

Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Bedeutung von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte

*Odile Ammann**

Abstract

In der politischen Debatte rund um die eidgenössische Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ wird die direkte Demokratie entweder als Anlass oder als Hürde für weitergehende Offenlegungspflichten präsentiert. Dieser Aufsatz untersucht, ob die direktdemokratischen Instrumente für oder gegen mehr Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung sprechen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die verfassungsmässige Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe gerichtet (Art. 34 Abs. 2 BV), die bei direktdemokratischen Entscheidungsprozessen Anwendung findet. Der Beitrag zeigt auf, dass die zeitgenössische Lehre und Rechtsprechung zurückhaltend bleiben, was Informationspflichten der Behörden im Rahmen von Abstimmungen angeht. Wie im Beitrag argumentiert wird, drängt sich eine Auslegung von Art. 34 Abs. 2 BV auf, welche die Integrität direktdemokratischer Prozesse umfassender schützt. Um seiner Schutzpflicht nachzukommen, muss der Staat den Stimmberechtigten sämtliche entscheiderelevanten Informationen zur Verfügung stellen. Dies umfasst auch Informationen zu möglichen finanziellen Abhängigkeiten der politischen Akteure und somit zu Grossspenden, die in Abstimmungskampagnen fließen. Der Beitrag kommt zum Schluss, dass Art. 34 Abs. 2 BV keine verfassungsrechtliche

* Die Autorin dankt Chiara Valsangiacomo und den Teilnehmenden am DemocracyNet Research Workshop vom 7.9.2020 sowie Raphaela Cueni, Lukas Schaub und Stefan Schlegel für hilfreiche Hinweise und Ergänzungen. Den Anstoss zum Verfassen dieses Artikels bildete die Jahrestagung der Schweizer Sektion der Internationalen Juristenkommission zum Thema „Parteien und Politikfinanzierung“ (Bern, 4.9.2020), an der die Autorin als Podiumsgast teilgenommen hat.

Hürde, sondern eine Grundlage und Orientierung für weitergehende Transparenzvorschriften im Bereich der Politikfinanzierung bildet.

„Der Bundesrat hat grundsätzlich Verständnis für die Anliegen und die Ziele der Initiative. [...] Allerdings sind die im Initiativtext vorgesehenen Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen zu wenig auf die Besonderheiten und die Komplexität des politischen Systems der Schweiz, namentlich auf die direkte Demokratie [...], abgestimmt.“¹

A. Zur Ambivalenz der direkten Demokratie in der aktuellen schweizerischen Transparenzdebatte

Im Oktober 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ bei der Schweizerischen Bundeskanzlei eingereicht. Diese fordert, dass die Parteien- und Kampagnenfinanzierung auf Bundesebene stärker reguliert wird. Herzstück der Initiative bildet der Vorschlag, die Transparenz dieser Finanzierung zu erhöhen, indem sowohl politische Parteien als auch andere Akteure, die sich auf Bundesebene an einer Wahl- oder Abstimmungskampagne beteiligen, bestimmten Offenlegungspflichten unterstehen.

In der bisherigen Debatte wurden zahlreiche juristische, demokratietheoretische, politische und praktische Argumente ins Feld geführt, die entweder eine Annahme oder eine Ablehnung der Initiative rechtfertigen sollen. Diejenigen, die mehr Transparenz befürworten, verweisen etwa auf die verfassungsmässige Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV), auf die Notwendigkeit, das Vertrauen in die Politik zu wahren, auf kantonale und ausländische Transparenzregelungen sowie auf entsprechende internationale Vorgaben. Die Gegnerschaft beruft sich unter anderem auf die Privatsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, auf das aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitete Stimmgeheimnis, auf die Meinungsäusserungsfreiheit und auf die persönliche Freiheit. Ferner warnt sie vor Umsetzungsschwierigkeiten und sonstigen unerwünschten Folgen einer strengeren Regulierung; die Eigenschaften des schweizerischen Rechts- und Politsystems bildeten ausserdem zusätzliche Hürden für eine weitergehende Regulierung.

1 Botschaft zur Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ vom 29.8.2018, BBl 2018 5623 (Botschaft Transparenz-Initiative), S. 5625. Siehe auch *ibid.*, S. 5660.

Auffallend ist, dass in dieser polarisierten Debatte die *direktdemokratischen Instrumente* entweder als Hindernis oder als Begründung für eine weitergehende Regulierung betrachtet werden. So spricht sich das Initiativkomitee für mehr Transparenz aus, weil die direkte Demokratie strengere Offenlegungspflichten fordere.² Im Gegensatz dazu vertreten sowohl der Bundesrat als auch andere politische Akteure und Kommentatoren den Standpunkt, dass gerade aufgrund des Bestehens direktdemokratischer Instrumente im Bereich der Transparenz der Politikfinanzierung kein Regelungsbedarf bestehe.³ Diese gegensätzlichen Standpunkte werden allerdings kaum ausführlich begründet.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dieser Ambivalenz der *direkten Demokratie* in der Transparenzdebatte. Er geht der Frage nach, ob die für die Schweiz charakteristischen direktdemokratischen Instrumente für oder gegen mehr Transparenz in der Politikfinanzierung sprechen. Ist die direkte Demokratie ein valider Grund, von strengeren Transparenzvorschriften im Bereich der Politikfinanzierung abzusehen, oder ruft sie im Gegenteil nach weitergehenden Offenlegungspflichten?

Der Aufsatz konzentriert sich – wie die Transparenz-Initiative – auf die Ebene des Bundes und auf das Verfassungsrecht. Ein besonderes Augenmerk wird auf die durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützte freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe gerichtet, eine Garantie, die sowohl für die Instrumente der direkten Demokratie als auch für die Transparenzdebatte von grundlegender Bedeutung ist. Nicht thematisiert werden strafrechtliche Normen, die auf eine ungestörte politische Willensbildung zielen.⁴

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags (Mai 2021) stand das Parlament nach langen und kontroversen Diskussionen kurz davor, einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative zu verabschieden.⁵ Angesichts der Zugeständnisse an das Initiativkomitee stand ein bedingter Rückzug der

2 Argumentarium Transparenz-Initiative, [transparenz-ja.ch/wp-content/uploads/sites/65/2018/01/2018-01-26-Ausführliches-Argumentarium_Transparenzinitiative_def.pdf](https://www.transparenz-ja.ch/wp-content/uploads/sites/65/2018/01/2018-01-26-Ausführliches-Argumentarium_Transparenzinitiative_def.pdf) (Zugriff 31.5.2021).

3 Siehe z.B. F. Schäfer, Die direkte Demokratie und der gesunde Menschenverstand reichen, NZZ, 17.12.2019.

4 Siehe hierzu K. Lubishtani/M. Flattet, La démocratie directe face à la manipulation de l'information par les particuliers: ses protections constitutionnelle et pénale, AJP 2019, S. 710 (715 ff.).

5 Indirekter Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative auf der Zielgeraden, Medienmitteilung vom 30.3.2021, www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2021-03-30.aspx (Zugriff 31.5.2021).

Transparenz-Initiative zur Diskussion.⁶ Ungeachtet dieser Entwicklungen ist es von Bedeutung, die grundsätzliche Frage zu klären, inwiefern die direktdemokratischen Instrumente im Bereich der Politikfinanzierung einen schweizerischen Sonderweg – oder, um einen US-amerikanischen Ausdruck zu verwenden, einen schweizerischen „Exzeptionalismus“⁷ – rechtfertigen. Dabei geht es nicht nur darum, zu eruieren, *ob* Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung angebracht ist (der Bundesrat und das Parlament scheinen dies trotz anfänglicher Bedenken inzwischen mehrheitlich zu bejahen), sondern auch, *in welchem Ausmass und in welcher Form* Transparenzvorschriften in einer halbdirekten⁸ Demokratie notwendig sind.

Der Aufsatz ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird eine Begriffsklärung vorgenommen (B.), bevor die Forderungen der Transparenz-Initiative kurz zusammengefasst werden (C.). Anschliessend wird untersucht, inwiefern die direktdemokratischen Instrumente aus Sicht der Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe strengere Transparenzvorschriften oder, im Gegenteil, eine regulatorische Zurückhaltung gebieten (D.). Der Beitrag schliesst mit dem Fazit, dass die Schweiz gerade wegen ihrer Besonderheiten als halbdirekte Demokratie im Bereich der Transparenz der Politikfinanzierung nicht als Ausnahmefall behandelt werden darf (E.).

B. Begriffsklärung

Bevor auf die Transparenz-Initiative eingegangen wird, sind die für die vorliegende Thematik zentralsten Begriffe zu klären, und zwar jene der direkten Demokratie (I.), der Politik-, Parteien- und Kampagnenfinanzierung (II.) sowie der Transparenz (III.).

6 SP Schweiz, Medienmitteilung des Trägervereins der Transparenzinitiative: Griffiger Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative rückt näher, 30.3.2021, www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/griffiger-gegenvorschlag-zur-transparenzinitiative-rueckt-naeher (Zugriff 31.5.2021).

7 Siehe z.B. H. Koh, On American Exceptionalism, *Stanford Law Review* 2003, S. 1479.

8 Als halbdirekte Demokratie beruht das schweizerische politische System nicht ausschliesslich auf direktdemokratischen Instrumenten, sondern ist „im Grundbetrieb repräsentative Demokratie“: P. Tschannen, Die „Maulkorbinitiative“ und die Qualität der politischen Entscheidungsfindung, in: A. Auer (Hrsg.), *Ohne Fristen und Grenzen? Die Volksinitiative am Scheideweg*, Basel 2001, S. 43 (51).

I. Direkte Demokratie

Die direkte Demokratie bezeichnet in der Schweiz die rechtsschöpfenden Kompetenzen, die dem Stimmvolk zukommen. Dazu gehören auf Bundesebene das Initiativrecht (Art. 138 und Art. 139 BV) sowie das Referendumsrecht (Art. 140 und Art. 141 BV). Die Transparenz-Initiative selbst ist ein Produkt der Volksrechte bzw. des Initiativrechts. Nicht vom Begriff der direkten Demokratie erfasst ist das Petitionsrecht (Art. 33 BV), das teilweise als Freiheitsrecht, teilweise als rechtsstaatliche Garantie qualifiziert wird⁹ und auch nichtstimmberechtigten Personen zusteht. Petitionen zeitigen kaum¹⁰ rechtliche, sondern lediglich (falls überhaupt) politische Wirkung und begründen somit keine eigentlichen rechtsschöpfenden Kompetenzen.¹¹

Aus Sicht der direkten Demokratie von Bedeutung ist hingegen Art. 34 Abs. 2 BV, der festhält, dass „[d]ie Garantie der politischen Rechte [...] die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe [schützt]“. Art. 34 Abs. 2 BV garantiert nicht nur die (hier nur am Rande thematisierte¹²) freie Wahl von Abgeordneten und die Prozesse der repräsentativen Demokratie, sondern auch die freie Äusserung des politischen Willens in Bezug auf Sachfragen, d.h. die Integrität direktdemokratischer Entscheidungen.

II. Politik-, Parteien- und Kampagnenfinanzierung

Politikfinanzierung ist ein Oberbegriff, der die Vergabe von Mitteln durch natürliche und juristische Personen (und zwar sowohl durch das Gemeinwesen als auch durch Private) an verschiedene Akteure der Politik umschreibt.¹³ Er umfasst die Finanzierung der politischen Parteien, aber auch anderer politischer Akteure wie z.B. Abstimmungskomitees und Parlamentsmitglieder. Politikfinanzierung im weiten Sinne umfasst nicht nur

9 Die Frage der dogmatischen Einordnung des Petitionsrechts gilt als „sekundär“, da primär „die dem Grundrecht im Einzelnen zuzuschreibende Tragweite“ von Bedeutung sei: *G. Biaggini*, in: BV Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 33 Rn. 2.

10 Immerhin sind die Behörden gemäss Art. 33 Abs. 2 BV verpflichtet, von der Petition Kenntnis zu nehmen.

11 *Biaggini* (Fn. 9), Art. 33 Rn. 7.

12 Das Wahlrecht ist kein direktdemokratisches Instrument, sondern bildet Teil der repräsentativen Dimension der schweizerischen Demokratie. Allerdings betrifft die Transparenz-Initiative auch die Finanzierung von Wahlen.

13 *A. van Aaken/S. Voigt*, Der „gläserne“ Abgeordnete?, JRP 2008, S. 169 (170).

Spenden, sondern auch andere Arten monetärer und nichtmonetärer Zuwendungen, etwa in Form von Entlohnungen, Einladungen, Entschädigungen sowie Sachleistungen.¹⁴

Die Transparenz-Initiative setzt sich einerseits mit der Finanzierung der politischen Parteien auseinander, d.h. mit der *Parteienfinanzierung*, andererseits mit der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen, der *Kampagnenfinanzierung*. In beiden Fällen zielt die Initiative ausschliesslich auf private Finanzierungsquellen. Der Begriff der Kampagnenfinanzierung ist weit, da Kampagnen durch Abstimmungskomitees, aber auch durch Trägervereine, Interessengruppen, individuelle Ratsmitglieder sowie neu antretende Kandidierende geführt werden. Von der Initiative nicht erfasst sind die Nebeneinkünfte der Parlamentsmitglieder (d.h. Einkünfte, die durch Mandate erzielt werden), da solche Einkünfte nicht unmittelbar mit einer Wahl oder Kampagne in Verbindung stehen.¹⁵ Ebenfalls nicht offenkundig sind gemäss der Initiative Interessengruppen, die keine Kampagne führen.¹⁶

Öffentliche Diskussionen betreffend die Regulierung der Politikfinanzierung drehen sich oft um die *Parteienfinanzierung*. In der Schweiz sind die Parteien auf der Ebene des Bundes im Vergleich zu den Kantonen und zu anderen europäischen Ländern mit wenig Mitteln ausgestattet.¹⁷ Gerade deshalb scheint es wichtig, in der Transparenzdiskussion auch andere Akteure in den Blick zu nehmen.¹⁸ Insbesondere finanzstarke Verbände und Interessengruppen spielen in der Schweiz in diesem Zusammenhang eine nicht zu unterschätzende Rolle. Aufgrund der fehlenden direkten¹⁹ staatlichen Parteienfinanzierung stellen private Spenden ein zentrales Instrument der Politikfinanzierung dar.

14 *Van Aaken/Voigt* (Fn. 13), S. 171.

15 Die Ausklammerung dieser Einkünfte wurde im Nationalrat kritisiert: siehe bezüglich des Gegenvorschlags Votum Reimann, AB 2020 N 1615; Votum Egger, AB 2020 N 1615. *Contra* Votum Silberschmidt, AB 2020 N 1615 f.

16 Den Vorschlag, Interessengruppen unabhängig von Kampagnen Offenlegungspflichten aufzuerlegen, verwarf der Nationalrat als „zu starke[n] Eingriff ins Privatrecht“: Votum Silberschmidt, AB 2021 N 85. Ähnlich Votum Keller-Sutter, AB 2021 N 88; Votum Cottier, AB 2021 N 88; Votum Marti, AB 2021 N 86.

17 Dass die Parteien in der Schweiz „zur Finanzierung ihrer Wahlkämpfe nur über beschränkte Mittel verfügen“, ist sogar gerichtsnotorisch: BGE 113 Ia 291, E. 3d. Zu den Parteien in der Schweiz siehe *P. Schiess Rütimann*, Politische Parteien, Bern/Baden-Baden 2011.

18 So auch Botschaft Transparenz-Initiative, S. 5664.

19 Hingegen existieren Formen der indirekten staatlichen Parteienfinanzierung wie z.B. die Fraktionsbeiträge. Siehe Art. 12 des Bundesgesetzes über Bezüge und Infrastruktur

Geld ist – im Vergleich zu anderen politischen Ressourcen – ein offensichtliches und quantifizierbares Mittel der Einflussnahme auf die Politik.²⁰ Entsprechend nimmt es in der Lehre,²¹ in journalistischen Berichten²² sowie in öffentlichen Diskussionen rund um die freie politische Willensbildung und die politische Chancengleichheit eine prominente Stelle ein. So wurden in der Schweiz vor der Einreichung der Transparenz-Initiative zahlreiche Vorstösse lanciert, um die Politikfinanzierung stärker zu regulieren.²³

Ob Geld den Ausgang von Abstimmungen tatsächlich zu beeinflussen vermag, ist umstritten; die meisten politikwissenschaftlichen Studien ermitteln eine Korrelation, aber keinen klar nachweisbaren Kausalzusammenhang zwischen den eingesetzten finanziellen Mitteln und dem Abstimmungsresultat.²⁴ Immerhin steht fest, dass die Höhe der Ausgaben des Jahresrespektive des Nein-Lagers z.T. beträchtliche Unterschiede aufweist; so haben Forschende gezeigt, dass bei zwei von drei eidgenössischen Vorlagen das eine Lager mindestens viermal mehr Geld in die Kampagne investiert als das andere.²⁵

Ungeachtet der Frage, ob Geld jeweils einen Effekt auf das Endergebnis hat, wird die Integrität direktdemokratischer Prozesse bereits durch den *Anschein* der Käuflichkeit beeinträchtigt – ähnlich wie in gerichtlichen und verwaltungsrechtlichen Verfahren bereits der Anschein der Befangenheit genügt, um die Integrität des Verfahrens zu gefährden.²⁶ Insbesondere

der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen vom 18.3.1988 (SR 171.21).

- 20 Weitere Ressourcen sind bspw. „Zeit, Bekanntheitsgrad, Reputation, rhetorisches Geschick oder auch Expertenwissen um erfolgreiches Führen politischer Kampagnen“. Siehe hierzu (und zur besonderen Regelungsbedürftigkeit des Geldes) *L. Schaub*, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Zürich/St. Gallen 2012, S. 267 ff.
- 21 Siehe z.B. *M. Caroni*, Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Bern 2009; *Schaub*, Finanzierung (Fn. 20); *J. Rowbottom*, Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics, Cambridge 2010.
- 22 *J. Mayer*, Dark Money, London/Brunswick 2016.
- 23 Für weitere Hinweise siehe Botschaft Transparenz-Initiative, S. 5634 ff.
- 24 *H. P. Hertig*, Sind Abstimmungserfolge käuflich?, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1982, S. 35; *Schaub*, Finanzierung (Fn. 20); *N. Braun Binder/H. K. Heußner/T. Schiller*, Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014.
- 25 *M. Hermann*, Das politische Profil des Geldes: Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz, Zürich 2012, S. 10.
- 26 *D. Hänni*, Vers un principe d'intégrité de l'administration publique, Zürich 2020, S. 15.

Grossspenden sind geeignet, einen solchen Anschein zu erwecken, weil sie seitens ihrer Empfängerinnen und Empfänger zu *Abhängigkeiten* führen können.²⁷ Dadurch entsteht die Gefahr, dass sich die betreffenden politischen Akteure nicht primär an den Interessen des Stimmvolkes, sondern an jenen ihrer Spender orientieren.²⁸ Dies kann auch in den von diesen Akteuren ausgearbeiteten Abstimmungsvorlagen zum Ausdruck kommen, wobei solche Abhängigkeiten für das Schweizer Stimmvolk meist nicht erkennbar sind.

III. Transparenz

Transparenz kann in einem wörtlichen oder figurativen Sinne verstanden werden. Im wörtlichen Sinne umschreibt dieser Begriff die physische Eigenschaft der Durchlässigkeit. Im vorliegenden Aufsatz interessiert primär die figurative, immaterielle Bedeutung der Transparenz. Transparenz in diesem zweiten Sinne bezeichnet die Eigenschaft der Nachvollziehbarkeit (und nicht bloss der Zugänglichkeit²⁹). Die Nachvollziehbarkeit zugänglicher gemachter Informationen misst sich somit nicht nur an quantitativen, sondern auch an qualitativen Kriterien.³⁰

Politische Transparenz bedeutet demnach die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungsprozesse. Zu diesen Prozessen gehören direktdemokratische, aber auch andere Verfahren wie die Beratungen der parlamentarischen Kommissionen (deren Transparenz in der Schweiz angesichts des Kommissionsgeheimnisses bis zu einem gewissen Grad durch Berichte und

27 In den Ratsdebatten zur Transparenz-Initiative und zum indirekten Gegenvorschlag wiesen mehrere Parlamentsmitglieder ausdrücklich auf diese Gefahr hin: siehe z.B. Votum Levrat, AB 2019 S 1170; Votum Silberschmidt, AB 2020 N 1606; Votum Masshardt, AB 2020 N 1607; Votum Marra, AB 2020 N 1608; Votum Matter, AB 2020 N 1610; Votum Mazzone, AB 2020 S 1415; Votum Masshardt, AB 2021 N 82; Votum Matter, AB 2021 N 83; Votum Marra, AB 2021 N 87.

28 Zu diesem Problem siehe *L. Lessig, Republic, Lost*, 2. Aufl., New York 2015.

29 *R. Wiederkehr*, Transparenz als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV), ZBI 2007, S. 521 (526).

30 *F. Sprecher*, Transparenz – Ein Grundprinzip des Rechtsstaats und seine Bedeutung im Gesundheitsrecht, insbesondere im Heilmittel- und Humanforschungsrecht, ZSR 2016, S. 139 (155).

Medienmitteilungen gewährleistet wird³¹) oder die Konsultation zivilgesellschaftlicher Akteure durch die Behörden (die auf Bundesebene teilweise transparent gemacht wird, indem die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingegangenen Stellungnahmen veröffentlicht und die Ergebnisse der Vernehmlassung in einem Bericht festgehalten werden³²). Politische Transparenz bezieht sich somit nicht nur auf staatliches Handeln, sondern auch auf die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an staatlichen Entscheidungsprozessen.

Transparenzvorschriften sind „Normen [...], die regeln, wer was gegenüber wem, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt angeben muss“.³³ Die Notwendigkeit solcher Vorschriften in der Politik lässt sich demokratiethoretisch begründen: der „(demokratische) Staat und seine Organe [sind] kein Selbstzweck“, sondern „um der Menschen Willen da“ und „dienen dem Wohl der Gemeinschaft“.³⁴ Daraus wird abgeleitet, dass staatliche Entscheidungsprozesse in einer Demokratie *für die Bürgerinnen und Bürger* nachvollziehbar sein müssen. Entsprechend wird Transparenz als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns gemäss Art. 5 BV qualifiziert.³⁵ Ein Beispiel für Transparenzvorgaben im Bereich der Politik findet sich in Art. 34 Abs. 2 BV.³⁶ Bevor diese Bestimmung und deren Implikationen für die Transparenzdebatte näher untersucht werden, soll zuerst kurz auf die Forderungen der Transparenz-Initiative eingegangen werden.

C. Die Transparenz-Initiative

Dass die Schweiz im Bereich der Politikfinanzierung einen Sonderweg geht, ist zum Gemeinplatz geworden. Sie ist der einzige Staat der 50 Mit-

31 Art. 47, 47a und 48 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG) vom 13.12.2002 (SR 171.10).

32 Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren vom 18.3.2005 (SR 172.061). Siehe hingegen Art. 47 ParlG.

33 *Van Aaken/Voigt* (Fn. 13), S. 172.

34 *Sprecher*, Transparenz (Fn. 30), S. 154 f.

35 *Wiederkehr*, Transparenz (Fn. 29); *Sprecher*, Transparenz (Fn. 30), S. 146, 155. Wie *Sprecher* erläutert, steht für andere Autorinnen und Autoren die menschen- bzw. grundrechtliche Dimension der Transparenz im Vordergrund.

36 Das aus Art. 34 Abs. 2 BV hergeleitete Gebot der Transparenz staatlicher Informationen gilt als eine der wenigen Transparenzvorschriften, die gegenwärtig auf Bundesebene existieren: *Braun Binder/Heußner/Schiller*, Offenlegungsbestimmungen (Fn. 24), S. 44.

glieder der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) und der 47 Mitgliedstaaten des Europarats, der keine Regulierung der Parteien- und Kampagnenfinanzierung auf nationaler Ebene vorsieht. Parteien und andere politische Akteure, die in der Schweiz auf Bundesebene eine Kampagne führen, unterstehen keinen Offenlegungspflichten. Zudem gibt es auf Bundesebene keine maximalen Schwellenwerte bezüglich der Zuwendungen an politische Parteien oder andere politische Akteure. Anonyme Spenden und Zuwendungen aus dem Ausland sind erlaubt, und eine direkte staatliche Parteienfinanzierung existiert nicht.

Diese Rechtslage und die Untätigkeit der schweizerischen Behörden in diesem Zusammenhang sorgte im letzten Jahrzehnt immer wieder für Kritik, insbesondere seitens der GRECO sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).³⁷ Die 2017 eingereichte Transparenz-Initiative – oder, falls er zustande kommt, der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments – könnte in dieser Hinsicht einen Wendepunkt darstellen.

Der vom Initiativkomitee vorgeschlagene Art. 39a BV („Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen“) enthält eine Reihe von Neuerungen, die es nachfolgend kurz zusammenzufassen gilt. Erstens wird der Bund beauftragt, „Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von „politischen Parteien“ (lit. a), „Kampagnen im Hinblick auf Wahlen in der Bundesversammlung“ (lit. b) und „Kampagnen im Hinblick auf Abstimmungen auf Bundesebene“ (lit. c) zu erlassen. Dadurch sollen verschiedene Empfängerinnen und Empfänger von Spenden von den Transparenzvorschriften betroffen sein.

Gemäss Art. 39a Abs. 2 BV werden zweitens die im Parlament vertretenen Parteien verpflichtet, jedes Jahr „Bilanz und Erfolgsrechnung sowie Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10'000 Franken pro Jahr und Person offen[zulegen]“. Verlangt wird, dass diese Zuwendungen stets auf eine bestimmte Person zurückgeführt werden können. Keinen Offenlegungspflichten unterstehen Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind.

Offenlegungspflichtig sind drittens „Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in die Bundesversammlung oder auf eine eidgenössische Abstimmung mehr als 100'000 Franken aufwenden“ (Abs. 3). Diese müssen „Gesamtbudget, Höhe der Eigenmittel sowie Betrag und Herkunft sämtlicher

37 Siehe GRECO, Third Evaluation Round: Transparency of Political Party Funding, Evaluation Report: Switzerland, 21.10.2011, GRECO Eval III Rep (2011) 4E Theme II, sowie die dazugehörigen Konformitätsberichte.

Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10'000 Franken pro Person offen[legen]“. Auch hier gilt das Gebot der Zuordenbarkeit.

Viertens regelt Art. 39a Abs. 4 BV die Veröffentlichung dieser Angaben durch die Bundeskanzlei. Diese erfolgt im Fall von politischen Parteien „jährlich“, bei Wahl- und Abstimmungskampagnen „rechtzeitig“ vor dem jeweiligen Wahl- oder Abstimmungstermin. Nach diesem Termin wird eine Schlussabrechnung publiziert.

Art. 39a Abs. 5 BV verbietet anonyme Spenden. Allerdings sind gesetzliche Ausnahmen möglich, etwa bei Strassenkollekten oder Crowdfunding.³⁸ Art. 39a Abs. 6 BV hält fest, dass das Gesetz die Folgen einer Verletzung dieser Transparenzvorschriften regelt. Schliesslich wird der Bundesrat zur Verabschiedung der notwendigen Ausführungsbestimmungen verpflichtet, sofern das Parlament dies nicht innert dreier Jahre nach der Annahme des neuen Art. 39a BV tut (Art. 197 Ziff. 12).

Zusammenfassend zielt die Initiative darauf ab, verschiedene Aspekte der Politikfinanzierung zu regeln, nämlich einerseits die Parteien- und andererseits die Kampagnenfinanzierung. Im zweiten Fall sind Komitees, aber auch einzelne Kandidierende sowie Interessengruppen von der vorgeschlagenen Regelung betroffen. Sowohl im Bereich der Parteien- als auch in jenem der Kampagnenfinanzierung wird ein grundsätzliches Verbot anonymer Zuwendungen vorgeschlagen. Schliesslich soll durch eine Übergangsbestimmung sichergestellt werden, dass der neue Verfassungsartikel innerhalb von drei Jahren durch geeignete Ausführungsbestimmungen präzisiert wird.

D. Die direktdemokratischen Instrumente – Anlass oder Hürde für weitergehende Offenlegungspflichten?

I. Die direkte Demokratie als argumentative Kippfigur

In der Debatte rund um die Transparenz-Initiative und den indirekten Gegenvorschlag fällt auf, dass sich beide Lager auf die direkte Demokratie berufen (vorne, A.). Die direktdemokratischen Instrumente nehmen die Rolle einer argumentativen Kippfigur ein, die je nach Blickwinkel dazu dient, Offenlegungspflichten zu verteidigen oder abzulehnen.

38 Botschaft Transparenz-Initiative, S. 5659.

II. Zum normativen Inhalt des Schutzes der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV)

Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV schützt „[d]ie Garantie der politischen Rechte [...] die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe“. Diese Bestimmung ist auf politische Entscheidungen zugeschnitten, die unmittelbar von den Wahl- und Stimmberechtigten (und nicht von den Behörden) getroffen werden, weshalb sie oft verkürzt³⁹ als „Wahl- und Abstimmungs-freiheit bezeichnet wird.⁴⁰ Ursprünglich galt diese Garantie als ungeschriebenes Verfassungsrecht, bevor sie schliesslich Eingang in die Bundesverfassung von 1999 fand.⁴¹

Wie andere Verfassungsbestimmungen weist Art. 34 Abs. 2 BV einen hohen Unbestimmtheitsgrad auf. Die Rechtsprechung hat die Konturen dieses Verfassungsartikels nach und nach präzisiert, sodass heute eine umfangreiche Judikatur vorliegt.⁴²

Art. 34 Abs. 2 BV ist Teil des Grundrechtskapitels der Bundesverfassung. Wie die anderen in diesem Kapitel gewährleisteten Kommunikationsgrundrechte steht diese Verfassungsbestimmung „im Dienste einer freien politischen Kommunikation und eines freiheitlichen politischen Diskurses“. ⁴³ Entsprechend wurde lange vorwiegend der abwehrrechtliche Gehalt der Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe betont. Gemäss diesem Verständnis gewährleistet diese verfassungsmässige Garantie „ein möglichst freies Zirkulieren von Informationen und Meinungen im Rahmen einer Abstimmungskampagne“. ⁴⁴ Diesem Verständnis liegt das Bild eines mündigen, vernünftigen Stimmvolks zugrunde, das ohne Eingreifen des Staates in der Lage ist, sich eine Meinung zu bilden

39 Kritisch P. Tschannen, in: B. Waldmann/E. M. Belser/A. Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Basel 2015, Art. 34 Rn. 12.

40 Siehe auch den französischen Begriff der „liberté de vote“ als Schutzobjekt von Art. 34 Abs. 2 BV: V. Martenet/T. von Büren, L’information émanant des autorités et des particuliers en vue d’un scrutin, à l’aune de la liberté de vote, ZSR 2013, S. 57 (58).

41 G. Steinmann, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 2003, S. 481 (490).

42 Martenet/von Büren, Information (Fn. 40), S. 57.

43 Steinmann, Gewährleistung (Fn. 41), S. 491.

44 B. Pirker, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, AJP 2017, S. 1366 (1367). Zur Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte für die Demokratie siehe R. Cueni, Falsche und irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz, ex ante 2019, S. 3 (11).

und diese zum Ausdruck zu bringen.⁴⁵ Daran anknüpfend wird davon ausgegangen, dass es grundsätzlich nicht dem Staat, sondern dem demokratischen Diskurs – d.h. „den gesellschaftlichen und politischen Kräften“⁴⁶ – obliege, an der politischen Willensbildung der Stimmberechtigten mitzuwirken.⁴⁷ Indessen dürfen und müssen die Behörden private Interventionen berichtigen, wenn irreführende Informationen zu einem derart späten Zeitpunkt im Abstimmungskampf verbreitet werden, dass es für die Stimmberechtigten und die Zivilgesellschaft kaum mehr möglich ist, den Wahrheitsgehalt dieser Aussagen zu überprüfen und zu korrigieren.⁴⁸

Im Verlauf der Zeit begannen Lehre und Rechtsprechung, dem Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten im Rahmen von Wahl- und vor allem von Abstimmungskampagnen immer mehr Rechnung zu tragen. Insbesondere die Lehre kritisierte die restriktive Haltung des Bundesgerichts und forderte weitergehende Informationspflichten der Behörden.⁴⁹ Das grundsätzliche Interventionsverbot wurde allmählich relativiert und Art. 34 Abs. 2 BV als Grundlage für staatliche Schutzpflichten interpretiert.⁵⁰ Heute wird von einer grundsätzlichen Interventionserlaubnis der Behörden ausgegangen.⁵¹ Bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen haben die Behörden eine „Beratungsfunktion“ und allenfalls sogar eine Informationspflicht.⁵² Wie oft festgehalten wird, geht es bei behördlichen Interventionen

45 *Steinmann*, Gewährleistung (Fn. 41); *A. Töndury*, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBl 2011, S. 341; *Biaggini* (Fn. 9), Art. 34 Rn. 27. Kritisch *Tschannen* (Fn. 39), Art. 34 Rn. 31.

46 BGE 129 I 232, E. 4.2.1.

47 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 59 f.; *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1379.

48 Siehe z.B. BGer, Urteil 1C_468/2010 vom 20.1.2011, E. 5.3. Zu den Gründen, die eine weitergehende Information der Behörde rechtfertigen, siehe *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 60 f.

49 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 63. Parallel dazu wurde eine transparentere Politikfinanzierung gefordert: *Braun Binder/Heußner/Schiller*, Offenlegungsbestimmungen (Fn. 24), S. 46.

50 *Steinmann*, Gewährleistung (Fn. 41), S. 493 f.; *Töndury*, Intervention (Fn. 45).

51 *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1369; *L. Langer*, Behördliche Stellungnahmen und der Schutz der freien Willensbildung: Grenzen der Kategorisierung, AJP 2020, S. 179 (180). Zu dieser Entwicklung siehe eingehend *Töndury*, Intervention (Fn. 45). Siehe auch BGer, Urteil 1C_412/2007 vom 18.7.2008; BGer, Urteil 1C_24/2018 vom 12.2.2019, E. 6.3.

52 Siehe z.B. BGE 145 I 175, E. 5.1.

nicht mehr um das „Ob“, sondern um das „Wie“.⁵³ Behördliche Informationspflichten greifen im Übrigen auch ausserhalb von Abstimmungen.⁵⁴ Bei Wahlen hingegen sind die Behörden grundsätzlich an eine strenge Neutralitätspflicht gebunden.⁵⁵ Der positive Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV wird oft mit dessen Doppelnatur in Verbindung gebracht. Die sog. staatliche Organfunktion des Stimm- und Wahlrechts bedeutet, dass dieses nicht nur individuelle, sondern auch öffentliche Interessen schützt.⁵⁶ Die Auffassung, wonach die Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe ausschliesslich ein Abwehrrecht sei, gilt heute demnach als überholt.⁵⁷

Dennoch dominiert das obengenannte (relevante, aber unvollständige) abwehrrechtliche Verständnis die verfassungsrechtliche Diskussion bis heute: diese betrachtet Art. 34 Abs. 2 BV als Recht des Stimmvolks, „weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden“.⁵⁸ Die zeitgenössische Verfassungslehre zu Art. 34 Abs. 2 BV befasst sich demnach immer noch schwergewichtig mit der Unterscheidung zwischen zulässigen vs. unzulässigen Interventionen in den Abstimmungskampf.⁵⁹ Während aufgrund der (zumindest gemäss einem Teil der Lehre) fehlenden unmittelbaren Drittwirkung von Art. 34 Abs. 2 BV primär behördliche Interventionen im Fokus stehen, werden auch Interventionen durch Private thematisiert sowie

53 Siehe allerdings *Langer*, Stellungnahmen (Fn. 51), S. 180 ff.

54 Art. 180 Abs. 2 BV; Art. 10 und 11 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21.3.1997 (SR 172.010).

55 Nur ausnahmsweise darf die Behörde eingreifen, um offensichtlich falsche Informationen über die Kandidierenden zu berichtigen. Siehe z.B. BGE 118 Ia 259; *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 65.

56 Siehe hierzu *C. Bisaz*, Direktdemokratische Instrumente als „Anträge aus dem Volk an das Volk“, Zürich 2020, S. 59 ff. Dass öffentliche Interessen betroffen sind, kommt auch in der Ausgestaltung des Rechtsschutzes (Stimmrechtsbeschwerde) zum Ausdruck.

57 *T. Sägesser*, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, AJP 2014, S. 924; *Steinmann*, Gewährleistung (Fn. 41); *Töndury*, Intervention (Fn. 45); *Tschannen* (Fn. 39), Art. 34 Rn. 3.

58 BGE 143 I 78, E. 4.3. Siehe auch BGE 145 I 1, E. 4.1; BGE 145 I 282, E. 4.1; BGE 145 I 207, E. 2.1; BGE 145 I 259, E. 4.3. Siehe ferner *Steinmann*, wonach Art. 34 Abs. 2 BV bezweckt, „jegliche sachwidrige Beeinflussung der Stimmberechtigten aus[zu]schliessen“: *Steinmann*, Gewährleistung (Fn. 41), S. 491.

59 Für eine ähnliche Feststellung siehe *Cueni*, Informationen (Fn. 44), S. 11.

die Frage, ob der Staat gewisse private Interventionen verhindern oder berechtigen darf respektive muss.⁶⁰ In Bezug auf behördliche Information gilt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung „eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und *zurückhaltende* Information“ (eigene Hervorhebung).⁶¹

Demgegenüber bleiben die zeitgenössische Lehre und Rechtsprechung vorsichtig, was Informationspflichten der Behörden im Rahmen von Abstimmungen angeht. Der abwehrrechtliche Charakter von Art. 34 Abs. 2 BV wird immer wieder in Erinnerung gerufen.⁶² Zudem gilt bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen die Informationspflicht der Behörden (d.h. eine Information, die über Abstimmungserläuterungen bzw. eine behördliche Beratung hinausgeht) nur „in Einzelfällen“ und nicht allgemein.⁶³ Der Frage, *welche Informationen* den Stimmberechtigten überhaupt geliefert werden *müssen*, damit sie sich frei eine Meinung bilden können, wird kaum Aufmerksamkeit gewidmet. Dies überrascht angesichts der Tatsache, dass die zeitgenössische Lehre und Rechtsprechung den positiven Gehalt von Art. 34 Abs. 2 BV und somit das Bestehen staatlicher Schutzpflichten anerkennen.

Ferner ist zu beachten, dass die Informationstätigkeit der Behörden im Rahmen von Abstimmungen (zu Recht) bestimmten Anforderungen genügen muss, was den Spielraum der Behörden einschränkt. So hält Art. 10a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) fest, dass der Bundesrat das Volk „kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen“ informiert; laut Art. 10a Abs. 2 BPR ist der Bundesrat allerdings im Rahmen dieser Informationspflicht an die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit gebunden.⁶⁴ Angesichts dessen, dass diese vier Kriterien Art. 34 Abs. 2 BV

60 BGE 143 I 78, E. 4.3. Zu privaten Interventionen siehe z.B. *C. Jacquemoud*, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, SJZ 2020, S. 223. Zur Drittwirkung siehe allerdings *M. Schefer/L. Schaub*, Rassendiskriminierende Propaganda im Abstimmungskampf, Jusletter, 10.8.2015, sowie die Hinweise in *Biaggini* (Fn. 9), Art. 34 Rn. 26.

61 BGE 143 I 78, E. 4.4. Siehe auch BGE 145 I 1, E. 4.1; BGE 145 I 282, E. 4.1; BGE 145 I 282, E. 4.1.

62 Siehe z.B. *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1373.

63 BGE 129 I 232, E. 4.2.1; BGE 145 I 1, E. 5.2.1; BGE 145 I 282, E. 5.1; BGE 145 I 175, E. 5.1.

64 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (SR 161.1). Ausführlich *J. P. Müller/M. Schefer*, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 626 ff.

konkretisieren, und aufgrund ihrer Bedeutung für die Transparenzdebatte (hinten, III.), werden diese nachfolgend kurz erläutert.

Der Grundsatz der *Vollständigkeit* gilt als erfüllt, sofern alle zentralen Aspekte der Vorlage erläutert werden. Umgekehrt „ist es der Behörde verwehrt, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken“. ⁶⁵ Das Gebot der *Sachlichkeit* verlangt, dass die Erläuterungen zur Vorlage „korrekt, klar, vollständig und ausgewogen“ sind; somit ist das Vollständigkeitserfordernis darin enthalten. ⁶⁶ Das Erfordernis der *Transparenz* besagt, dass die Behörden keine verdeckten Methoden einsetzen dürfen, etwa indem behördliche Informationen nicht als solche erkennbar sind oder die Behörden heimlich private Akteure finanzieren. ⁶⁷ Eine solche staatliche Finanzierung ist, selbst wenn sie transparent gemacht wird, nur dann gestattet, „wenn sie rechtsgleich und auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgt“. ⁶⁸ Weiter müssen Unsicherheiten bezüglich der Faktenlage offengelegt werden, etwa bei Prognosen. ⁶⁹ Schliesslich müssen behördliche Informationen *verhältnismässig* sein, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sein, um die freie Willensbildung zu schützen. ⁷⁰ Bemerkenswert ist, dass auch unzureichende Informationen unverhältnismässig sein können, was ebenfalls dafür spricht, dass den Behörden eine generelle Informationspflicht zukommt. ⁷¹

III. Zur Relevanz von Art. 34 Abs. 2 BV für die Transparenzdebatte

Das soeben geschilderte Verständnis von Art. 34 Abs. 2 BV ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Wie nachfolgend argumentiert wird, drängt

65 BGE 129 I 232, E. 4.2.1. Siehe auch BGE 145 I 207, E. 2.1; BGE 145 I 282, E. 5.1.

66 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 62; *Langer*, Stellungnahmen (Fn. 51), S. 192; *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1374 f.; *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 362.

67 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 62; *Wiederkehr*, Transparenz (Fn. 29), S. 527; *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1376.

68 *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1376.

69 BGE 145 I 207, E. 2.1. Siehe hierzu auch *Langer*, Stellungnahmen (Fn. 51); *Pirker*, Interventionen (Fn. 44).

70 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 62 f. Dies gilt etwa für die von den Behörden eingesetzten finanziellen Mittel, die nicht höher sein dürfen als die von Privaten eingesetzten Mittel: *Langer*, Stellungnahmen (Fn. 51), S. 198; *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1375.

71 *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1375.

sich eine Auslegung dieser Verfassungsbestimmung auf, welche die Integrität direktdemokratischer Prozesse umfassender schützt.

Erstens ist dem Umstand besser Rechnung zu tragen, dass nicht nur die aktive Vermittlung von Informationen, sondern auch das *Fehlen von Informationen* geeignet ist, die Willensbildung zu verfälschen (1)). Zweitens verlangt Art. 34 Abs. 2 BV die behördliche Offenlegung *entscheiderheblicher Informationen*, was auch Informationen umfasst, die über den Inhalt der Vorlage im engeren Sinne hinausgehen (2)). Drittens sind *Angaben zur Finanzierung von Abstimmungsvorlagen* potenziell entscheiderelevant (3)). Art. 34 Abs. 2 BV bietet somit eine verfassungsrechtliche Grundlage und Orientierung für weitergehende Transparenzvorschriften im Bereich der Politikfinanzierung.

1) Verfälschung der politischen Willensbildung und Stimmabgabe durch unzureichende Informationen

Wie schon dargelegt befassen sich die Lehre und Rechtsprechung zum Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe vorwiegend mit der Frage der Zulässigkeit behördlicher und privater Interventionen in den Abstimmungskampf (vorne, II.). Insbesondere die Phänomene der *Fehl-* und vor allem der *Desinformation* durch den Staat oder durch Private haben in jüngster Zeit aufgrund der zunehmenden Nutzung digitaler Plattformen im Rahmen von Wahl- und Abstimmungskampagnen für erhöhte Aufmerksamkeit gesorgt.⁷² Deutlich weniger Beachtung findet hingegen die Problematik *unzureichender* Informationen durch den Staat sowie die Frage, *welche Informationen* überhaupt durch den Staat den Stimmberechtigten im Rahmen einer Kampagne zur Verfügung gestellt werden müssen.

Dabei garantiert Art. 34 Abs. 2 BV, „dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und *umfassenden* Prozess der

72 Siehe z.B. S. Baume/V. Boillet/ V. Martenet (Hrsg.), *Misinformation in Referenda*, London 2021; Cueni, *Informationen* (Fn. 44). Zur Terminologie siehe C. Wardle/H. Derakhshan, *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, Strassburg 2017, rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c (Zugriff 31.5.2021). Der Begriff der *Desinformation* bezeichnet die Verbreitung unwahrer Informationen mit dem Ziel, Schaden anzurichten, während *Fehlinformationen* ohne eine solche Absicht verbreitet werden.

Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann“ (eigene Hervorhebung), was zur Sicherstellung der Legitimität direktdemokratischer Prozesse notwendig ist.⁷³ Wie Tschannen hervorhebt, erfordert Art. 34 Abs. 2 BV „gewisse tatsächliche Voraussetzungen des Stimmrechtsgebrauchs, etwa den Zugang zu sachnotwendigen Informationen“.⁷⁴ Bei unzureichenden Informationen ist dieser Zugang nicht oder nur teilweise gewährleistet, was zu einer Verzerrung des Willensbildungsprozesses und somit auch des Abstimmungsergebnisses führt. Demnach müssen die Behörden nicht nur von Interventionen *absehen*, die den Willensbildungsprozess verfälschen, sondern auch *proaktiv* Informationen *liefern*, die nötig sind, um eine solche Verzerrung zu verhindern (und nicht nur *reaktiv*, indem sie unwahre und zu einem sehr späten Zeitpunkt verbreitete Informationen berichtigen; vorne, II.).

Zwar könnte eingewendet werden, dass es nicht Aufgabe des Staates, sondern der Zivilgesellschaft ist, diese Informationen zu liefern. Dass die Kommunikationsgrundrechte und insbesondere die Pressefreiheit dazu beitragen, die Integrität direktdemokratischer Prozesse zu schützen, ist allgemein anerkannt. Doch das von Art. 34 Abs. 2 BV verfolgte Ziel wäre nur dann erfüllt, wenn diese Informationen für die Stimmberechtigten ohne Weiteres zugänglich wären. Freilich kann auch bei staatlichen Informationen nie vollumfänglich sichergestellt werden, dass das Stimmvolk diese tatsächlich zur Kenntnis nimmt; ohne jegliches staatliche Tätigwerden besteht jedoch eine erhöhte Gefahr, dass die Stimmberechtigten nicht hinreichend informiert sind.

2) Pflicht zur Offenlegung entscheidender Informationen, die über den Inhalt der Vorlage hinausgehen

Bei Abstimmungen gilt heute als etabliert, dass die Behörden das Stimmvolk beraten dürfen und in gewissen Fällen sogar informieren müssen. Ebenfalls anerkannt ist, dass es den Behörden aufgrund des Sachlichkeitsanfordernisses (vorne, II.) untersagt ist, „in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch

73 BGE 140 I 394, E. 8.2.

74 Tschannen (Fn. 39), Art. 34 Rn. 9.

wiederzugeben“.⁷⁵ Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass *entscheid-erhebliche Informationen* dem Stimmvolk proaktiv mitzuteilen sind.

In der Lehre wird ferner darauf hingewiesen, dass diese Informationen den *Grundsatz der politischen Chancengleichheit* beachten müssen und somit nicht einseitig sein dürfen.⁷⁶ Dieser aus Art. 34 Abs. 2 BV hergeleitete Grundsatz bedingt, „dass möglichst alle Argumente in einem Abstimmungskampf mit gleicher Chance geäussert, verbreitet, diskutiert und die Vor- und Nachteile abgewogen werden können, bevor ein Entscheid gefasst wird“.⁷⁷ Der positive Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV begründet somit eine Pflicht des Staates, „die Chancengleichheit der gegenüberstehenden Parteien in einem Abstimmungskampf wiederherzustellen und dadurch zum Entstehen einer offenen, pluralistischen und nicht verfälschten öffentlichen Meinung bei[zu]tragen“.⁷⁸ Beispielsweise hat der Staat wie schon erwähnt eine Berichtigungspflicht, wenn die Chancengleichheit durch unzutreffende Aussagen von Privaten gestört wird und diese Aussagen nicht korrigiert werden (vorne, II).⁷⁹

Damit ist die Frage, *welche* Informationen überhaupt entscheidenderheblich sind und somit proaktiv vom Staat geliefert werden müssen, allerdings noch nicht beantwortet. Im Zusammenhang mit dem Sachlichkeitsgebot erwähnt das Bundesgericht lediglich, dass es den Behörden untersagt ist, „für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen“.⁸⁰ Auffallend ist, dass Lehre und Rechtsprechung mehrheitlich davon ausgehen, dass sich die (allfällige) Informationspflicht der Behörden im Rahmen von Abstimmungen einzig auf den *Inhalt* der konkreten Vorlage bezieht.⁸¹ In der Lehre ist lediglich von einer positiven Informationspflicht in Bezug auf „die Modalitäten, den Gegenstand und die Implikationen“ der Vorlage die

75 BGE 138 I 61, E. 6.2.

76 *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 363.

77 *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 357.

78 *Pirker*, Interventionen (Fn. 44), S. 1373. Siehe auch *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 346.

79 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 77.

80 BGE 145 I 282, E. 5.1; BGE 145 I 175, E. 5.3.1.

81 Siehe z.B. *C. Auer*, Zur Behördenkommunikation im Vorfeld von Abstimmungen, ZBl 2020, S. 177 (178). Siehe jedoch *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 64, wonach behördliche Interventionen, die über inhaltliche Erläuterungen hinausgehen, grundsätzlich zulässig seien und das Verhältnismässigkeitsgebot somit flexibel handzuhaben sei.

Rede.⁸² Auch der Wortlaut von Art. 10a BPR und Art. 11 BPR scheint vorwiegend auf den Inhalt der Vorlage ausgerichtet zu sein.⁸³ Weitgehend ausgeklammert werden sonstige Informationen, die nicht den Inhalt der Vorlage *stricto sensu* betreffen. Wie sogleich argumentiert wird, können jedoch auch Angaben, die sich nicht – oder nicht unmittelbar – auf den Inhalt der Vorlage beziehen, für die Stimmberechtigten relevant sein.

Dazu gehören insbesondere Informationen zu den *Entstehungsbedingungen* der Vorlage, d.h. zu den Umständen, die zu ihrer Ausarbeitung geführt haben. Die Methodenlehre zeigt, dass es nicht genügt, den Wortlaut einer Bestimmung zu erläutern, um deren Sinn zu eruieren; zusätzlich ist auf die Methoden der systematischen, teleologischen und historischen Auslegung zurückzugreifen, um nicht nur den Text (den Ausgangspunkt der Auslegung), sondern auch den *Kontext* der betreffenden Bestimmung mitberücksichtigen zu können, der aus hermeneutischer Sicht von grosser Bedeutung ist und zum Verständnis des Texts beiträgt.⁸⁴ Ähnliches gilt für die inhaltliche Beurteilung einer Abstimmungsvorlage durch die Stimmberechtigten: behördliche Erläuterungen sollten sich nicht bloss auf den Text der Vorlage beziehen, sondern auch weitere relevante kontextuelle Elemente beinhalten, die den stimmberechtigten Personen ein umfassendes Verständnis und somit eine möglichst fundierte inhaltliche Beurteilung der Vorlage ermöglichen. Neben den Abstimmungserläuterungen tragen auch die vom Bundesrat veröffentlichten Botschaften zu den Abstimmungsvorlagen zu dieser Kontextualisierung bei.

Zu diesen entscheidenderheblichen kontextuellen Informationen gehören Angaben zu den wichtigsten *Partikularinteressen*, die hinter einer bestimmten Vorlage stehen.⁸⁵ Solche Angaben sind in zweifacher Hinsicht von Bedeutung. Erstens haben sie einen Einfluss auf die *inhaltliche Beurteilung* der Vorlage, weil sie ein besseres Verständnis der Anliegen des Initiativkomitees ermöglichen. Wie in der Lehre betont wird, ist „[e]ine echte und kritische Auseinandersetzung mit Argumenten [...] im politischen Diskurs

82 *Martenet/von Büren*, Information (Fn. 40), S. 59.

83 Siehe Art. 10a Abs. 1 BPR („über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen“); Art. 10a Abs. 3 BPR („die wichtigsten [...] Positionen“); Art. 11 Abs. 2 BPR (Abstimmungserläuterungen).

84 Zur Bedeutung kontextueller Faktoren für die Auslegung siehe *O. Ammann*, *Domestic Courts and the Interpretation of International Law*, Leiden/Boston 2019, Kapitel 6.

85 So auch *Votum Gysin*, AB 2020 N 1614.

dann möglich, wenn man ihre Urhebererschaft kennt“.⁸⁶ Transparenz über die im Wettstreit stehenden Akteure und deren Interessen ermöglicht es, die vorgebrachten Argumente besser einzuordnen.⁸⁷ Der Begriff der Urhebererschaft darf nicht zu eng ausgelegt werden; denn die Interessen, die hinter der Vorlage stehen, bestimmen sich auch anhand der Akteure, die auf die Träger der Initiative und auf die Kampagne *in massgebender Weise Einfluss nehmen*, z.B. indem sie grosse Beiträge spenden. Aus analogen Gründen – nämlich dem Bedürfnis, Transparenz über besondere Nähebeziehungen politischer Akteure zu schaffen – sind die Ratsmitglieder verpflichtet, ihre Interessenbindungen offenzulegen.⁸⁸ Es leuchtet nicht ein, weshalb solche Offenlegungspflichten für die Prozesse der repräsentativen Demokratie, nicht aber für jene der direkten Demokratie gelten sollten (zumindest in Bezug auf Grossspenden).⁸⁹

Zweitens bedingt die aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitete politische Chancengleichheit, dass Abstimmungskampagnen nicht von bestimmten Akteuren und Auffassungen monopolisiert, sondern auch andere Stimmen gehört werden.⁹⁰ Um allfällige Dominanzen überhaupt erkennen zu können, muss allerdings bekannt sein, ob gewisse Akteure eine bestimmte Vorlage mithilfe beträchtlicher Ressourcen unterstützen. Ohne diese Informationen werden Akteure, die über substanzielle Mittel verfügen, noch stärker begünstigt, weil ihre Einflussnahme ohne öffentliche Kontrolle erfolgen kann.

Zusammenfassend gefährdet das Fehlen jeglicher Information zur Finanzierung einer Vorlage einerseits die freie direktdemokratische Willensbildung und andererseits die politische Chancengleichheit. Wie auch im Falle einer sehr spät erfolgten, irreführenden privaten Information führt ein solches Informationsdefizit zu einer „korrumpierten Wahl oder Abstimmung“.⁹¹

86 L. Schaub, *Transparenzdruck von unten – die Verfassung freuts, plädoyer* (2020), S. 22 (22).

87 Schaub, *Transparenzdruck* (Fn. 86), S. 23: „Transparenz macht Partikularinteressen sichtbar und erschwert damit das vordergründige Argumentieren im Sinne des Gemeinwohls.“

88 Art. 11 ParlG.

89 So auch Schaub, *Transparenzdruck* (Fn. 86).

90 Braun Binder/Heußner/Schiller, *Offenlegungsbestimmungen* (Fn. 24), S. 18 f. Zur Bedeutung eines pluralistischen Diskurses siehe *Töndury*, *Intervention* (Fn. 45), S. 358.

91 *Tschannen* (Fn. 39), Art. 34 Rn. 38.

3) Politikfinanzierung als potenziell entscheidende Information

Wie Tschannen feststellt, verharnt „die Finanzierung privater Kampagnen – eine delikate Angelegenheit nur schon wegen des Anscheins, Urnengänge seien käuflich – [...] weiterhin in der juristischen Dunkelkammer“.⁹² In der Lehre wird der „Schutz vor verfälschenden Wahl- und Abstimmungsverfahren“ zwar thematisiert, doch die Rolle des Geldes wird meist nicht unter diese Verfälschungsfaktoren subsumiert.⁹³

Trotzdem stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen Angaben zur Finanzierung einer Vorlage *entscheiderheblich* sind und somit unter Art. 34 Abs. 2 BV fallen. Wie bereits dargelegt bezweckt Art. 34 Abs. 2 BV eine unverzerrte Willensbildung und -äusserung, was auch proaktive Informationen des Staates zu den hinter einer Vorlage stehenden Interessen bedingt. Zu klären ist jedoch, *welche* Informationen zur Politikfinanzierung entscheidend sind.

Um diese Frage zu beantworten, muss die Zielsetzung von Transparenzvorgaben im Rahmen direktdemokratischer Prozesse stets im Auge behalten werden: Transparenz darf nicht Selbstzweck sein, sondern ist ein Mittel zum Zweck, der darin besteht, die durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützte freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe sowie die politische Chancengleichheit zu gewährleisten. Dies bedeutet auch, dass Transparenzvorschriften eine *echte* (und nicht bloss eine Schein-)Transparenz schaffen müssen und somit umgehungsresistent sein müssen.⁹⁴ So können etwa anonyme Spenden dazu führen, dass die massgeblichen Schwellenwerte umgangen werden.⁹⁵ Gleichzeitig ist die Gefahr der Umgehung dem Recht inhärent; sie darf nicht als Argument verwendet werden, um jegliche Transparenzvorschriften abzulehnen.

Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung ist *geeignet*, die Integrität der von Art. 34 Abs. 2 BV geschützten Rechtsgüter zu gewährleisten, sofern sie Aufschluss über die wesentlichen Interessen schafft, die hinter einer bestimmten Vorlage stehen. Entsprechend scheint es angemessen, nur die Offenlegung von Grossspenden vorzuschreiben, da diese wegen ihrem

92 Tschannen (Fn. 39), Art. 34 Rn. 37.

93 Tschannen (Fn. 39), Art. 34 Rn. 46 ff.

94 Siehe auch BGer, Urteil 1C_388/2019 vom 26.10.2020, E. 6.3.

95 BGer, Urteil 1C_388/2019 vom 26.10.2020, E. 6.2. Siehe hierzu auch die Empfehlungen der OSZE/ODHIR und der Venedig Kommission: Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, 15-16.10.2010, S. 37, Rn. 174.

Abhängigkeitspotenzial am ehesten in der Lage sind, die beteiligten Akteure und die politische Willensbildung zu beeinflussen.⁹⁶ Der Schwellenwert ist deshalb hoch genug, aber nicht zu hoch anzusetzen, damit die Regelung nicht ihres Sinnes entleert wird. Als Richtwert wurde in den politischen Beratungen oft das Schweizer Medianeinkommen (für das Jahr 2018 ca. 6'500 CHF pro Monat⁹⁷) genannt; eine Spende von 6'000 CHF wäre gemäss dieser Logik bereits als Grossspende zu qualifizieren, weil sie für die meisten Schweizerinnen und Schweizer finanziell nicht tragbar wäre und angesichts ihrer Höhe die Gefahr einer Abhängigkeit ihres Empfängers schafft. Eine derartige Gefahr ist bei Kleinspenden (z.B. einer Spende von 100 CHF) hingegen nicht zu erkennen.⁹⁸ Neben der Höhe des gespendeten Betrags kann die Struktur des Kampagnenbudgets zusätzliche Informationen über mögliche Abhängigkeiten liefern (wobei diese Information an und für sich nicht ausreicht, um diesbezüglich Transparenz zu schaffen).

Ein *milderes Mittel* als Transparenzvorschriften, um die genannten Ziele zu erreichen, ist nicht ersichtlich. Selbstverpflichtungen werden in der Lehre als unzureichend erachtet.⁹⁹ Grund dafür ist, dass dadurch keine flächendeckende Transparenz gewährleistet werden kann. In Bezug auf die *Zumutbarkeit* überwiegt angesichts der Implikationen von Grossspenden für die politische Willensbildung das öffentliche Interesse an ihrer Offenlegung. Die Finanzierung politischer Vorlagen durch Grossspenden ist keine Privatsache mehr, sondern eine Einflussnahme auf die direktdemokratischen Prozesse, die angesichts ihrer Tragweite nicht verdeckt erfolgen darf. Mit Blick auf die Persönlichkeitsrechte der betroffenen natürlichen und juristischen Personen scheint es jedoch gerechtfertigt, die offengelegten Daten zu löschen, sobald der Abstimmungstermin relativ weit zurückliegt, der Prozess der politischen Willensbildung vollumfänglich abgeschlossen ist und kein öffentliches Interesse mehr an einem Zugriff der Allgemeinheit auf diese Informationen besteht.¹⁰⁰

Informationen zur Politikfinanzierung bzw. zu Grossspenden stehen ausserdem im Einklang mit den in Art. 10a Abs. 2 BPR genannten und auf den

96 Zum Aspekt der Abhängigkeit siehe *L. Schaub*, Auch politischer Wettbewerb bedarf staatlicher Ordnung: ein Beitrag zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, *AJP* 2011, S. 1600 (1601).

97 Bundesamt für Statistik, Schweizerische Lohnstrukturerhebung im Jahr 2018: Erste Resultate, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.11927344.html (Zugriff 31.5.2021).

98 BGer, Urteil 1C_388/2019 vom 26.10.2020, E. 4.

99 *Braun Binder/Heußner/Schiller*, Offenlegungsbestimmungen (Fn. 24), S. 43.

100 Etwa nach einem Jahr: BGer, Urteil 1C_388/2019 vom 26.10.2020, E. 7.

Bundesrat anwendbaren Kriterien (vorne, II.). Erstens entsprechen sie dem Vollständigkeitsgebot bzw. dem Verbot, entscheidende Informationen zu verschweigen. Zweitens ermöglichen sie eine sachliche Information durch den Staat. Drittens ermöglichen sie die Einhaltung des Transparenzgebots. Viertens sind sie, wie soeben dargelegt, verhältnismässig.

Auch neuere Entwicklungen auf kantonaler Ebene deuten darauf hin, dass das Stimmvolk Informationen zur Politikfinanzierung immer öfter als entscheidend erachtet. Wie das Büro des Nationalrats jüngst hervorhob, wird heutzutage „eine grössere Nachvollziehbarkeit bezüglich der Frage gefordert, welche Interessen in welchem Ausmass Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung nehmen“.¹⁰¹ Dies widerspricht einem Argument, das regelmässig von der Gegnerschaft der Transparenz-Initiative vorgebracht wird, wonach solche Informationen für die politische Entscheidungsfindung nicht massgebend seien, und dass es für die Stimmberechtigten ohnehin einfach sei, zu eruieren, welche Interessen hinter einer Vorlage stünden.¹⁰² Diese Argumentationslinie ist paradox, weil sie einerseits vom Bild des aufgeklärten Stimmvolks ausgeht, andererseits aber paternalistisch vorgibt, was für das Volk entscheidungswesentlich sein soll und was nicht.

E. Fazit

Die Frage der freien politischen Willensbildung ist in der Schweiz von herausragender Bedeutung, und die direktdemokratischen Instrumente rechtfertigen es nicht, die Schweiz in Bezug auf die Transparenz der Politikfinanzierung als Sonderfall zu behandeln. Im Gegenteil scheint der „Regelungsbedarf im Bereich der Finanzierung von direkter Demokratie [...] offensichtlich“.¹⁰³ Grund dafür ist, dass Art. 34 Abs. 2 BV die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützt. Diese Verfassungsbestimmung „schliesst faire und offene politische Meinungsbildungsprozesse ein“¹⁰⁴ und bringt zum Ausdruck, dass demokratische Legitimität „nicht allein in der formell korrekten Abwicklung“ von Wahlen und Abstimmungen

101 Nationalrat, 20.077 Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen, Bericht des Büros vom 26.8.2020 in Erfüllung des Postulates 16.3276 der Grünen Fraktion vom 26.4.2016, S. 2.

102 Siehe etwa Schäfer, Demokratie (Fn. 3).

103 Braun Binder/Heußner/Schiller, Offenlegungsbestimmungen (Fn. 24), S. 32.

104 G. Steinmann, in: B. Ehrenzeller/B. Schindler/R. J. Schweizer (Hrsg.), SGK-BV, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 34 Rn. 19.

liegt, sondern auch von der „materielle[n] Qualität des Willensbildungsprozesses“ abhängt.¹⁰⁵ Bis heute hat sich die Lehre jedoch nur unzureichend mit der Bedeutung dieser Norm für die Transparenzdebatte befasst.

Wie in diesem Aufsatz argumentiert wurde, ist dem positiven Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV und den Schutzpflichten des Staates besser Rechnung zu tragen: der Staat muss entscheidende Informationen offenlegen, was auch Informationen zur Finanzierung von Abstimmungen durch Grossspenden beinhaltet. Wie Töndury zutreffend bemerkt, haben die Behörden in direktdemokratischen Prozessen nicht nur eine Beratungsfunktion, sondern auch eine „Wächterfunktion“.¹⁰⁶ Ihnen obliegt es, die Integrität der politischen Willensbildung zu schützen, was auch die Offenlegung der an diesem Prozess in massgeblicher Weise beteiligten Interessen erfordert.

Behauptungen, wonach „die direkte Demokratie die beste Versicherung gegen die Durchsetzung von Partikularinteressen“ und das Schweizer Stimmvolk nicht käuflich sei,¹⁰⁷ greifen zu kurz. Auch direktdemokratische Prozesse können von Partikularinteressen beeinflusst werden und Abhängigkeiten der politischen Akteure begründen, die die Vorlage tragen. Zwar führt die direkte Demokratie zu Herausforderungen im Bereich der Transparenz; diese Hürden sind jedoch nicht unüberwindbar. Die grosse Anzahl Abstimmungen in der Schweiz rechtfertigt es, Transparenz zu schaffen und diese Hürden zu überwinden.¹⁰⁸ Ohne entsprechende Absicherungen durch Transparenzvorschriften scheint es selbstgefällig, die Schweiz als Musterdemokratie darzustellen, die sich nichts von anderen Ländern – etwa von den Mitgliedstaaten der GRECO – vorschreiben lassen müsse.¹⁰⁹

Exzeptionalistische Argumentationslinien und Verweise auf die Besonderheiten der direkten Demokratie sind in der Schweiz kein Novum – man denke etwa an die Debatte rund um das Frauenstimmrecht. Sie sollten deshalb stets kritisch hinterfragt werden. Gleichzeitig darf Transparenz nie als Allheilmittel betrachtet werden, sondern sie ist ein Mittel zum Zweck. Transparenzvorschriften müssen differenziert angewendet werden, weshalb es von grundlegender Bedeutung ist, zwischen Grossspenden und sonstigen

105 *Tschannen* (Fn. 39), Art. 34 Rn. 2.

106 *Töndury*, Intervention (Fn. 45), S. 346.

107 *Schäfer*, Demokratie (Fn. 3); siehe auch *Votum Keller-Sutter*, AB 2019 S 1168; *Votum Buffat*, AB 2020 N 1606.

108 *Votum Masshardt*, AB 2020 N 1607; *Votum Gysin*, AB 2020 N 1614; *Votum Kälin*, AB 2021 N 82.

109 *Votum Rutz*, AB 2020 N 1607. *Contra*: *Votum Kälin*, AB 2020 N 1609.

Spenden zu unterscheiden. Zudem ist Transparenz ein wichtiger, aber keineswegs ausreichender Schritt zur Gewährleistung der Legitimation direktdemokratischer Entscheidungen. Diese erfordert nämlich nicht nur die Offenlegung von Informationen, sondern auch die Sicherstellung einer möglichst umfassenden politischen Chancengleichheit.

