confisqués.

⁴ Les dons ou autres libéralités acquis à l'Etat sont ajoutés au montant fixe alloué par le Grand Conseil pour les frais généraux relatifs à la campagne électorale de la prochaine élection générale, au sens de l'article 1a al. 1 let. a de la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale.

2 **Transparence du financement des campagnes et des organisations politiques**

Art. 4 Notion d'organisation politique prenant part à des campagnes

¹ Sont dénommés «organisations politiques» au sens de la présente loi les partis politiques, groupements politiques, comités de campagne, comités d'initiative, comités référendaires et autres organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations, quelle que soit leur forme juridique.

Art. 2 Geltungsbereich des Gesetzes

¹ Dieses Gesetz gilt für politische Organisationen, die sich an den in Artikel 6 erwähnten Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, sowie für die im Rahmen dieser Wahlen gewählten Personen.

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.

Art. 3 Finanzierungsarten, Kumulierung und anonym oder unter einem Pseudonym eingegangene Spenden und Zuwendungen

¹ Als Finanzierung gelten finanzielle Beiträge und Sachleistungen von natürlichen und juristischen Personen (Spenden oder andere Zuwendungen).

² Spenden oder andere Zuwendungen, die von der gleichen Spenderin oder dem gleichen Spender an eine politische Organisation gemacht wurden, werden kumuliert. Erreichen und überschreiten die so kumulierten Spenden die in den nachfolgenden Artikeln vorgesehenen Schwellenwerte, so muss diese Person auf der Liste der Spenderinnen und Spender stehen.

³ Anonym oder unter einem Pseudonym eingegangene Spenden müssen unverzüglich der Staatskanzlei überwiesen werden. Andernfalls werden sie beschlagnahmt.

⁴ Dem Staat geschuldete Spenden oder andere Zuwendungen werden zu dem vom Grossen Rat gewährten fixen Betrag für die allgemeinen Wahlkampf-kosten der nächsten Gesamterneuerungswahlen im Sinne von Artikel 1a Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampf-kosten hinzugefügt.

2 **Transparenz bei der Finanzierung von Kampagnen und politischen Organisationen**

Art. 4 Begriff der politischen Organisation, die an Kampagnen teilnimmt

¹ Als «politische Organisationen» im Sinne dieses Gesetzes werden die politischen Parteien, politischen Gruppierungen, Kampagnen-, Initiativ- und Referendumskomitees sowie Organisationen bezeichnet, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, und zwar unabhängig von ihrer Rechtsform.

² Sont considérées comme «prenant part à des campagnes électorales ou de votations» les organisations politiques qui déploient des efforts intensifs, pendant une certaine durée, dans le but d'influencer l'issue du scrutin et qui recueillent des financements de tiers à cet effet.

Art. 5 Information préalable aux donateurs et donatrices sollicités

¹ Les organisations politiques informent préalablement, de manière claire et univoque, les donateurs et donatrices qu'elles sollicitent sur le fait que leur identité ou raison sociale est susceptible d'être révélée publiquement aux conditions posées par l'article 139a Cst. et par la présente loi.

Art. 6 Campagnes et organisations politiques concernées

¹ L'obligation de rendre publics leur financement et le financement de leurs campagnes en vue des élections et votations s'applique à toutes les organisations politiques qui participent aux élections ou votations suivantes:

- a) élections au Conseil des Etats et au Conseil national;
- b) élections au Grand Conseil;
- c) élections au Conseil d'Etat;
- d) élections à la fonction de préfet;
- e) votations cantonales.

² Ces obligations s'appliquent également aux comités d'initiative ou référendaires au niveau cantonal.

Art. 7 Financement de campagnes pour les élections et votations

¹ Les organisations politiques sont soumises à l'obligation de publier si les dépenses prévues pour une élection ou un vote cantonal dépassent 10 000 francs.

² Toute organisation assujettie à l'obligation de publier doit annoncer son budget avec les dépenses prévues et leur financement avant une élection ou une votation. Le budget doit contenir, dans la mesure où ils sont déjà disponibles, le nom, ou la raison sociale, et le domicile des personnes physiques et morales qui contribuent pour plus de 5000 francs au financement de la campagne concernée.

² Als politische Organisationen, «die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen», gelten solche, die während einer bestimmten Dauer einen intensiven Aufwand betreiben, mit dem Ziel, den Ausgang des Urnengangs zu beeinflussen, und zu diesem Zweck Finanzmittel Dritter sammeln.

Art. 5 Vorgängige Information der angefragten Spenderinnen und Spender

¹ Die politischen Organisationen weisen die Spenderinnen und Spender, die sie anfragen, vorgängig klar und unmissverständlich darauf hin, dass ihre Identität oder ihr Firmenname unter den Voraussetzungen nach Artikel 139a KV und nach diesem Gesetz offengelegt werden kann.

Art. 6 Betroffene Kampagnen und politische Organisationen

¹ Die Pflicht zur Offenlegung ihrer Finanzierung und der Finanzierung ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen gilt für alle politischen Organisationen, die sich an folgenden Wahlen und Abstimmungen beteiligen:

- a) Wahlen in den Ständerat und den Nationalrat;
- b) Wahlen in den Grossen Rat;
- c) Wahlen in den Staatsrat;
- d) Wahlen in das Amt der Oberamtfrau oder des Oberamtmanns;
- e) kantonalen Abstimmungen.

² Diese Pflichten gelten auch für Initiativ- und Referendumskomitees auf kantonalen Ebene.

Art. 7 Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen

¹ Die politischen Organisationen sind offenkundig, wenn die budgetierten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung 10 000 Franken überschreiten.

² Jede offenkundige Organisation muss vor einer Wahl oder Abstimmung ihr Budget mit den geplanten Aufwendungen und deren Finanzierung bekanntgeben. Sofern sie bereits bekannt sind, muss das Budget den Namen und den Wohnsitz von natürlichen Personen bzw. den Firmennamen und den Geschäftssitz von juristischen Personen, die zur Finanzierung der betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampagne mehr als 5000 Franken beitragen, enthalten.

³ Après une élection ou une votation, un décompte final doit être présenté si les dépenses dépassent 10 000 francs; ce décompte doit contenir le nom, ou la raison sociale, et le domicile des personnes physiques et morales qui ont contribué pour plus de 5000 francs au financement de la campagne concernée.

Art. 8 Comptes annuels des organisations politiques inscrites au registre

¹ Les comptes des organisations inscrites au registre des organisations politiques sont publiés chaque année.

² Le nom, ou la raison sociale, et le domicile des personnes physiques et morales qui ont contribué pour plus de 5000 francs au financement de l'organisation politique durant l'année concernée doivent être publiés.

Art. 9 Dépôt et vérification des déclarations de financement

¹ Les personnes responsables des organisations soumises à l'obligation de transparence déposent auprès de la Chancellerie d'Etat:

- a) le budget de financement d'une campagne pour des élections ou votations jusqu'à six semaines avant le jour de l'élection ou du scrutin;
- b) le décompte final au plus tard six mois après le jour de l'élection ou de la votation;
- c) les comptes annuels jusqu'à la fin du mois de juin de l'année suivante.

² Elles confirment l'exhaustivité et l'exactitude des informations figurant sur les documents présentés. La Chancellerie d'Etat procède à la vérification par sondage des budgets et des décomptes finals; elle peut déléguer l'accomplissement de ces tâches à des tiers, conformément à l'article 54 Cst. Les comptes annuels ne font pas l'objet d'une vérification.

³ Si les documents ne sont pas communiqués dans les délais, la Chancellerie d'Etat somme les personnes responsables de les livrer en leur impartissant un délai supplémentaire. Le cas échéant, elle avertit les personnes concernées qu'elles seront dénoncées à défaut de livraison dans ce délai.

⁴ Si les documents ne sont pas communiqués dans le délai supplémentaire imparti ou si, à l'issue de leur contrôle, ils ne s'avèrent pas conformes, la Chancellerie d'Etat est tenue de dénoncer le cas à l'autorité de poursuite pénale compétente.

³ Nach einer Wahl oder Abstimmung muss bei Ausgaben über 10 000 Franken eine Schlussabrechnung eingereicht werden; diese Schlussabrechnung muss den Namen und den Wohnsitz der natürlichen Personen bzw. den Firmennamen und den Geschäftssitz der juristischen Personen enthalten, die zur Finanzierung der betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampagne mehr als 5000 Franken beigetragen haben.

Art. 8 Jahresrechnungen der im Register eingetragenen politischen Organisationen

¹ Die Rechnungen der im Register der politischen Organisationen eingetragenen Organisationen werden jedes Jahr veröffentlicht.

² Der Name und der Wohnsitz der natürlichen Personen bzw. der Firmenname und der Geschäftssitz der juristischen Personen, die im betreffenden Jahr mehr als 5000 Franken zur Finanzierung der politischen Organisation beigetragen haben, müssen veröffentlicht werden.

Art. 9 Einreichung und Überprüfung der Finanzierungserklärungen

¹ Die Verantwortlichen der offenlegungspflichtigen Organisationen reichen Folgendes bei der Staatskanzlei ein:

- a) das Budget für die Finanzierung einer Wahl- oder Abstimmungskampagne bis sechs Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag;
- b) die Schlussabrechnung spätestens sechs Monate nach dem Wahl- oder Abstimmungstag;
- c) die Jahresrechnung bis Ende Juni des Folgejahres.

² Sie bestätigen die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben auf den eingereichten Unterlagen. Die Staatskanzlei überprüft die Budgets und Schlussabrechnungen stichprobenweise; sie kann die Erfüllung dieser Aufgaben nach Artikel 54 KV Dritten übertragen. Die Jahresrechnungen werden nicht überprüft.

³ Werden die Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht, fordert die Staatskanzlei die Verantwortlichen auf, diese einzureichen, und gewährt ihnen eine zusätzliche Frist. Gegebenenfalls weist sie die betroffenen Personen darauf hin, dass sie angezeigt werden, wenn die Einreichung nicht innert dieser Frist erfolgt.

⁴ Wurden die Unterlagen nicht innerhalb der zusätzlichen Frist eingereicht oder erweisen sie sich aufgrund der Kontrolle als nicht vorschriftsgemäss, muss die Staatskanzlei den Fall bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzeigen.

⁵ Le dépôt auprès de la Chancellerie d'Etat vaut publication par les personnes concernées.

3 Transparence des revenus des personnes élues

Art. 10 Membres d'autorités concernés

¹ Les membres élus des autorités auxquels s'applique l'obligation de publier les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci sont:

- a) les conseillers et conseillères aux Etats et les conseillers et conseillères nationaux;
- b) les député-e-s au Grand Conseil;
- c) les conseillers et conseillères d'Etat;
- d) les préfets.

Art. 11 Revenus soumis à l'obligation de déclaration et de publication

¹ Les revenus tirés du mandat sont:

- a) pour les conseillers et conseillères aux Etats et les conseillers et conseillères nationaux, toutes les indemnités au sens de la législation fédérale sur les moyens alloués aux parlementaires;
- b) pour les député-e-s au Grand Conseil, toutes les indemnités reçues en application de la législation sur le Grand Conseil;
- c) pour les conseillers et conseillères d'Etat et les préfets, le traitement au sens de la législation sur le traitement et la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux.

² Les revenus tirés des autres activités en lien avec le mandat consistent, à l'exclusion du revenu provenant de l'activité professionnelle exercée à titre principal, en tous les traitements perçus par les personnes citées à l'alinéa 1 obtenus pour:

- a) les fonctions qu'elles assument au sein d'organes de direction, de surveillance ou de conseil dans des personnes morales de droit privé ou de droit public;
- b) les fonctions qu'elles assument au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une collaboration intercantonale ou intercommunale;

⁵ Die Einreichung bei der Staatskanzlei gilt als Offenlegung durch die betroffenen Personen.

3 Offenlegung der Einkommen der gewählten Personen

Art. 10 Betroffene Behördenmitglieder

¹ Für die folgenden gewählten Behördenmitglieder gilt die Offenlegungspflicht für die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen:

- a) die Ständerätinnen und Ständeräte und die Nationalrätinnen und Nationalräte;
- b) die Grossrätinnen und Grossräte;
- c) die Staatsrätinnen und Staatsräte;
- d) die Oberamtfrauen und Oberamt männer.

Art. 11 Der Offenlegungs- und Veröffentlichungspflicht unterstellte Einkommen

¹ Mit dem Mandat erzielte Einkommen sind:

- a) für Ständerätinnen und Ständeräte und Nationalrätinnen und Nationalräte, sämtliche Entschädigungen im Sinne der Parlamentsressourcengesetzgebung des Bundes;
- b) für Grossrätinnen und Grossräte, sämtliche Entschädigungen, die sie in Anwendung der Gesetzgebung über den Grossen Rat erhalten;
- c) für Staatsrätinnen und Staatsräte, Oberamt frauen und Oberamt männer, das Gehalt im Sinne der Gesetzgebung über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamt männer und der Kantonsrichter.

² Aus anderen Tätigkeiten in Zusammenhang mit dem Mandat erzielte Einkommen bestehen, mit Ausnahme des Einkommens aus der hauptberuflich ausgeübten Tätigkeit, aus allen Gehältern, die von den in Absatz 1 erwähnten Personen bezogen werden für:

- a) ihre Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten juristischer Personen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- b) ihre Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, eines Kantons, einer Gemeinde oder einer interkantonalen oder interkommunalen Zusammenarbeit;

- c) les autres fonctions politiques qu'elles exercent;
- d) les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'elles assument pour le compte de groupes d'intérêts.

³ La déclaration de la provenance d'un revenu n'est pas exigée lorsque sa révélation violerait le secret professionnel au sens du code pénal suisse.

Art. 12 Dépôt et vérification des revenus

¹ Au moyen d'un formulaire, les personnes concernées déposent auprès de la Chancellerie d'Etat, jusqu'à la fin du mois d'août de chaque année civile, la liste complète des revenus acquis au sens de l'article 11, cela pour l'année précédente. Le formulaire attire l'attention des personnes concernées sur l'article 194 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs.

² Si la liste n'est pas communiquée dans le délai imparti, la Chancellerie d'Etat somme les personnes concernées de la livrer en leur impartissant un délai supplémentaire. Le cas échéant, elle avertit la personne concernée que, à défaut de livraison dans ce délai, elle sera dénoncée.

³ La Chancellerie d'Etat et le service en charge des contributions¹⁾ collaborent pour vérifier, par sondage, l'exhaustivité des revenus acquis au sens de l'article 11.

⁴ Le service en charge des contributions vérifie si les revenus mentionnés au sens de l'alinéa 1 ont bien été déclarés, en informe la Chancellerie d'Etat et lui communique en outre les revenus répondant à la définition de l'article 11 qui n'auraient pas été annoncés. Il peut déléguer l'accomplissement de ces tâches à des tiers, conformément à l'article 54 Cst.

⁵ Si la liste n'est pas communiquée dans le délai supplémentaire imparti ou si elle n'est pas complète, la Chancellerie d'Etat est tenue de dénoncer le cas à l'autorité de poursuite pénale compétente.

⁶ Le dépôt auprès de la Chancellerie d'Etat vaut publication par les personnes concernées.

¹⁾ Actuellement: Service cantonal des contributions.

- c) weitere politische Ämter;
- d) dauernde Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für Interessengruppen.

³ Die Herkunft eines Einkommens muss nicht offengelegt werden, wenn damit das Berufsgeheimnis im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuchs verletzt würde.

Art. 12 Einreichung und Überprüfung der Einkommen

¹ Die betroffenen Personen reichen mit einem Formular bis Ende August jedes Kalenderjahres die vollständige Liste der im Sinne von Artikel 11 erzielten Einkommen des Vorjahres bei der Staatskanzlei ein. Das Formular macht die betroffenen Personen auf Artikel 194 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern aufmerksam.

² Wird die Liste nicht fristgerecht eingereicht, fordert die Staatskanzlei die betroffenen Personen auf, diese einzureichen, und gewährt ihnen eine zusätzliche Frist. Gegebenenfalls weist sie die betroffene Person darauf hin, dass sie angezeigt wird, wenn die Einreichung nicht innert dieser Frist erfolgt.

³ Die Staatskanzlei und das für die Steuern zuständige Amt¹⁾ arbeiten zusammen, um die Vollständigkeit der im Sinne von Artikel 11 erworbenen Einkommen stichprobenweise zu überprüfen.

⁴ Das für die Steuern zuständige Amt überprüft, ob die nach Absatz 1 erwähnten Einkommen offengelegt wurden, informiert die Staatskanzlei darüber und teilt ihr zudem die Einkommen mit, die der Definition nach Artikel 11 entsprechen und nicht gemeldet worden sind. Es kann die Erfüllung dieser Aufgaben nach Artikel 54 KV Dritten übertragen.

⁵ Wurde die Liste nicht innerhalb der zusätzlichen Frist eingereicht oder erweist sie sich als unvollständig, muss die Staatskanzlei den Fall bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzeigen.

⁶ Die Einreichung bei der Staatskanzlei gilt als Offenlegung durch die betroffenen Personen.

¹⁾ Heute: Kantonale Steuerverwaltung.

4 Publication et protection des données

Art. 13 Publication

¹ Les informations sur le financement des organisations politiques, des campagnes électorales et des votations ainsi que celles qui sont relatives aux revenus des personnes élues sont publiées par la Chancellerie d'Etat sur son site Internet ou mises à disposition sur papier.

² Les budgets des campagnes pour les élections et votations sont publiés ou mis à disposition sur papier au plus tard au moment de l'envoi aux électeurs et électrices du matériel de vote et du matériel électoral. Les décomptes finals sont publiés au plus tard deux mois après leur dépôt auprès de la Chancellerie d'Etat.

³ Les comptes des organisations politiques sont publiés ou mis à disposition sur papier au plus tard dans le courant de l'année suivante.

⁴ Les revenus des personnes élues sont publiés ou mis à disposition sur papier aussitôt vérifiés.

Art. 14 Mode, durée de publication ou de mise à disposition et destruction

¹ Tous les documents électroniques relatifs au financement des organisations politiques et des campagnes pour les élections et votations, de même que ceux qui sont relatifs aux revenus tirés du mandat et aux revenus tirés des activités en lien avec le mandat, sont retirés du site Internet un an après leur publication et aussitôt détruits.

² Tous les documents papier relatifs au financement des organisations politiques et des campagnes pour les élections et votations, de même que ceux qui sont relatifs aux revenus tirés du mandat et aux revenus tirés des activités en lien avec le mandat, doivent cesser d'être mis à disposition et être détruits après une année.

³ Les législations sur la protection des données et sur l'information et l'accès aux documents sont applicables pour le surplus.

4 Veröffentlichung und Datenschutz

Art. 13 Veröffentlichung

¹ Die Informationen zur Finanzierung politischer Organisationen und von Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie zu den Einkommen der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger werden von der Staatskanzlei auf ihrer Website veröffentlicht oder in Papierform zur Verfügung gestellt.

² Die Budgets der Wahl- und Abstimmungskampagnen werden spätestens zum Zeitpunkt des Versands des Stimm- und Wahlmaterials an die Stimmberechtigten veröffentlicht oder zur Verfügung gestellt. Die Schlussabrechnungen werden spätestens zwei Monate nach ihrer Einreichung bei der Staatskanzlei veröffentlicht.

³ Die Rechnungen der politischen Organisationen werden spätestens im Laufe des Folgejahres publiziert oder in Papierform zur Verfügung gestellt.

⁴ Die Einkommen der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger werden veröffentlicht oder in Papierform zur Verfügung gestellt, sobald sie überprüft wurden.

Art. 14 Art und Dauer der Veröffentlichung oder Zurverfügungstellung und Vernichtung

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 ein Jahr nach ihrer Veröffentlichung von der Website entfernt und unverzüglich vernichtet.

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 einem Jahr nicht mehr zur Verfügung gestellt werden und müssen vernichtet werden.

³ Im Übrigen gelten die Gesetzgebungen über den Datenschutz und über die Information und den Zugang zu Dokumenten.

5 Sanction de la violation des obligations de transparence

Art. 15 Sanction administrative

¹ Toute contravention aux articles 5 à 9 commise par une organisation politique ou l'une de ses sections reconnues prive l'organisation politique concernée de toute participation de l'Etat aux frais de campagne électorale pour le scrutin considéré ou le prochain scrutin pour lequel elle pourrait y avoir droit.

² La Chancellerie d'Etat est compétente pour prononcer le refus ou exiger la restitution.

³ Le code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

Art. 16 Poursuite pénale – Droit pénal cantonal

¹ Sera puni d'une amende de 10 000 francs au plus quiconque, intentionnellement, viole l'une des obligations prévues aux articles 3 al. 3 et 6 à 12.

² L'amende est de 5000 francs au plus si l'auteur-e des faits a agi par négligence.

³ Si les obligations prévues aux articles 3 al. 3 et 6 à 12 ne sont pas respectées et que la personne physique responsable ne puisse pas être identifiée, l'infraction est imputée à l'organisation politique concernée, qui est alors passible de la peine prévue à l'alinéa 2. L'organisation politique ne peut toutefois être punie que dans la mesure où elle est dotée de la personnalité juridique et qu'elle n'a pas apporté la preuve qu'elle avait pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction.

Art. 17 Poursuite pénale – Poursuite, jugement et confiscation

¹ La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la loi sur la justice.

² La confiscation au profit de l'Etat des dons anonymes, sous pseudonyme ou autres libéralités qui n'auraient pas été annoncés ou immédiatement versés à la Chancellerie d'Etat est régie par le code de procédure pénale suisse.

5 Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflicht

Art. 15 Verwaltungssanktion

¹ Jegliche von einer politischen Organisation oder einer ihrer anerkannten Sektionen begangene Übertretung von Artikel 5–9 hat für die politische Organisation den Entzug jeglicher Beteiligung des Staates an den Wahlkampf-kosten für den betreffenden Urnengang oder für den nächsten Urnengang, für den die Organisation Anrecht auf eine Unterstützung hätte, zur Folge.

² Die Staatskanzlei ist dafür zuständig, diesen Entzug der Beteiligung zu verhängen oder deren Rückerstattung zu verlangen.

³ Es gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 16 Strafverfolgung – Kantonales Strafrecht

¹ Mit einer Busse von höchstens 10 000 Franken wird bestraft, wer absichtlich eine der Pflichten nach Artikel 3 Abs. 3 und Artikel 6–12 verletzt.

² Wer diese Pflichten fahrlässig verletzt, wird mit einer Busse von höchstens 5000 Franken bestraft.

³ Werden die in den Artikeln 3 Abs. 3 und 6–12 vorgesehenen Offenlegungspflichten verletzt und kann die dafür verantwortliche natürliche Person nicht bestimmt werden, so wird die Widerhandlung der betreffenden politischen Organisation zur Last gelegt, die mit der in Absatz 2 vorgesehenen Busse bestraft wird. Die politische Organisation kann jedoch nur gebüsst werden, wenn sie über die Rechtspersönlichkeit verfügt und nicht nachgewiesen hat, dass sie alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat, um eine solche Widerhandlung zu verhindern.

Art. 17 Strafverfolgung – Strafverfolgung, Urteil und Beschlagnahmung

¹ Widerhandlungen werden nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt.

² Die Beschlagnahmung zugunsten des Staates von anonym oder unter Pseudonym eingegangenen Spenden oder anderen Zuwendungen, die der Staatskanzlei nicht gemeldet oder unverzüglich überwiesen wurden, richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung.

II.

1.

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 6.4.2001) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 3 (nouveau)

³ Le financement de la politique, la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale et le droit de pétition sont réglés par la législation spéciale.

2.

L'acte RSF 121.1 (Loi sur le Grand Conseil (LGC), du 6.9.2006) est modifié comme il suit:

Art. 51 al. 1

¹ Chaque membre du Grand Conseil reçoit une documentation de base, qui se compose au moins des éléments suivants:

e) *(nouveau)* la législation sur le financement de la politique.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

II.

1.

Der Erlass SGF 115.1 (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 6.4.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 3 (neu)

³ Die Politikfinanzierung, die Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten und das Petitionsrecht werden durch die Spezialgesetzgebung geregelt.

2.

Der Erlass SGF 121.1 (Grossratsgesetz (GRG), vom 6.9.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 51 Abs. 1

¹ Jedes Mitglied des Grossen Rates erhält die wichtigsten Unterlagen; dazu gehören mindestens:

e) *(neu)* die Gesetzgebung über die Politikfinanzierung.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.