



Per E-Mail

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen

Parlamentsdienste

3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

**Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative 19.400 SPK-S Mehr
Transparenz in der Politikfinanzierung**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wir folgt wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz begrüsst den vorliegenden indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ (Transparenz-Initiative) im Grundsatz, erachtet ihn allerdings in wesentlichen Punkten als deutlich zu wenig weit gehend, um für die Stimmbürger/innen wirksam Transparenz in der Politikfinanzierung herstellen zu können. Wesentlichen Verbesserungsbedarf sehen wir insbesondere bei den viel zu hohen Schwellenwerten zur Offenlegung von Zuwendungen an politische Akteur/innen (siehe nachfolgend unter Ziff. 2.1.) sowie der Ausgestaltung eines wirksamen Kontroll- und Sanktionensystems (siehe untenstehend Ziff. 2.6. und 2.8).

Für die SP Schweiz ist die Verbesserung der Transparenz in der Politikfinanzierung ein zentrales Anliegen.¹ So ist die SP Schweiz auch treibende Kraft hinter der Transparenz-Initiative.² Und auch die Schweizer Bevölkerung fordert zunehmend mehr finanzielle Transparenz in der Politik: So bestehen bereits in den Kantonen Genf, Neuenburg und Tessin entsprechende Regelungen auf kantonaler Ebene.³ Im März 2018 haben zudem die Stimmbürger/innen der Kantone Freiburg und Schwyz zwei Volksinitiativen der JUSO für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung zugestimmt,⁴ die gar über den Inhalt der eidg. Transparenz-Initiative hinausgehen. Und jüngst hat die Exekutive Stadt Bern dem

¹ Siehe Legislaturziele der SP-Fraktion 2019-2023, Februar 2019, S. 49.

² Vgl. Medienmitteilung vom 12.2.2016, Transparenz-Initiative in den Startlöchern, <https://www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/transparenz-initiative-den-startlochern>.

³ Siehe Erläuternder Bericht, S. 4ff.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 4.

Parlament eine entsprechende Regelung unterbreitet.⁵ Und schliesslich zeigen repräsentative Umfragen aus den Jahren 2000, 2007, 2012 und 2016, dass 2/3 der Schweizer Bevölkerung mehr Transparenz in der Politik wollen.⁶ Es ist deshalb grundsätzlich erfreulich, dass die SPK-S den Handlungsbedarf auf nationaler Ebene erkannt hat.⁷

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Finanzielle Schwellen zur Offenlegungspflicht (Artt. 76b, 76c, 76d VE-BPR gemäss Minderheit)

Die SP Schweiz erachtet die von der Mehrheit der SPK-S vorgeschlagenen Minimalhöhen für die Offenlegungspflicht von 25'000.- für Zuwendungen pro Person und Jahr und 250'000.- Gesamtaufwendungen bei politischen Parteien resp. Komitees bei Wahl- und Abstimmungskampagnen als viel zu hoch angesetzt: Dadurch wäre der Anwendungsbereich dieser Vorlage sehr eingeschränkt und Transparenz nur bei sehr hohen Zuwendungen und Aufwendungen hergestellt. Es gilt dabei zu betonen, dass bereits Beträge von 10'000.- (entsprechend dem Vorschlag der Kommissionsminderheit und der Transparenz-Initiative⁸) bis 25'000.- sehr hohe Zuwendungen sind, woraus Erwartungshaltungen der Spender/innen und direkte Abhängigkeiten der politischen Akteure entstehen können.⁹ Dass die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Schwelle von 25'000.- massiv zu hoch ist, zeigt auch ein Blick ins europäische Ausland: Dort liegt die entsprechende Höhe im Durchschnitt bei 3'500 Euro¹⁰, notabene auch in Ländern, die wesentlich grösser sind als die Schweiz. Und schliesslich gilt es festzuhalten, dass bereits die Schwelle von 10'000.- für Zuwendungen gemäss Transparenz-Initiative und Kommissionsminderheit sehr moderat angesetzt ist:¹¹ Dieser Betrag übersteigt einen durchschnittlichen Schweizer Monatslohn bei Weitem

⁵ Siehe Medienmitteilung des Gemeinderates der Stadt Bern vom 4.7.2019, Mehr Transparenz bei Parteien- und Kampagnenfinanzierung, https://www.bern.ch/mediocenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/mehr-transparenz-bei-parteien-und-kampagnenfinanzierung.

⁶ Vgl. Argumentarium Transparenz-Initiative, Januar 2018, S. 3, https://transparenz-ja.ch/wp-content/uploads/sites/65/2018/01/2018-01-26-Ausführliches-Argumentarium_Transparenzinitiative_def.pdf.

⁷ Siehe Erläuternder Bericht, S. 2.

⁸ Siehe Art. 39a Abs. 2,3 E-BV gemäss Initiativtext Transparenz-Initiative.

⁹ Vgl. Argumentarium Transparenz-Initiative, Januar 2018, S. 3, https://transparenz-ja.ch/wp-content/uploads/sites/65/2018/01/2018-01-26-Ausführliches-Argumentarium_Transparenzinitiative_def.pdf.

¹⁰ Siehe Studie „Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance“, 2004, S. 244, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>.

¹¹ Vgl. Artikel NZZ vom 8.5.2019, Parteien müssen Spenden offenlegen.

und ist deshalb für Normalbürger/innen sehr viel Geld.¹² Und zudem zeigt eine aktuelle Auswertung, dass die allermeisten Spenden von Privatpersonen an Parteien in der Schweiz unter 10'000.- liegen.¹³

Die SP Schweiz fordert deshalb, in den Art. 76b Abs. 2 lit. b, Art. 76c Abs. 1, Art. 76c Abs. 2 lit. c, Art. 76c Abs. 3 sowie Art. 76d Abs. 4 VE BPR der Variante der Minderheit der SPK-S den Vorzug zu geben.

2.2 Offenzulegende finanzielle Angaben (Art. 76b Abs. 2 lit. a VE BPR gemäss Minderheit)

Um möglichst wirksam Transparenz in der Politikfinanzierung herstellen zu können, ist es für die SP Schweiz wichtig, dass die Stimmbürger/innen über möglichst aussagekräftige Finanzzahlen der politischen Akteur/innen verfügen. Deshalb sollen nicht nur wie von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen neben den offenkundigen Zuwendungen die Einnahmen, sondern auch gemäss Kommissionsminderheit zusätzlich die Ausgaben und die Vermögenslage der politischen Akteur/innen offen gelegt werden müssen. Diese zusätzlichen Angaben erlauben es den Stimmbürger/innen insbesondere, einen Eindruck von der Bedeutung der einzelnen Zuwendungen gemessen an den Ausgaben und somit daraus möglicherweise entstehenden Abhängigkeiten zu erhalten. Zudem wären diese Angaben für die politischen Akteur/innen administrativ leichter zu erstellen und würden weiter die entsprechenden Kontrollen vereinfachen.¹⁴

Die SP Schweiz fordert deshalb, im Art. 76 Abs. 2 lit. a VE BPR der Variante der Minderheit der SPK-S den Vorzug zu geben.

2.3 Zeitpunkt der Offenlegungspflicht bei Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden (Art. 76c Abs. 2 lit. c VE BPR)

Die SP Schweiz begrüsst es, dass auch Zuwendungen zur Durchführung der Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden der Offenlegungspflicht unterstellt werden sollten: Diese stellen in der Schweiz mit ihrer direkten Demokratie ein wesentliches Element der Volksrechte dar, bei welchen ebenfalls relevante finanzielle Beträge im Spiel sind.¹⁵ Es ist deshalb notwendig und richtig, dass hierbei die gleichen Transparenzregelungen gelten wie bei Kampagnen zu Wahlen und Volksabstimmungen.¹⁶ Allerdings erachten wir es als notwendig, dass dabei die entsprechenden Zuwendungen nicht erst ab dem Beginn der Unterschriftensammlung gemäss Vorschlag der SPK-S, sondern bereits ab Gründung des Initiativkomitees bei Volksinitiativen resp. Schlussabstimmung des referendumsfähigen Erlasses in den eidg. Räten bei Referenden offengelegt

¹² Siehe Argumentarium Transparenz-Initiative, Januar 2018, S. 3, https://transparenz-ja.ch/wp-content/uploads/sites/65/2018/01/2018-01-26-Ausführliches-Argumentarium-Transparenzinitiative_def.pdf.

¹³ Vgl. Artikel St. Galler Tagblatt vom 23.3.2019, „Es klingelt in den Kassen der Parteien“.

¹⁴ Siehe Erläuternden Bericht, S. 11.

¹⁵ Vgl. Artikel Luzerner Zeitung vom 16.7.2019, Justiz-Initiative: Wenn ein Multimillionär an die Urne ruft.

¹⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 12.

werden müssen. Bereits in der Startphase von Volksinitiativen und Referenden sind wesentliche organisatorische Vorkehrungen und entsprechender Finanzbedarf notwendig. Zu diesem Zeitpunkt getätigte Zuwendungen müssen deshalb auch bereits offen gelegt werden.

Die SP Schweiz fordert deshalb, im Art. 76 Abs. 2 lit. c VE BPR als den massgeblichen Zeitpunkt für den Beginn der Offenlegungspflicht die Gründung des Initiativkomitees (bei Volksinitiativen) resp. die Schlussabstimmung über den referendumsfähigen Erlass (bei Referenden) festzuschreiben.

2.4 Offenlegungspflicht bei Ständeratswahlen (Art. 76c Abs. 3, Art. 76d Abs. 1 lit. c, Art. 76h Abs. 5 VE BPR)

Unserer Auffassung nach hat der Bund gestützt auf das Parlamentsgesetz (ParlG), welches seine Grundlage in Art. 164 Abs. 1 lit. g der Bundesverfassung hat, die Kompetenz, ebenfalls Regelungen zur Finanzierungstransparenz bei Ständeratswahlen zu erlassen.

Folglich müssen für die SP Schweiz bezüglich Offenlegungspflichten bei Ständeratswahlen die gleichen Regelungen gelten wie für die Nationalratswahlen: Das öffentliche Interesse der Stimmbürger/innen an Kenntnis der Grossspender/innen sowie der Finanzaufwendungen besteht bei Ständeratskandidaturen in gleichem Masse wie bei Nationalratswahlen. Eine wie von der SPK-S vorgeschlagene unterschiedliche Behandlung wäre für die Stimmbürger/innen somit unverständlich. Und schliesslich gilt es dazu festzuhalten, dass bei Ständeratswahlen als meist im Majorz stattfindenden Personenwahlen für einzelne Kandidaturen vermutlich zunehmend höhere Zuwendungen erfolgen als bei den Nationalratswahlen, was eine identische Offenlegungspflicht umso mehr rechtfertigt.

Die SP Schweiz fordert deshalb, bei Wahlen in den Ständerat die identischen Pflichten wie bei den Wahlen in den Nationalrat vorzusehen (Art. 76c Abs. 3, Art. 76d Abs. 1 lit. c, Art. 76h Abs. 5 VE BPR)

2.5 Offenlegung der tatsächlichen ursprünglichen Geldgeber/innen (Art. 76d Abs. 4 VE BPR)

Für eine wirksame Umsetzung und Anwendung von Vorschriften zur Transparenz bei der Politikfinanzierung ist die Verhinderung von Umgehungen für uns zentral. Wichtig ist dabei, dass bei Zuwendungen der/die tatsächliche, ursprüngliche Geldgeber/in offen gelegt wird und sie/er seine/ihre Identität nicht durch das Zwischenschalten von weiteren Personen wie Vereine, Stiftungen oder auch Kantonalparteien/Parteisektionen verschleiern kann.¹⁷

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 76d Abs. 4 VE BPR auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe dahingegen zu präzisieren, dass jeweils der ursprüngliche Geldgeber im Sinne des tatsächlichen wirtschaftlichen Geldgebers als Urheber offen gelegt werden muss.

¹⁷ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zur Transparenz-Initiative, August 2018, S. 41.

2.6 Kontrollsystem (Art. 76e VE-BPR)

Griffige und wirksame Kontrollen sind elementar für eine effektive Durchsetzung der vorgesehenen Transparenzvorschriften. Vor diesem Hintergrund erachtet die SP Schweiz das von der SPK-S vorgesehene Kontrollsystem als ungenügend: Eine bloss formelle Kontrolle des fristgerechten Eingangs der Angaben der politischen Akteur/innen reicht bei weitem nicht aus. Was es braucht, ist vielmehr eine inhaltliche Kontrolle auf Richtigkeit und Vollständigkeit der gemachten Angaben über die offenlegungspflichtigen Zuwendungen und finanziellen Angaben. Nur so kann ermöglicht werden, dass sich die Stimmbürger/innen ein aussagekräftiges Bild über die wesentlichen Geldflüsse in der Politik machen können.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 76e Abs. 1 und Abs. 2 VE BPR folgendermassen anzupassen:

1 Die zuständige Stelle kontrolliert, ob alle Angaben und Dokumente nach den Artikeln 76b und 76c von den politischen Akteurinnen und Akteuren innert Frist eingereicht worden, vollständig und korrekt sind.

2 Stellt sie fest, dass gewisse Angaben und Dokumente nicht fristgerecht eingereicht worden sind oder Zweifel an deren Vollständigkeit und/oder Richtigkeit bestehen, fordert sie die verpflichteten Akteurinnen und Akteure auf, die erforderlichen Angaben und Dokumente vollständig und korrekt nachzuliefern, und setzt ihnen dafür eine Frist.

2.7 Anonyme Zuwendungen / Zuwendungen aus dem Ausland (Art. 76h VE BPR)

Die SP Schweiz erachtet es als richtig und wichtig, anonyme Zuwendungen grundsätzlich und unabhängig vom Betrag zu verbieten¹⁸. Ebenfalls sinnvoll erscheint uns ein Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland, wie es die Mehrheit der SPK-S vorschlägt: So kennen viele europäische Länder solche Regelungen. Das Fehlen solcher Bestimmungen in der Schweiz führt deshalb im Ausland oft zu Unverständnis.¹⁹ Dabei ist es unserer Ansicht nach aber notwendig, wie von der SPK-S vorgeschlagen die Auslandschweizer/innen von diesem Verbot auszunehmen.²⁰

2.8 Sanktionen (Art. 76h VE BPR)

Unserer Meinung nach braucht es für eine effektive Durchsetzung dieser Transparenzvorschriften nicht nur ein wirksames Kontrollsystem (siehe dazu oben stehend Ziff. 2.6), sondern auch genügend hohe Sanktionen bei vorliegenden Verstössen. Die SP Schweiz erachtet deshalb die vorgeschlagene Maximalbussenhöhe bei vorsätzlicher Tatbegehung von 40'000.- resp. fahrlässiger Tatbegehung von 20'000.- als viel zu tief, gemessen am hinter diesen Vorschriften stehenden öffentlichen Interesse der Stimmbürger/innen auf Kenntnis der wesentlichen Geldgeber/innen von politischen Akteur/innen und den dabei im Spiel stehenden Beträgen von teilweise mehreren Millionen Franken. Hingegen finden wir es richtig, auch die fahrlässige Tatbegehung unter Strafe zu stellen. Dies nicht zuletzt

¹⁸ Siehe Erläuternder Bericht, S. 19.

¹⁹ Vgl. Interpellation Nadine Masshardt 18.4350 Rechtshilfe bei illegalen Parteispenden aus der Schweiz ins Ausland.

²⁰ Siehe Erläuternder Bericht, S. 20.

deshalb, weil eine vorsätzliche Verletzung der Offenlegungspflichten in der Praxis nur schwierig zu beweisen sein dürfte.

Die SP Schweiz fordert deshalb, in Art. 76j Abs. 1 und Abs. 2 die vorgesehenen Maximalbussen massiv zu erhöhen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär