



Per E-Mail

Bundesamt für Justiz

Bundesrain 20

3003 Bern

cornelia.perler@bj.admin.ch

Vernehmlassungsantwort zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
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 unterstützt den vorliegenden Entwurf der Umsetzungsverordnung zum indirekten Gegenvorschlag des Parlaments zur politisch breit abgestützten und von der SP wesentlich mitgetragenen¹ Volksinitiative «Für mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» im Grundsatz. Die deutliche Annahme dieses indirekten Gegenvorschlags in National- und Ständerat sowie die Unterstützung der Stimmbevölkerung für vergleichbare Politikfinanzierungsregelungen in zahlreichen Kantonen und Gemeinden² in den letzten Jahren zeigen deutlich auf, dass es eine wirksame und griffige Umsetzung dieses indirekten Gegenvorschlags braucht. Der vorliegende Entwurf wird diesen Ansprüchen in den meisten Punkten gerecht und darf deshalb keinesfalls abgeschwächt werden. Wesentlichen Verbesserungsbedarf sehen wir bei der Stärkung der Vermeidung der Umgehung der Transparenzvorschriften (siehe nachfolgend unter Ziff. 2.5. und 2.6.) sowie dem Einfluss des Kontrollergebnisses der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) auf die publizierten Angaben der politischen Akteur:innen (siehe nachfolgend unter Ziff. 2.8.).

¹ Vgl. Medienmitteilung Initiativkomitee «Transparenz-Initiative», 120'000 Unterschriften für Transparenz-Initiative gesammelt, 11.8.2017.

² Vgl. Schreiben des Trägervereins «Transparenz-Initiative» an die Mitglieder des Ständerats, Sitzung des Ständerats vom 31. Mai 2021: 19.400 Pa. Iv. SPK-SR. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (indirekter Gegenvorschlag Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ – Differenzen), 25.5.2021, S. 1.

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1. Definition der offen zu legenden Einnahmen (Art. 2 lit. a E-VPofI)

Die SP Schweiz begrüsst die vorgeschlagene Definition der offen zu legenden Einnahmen im Grundsatz. Insbesondere erachten wir die vorgeschlagene Präzisierung, dass Einnahmen nicht offenlegungspflichtig sind, wenn sie Bestandteil von ehrenamtlichen politischer Milizarbeit wie z.B. das Aufhängen von Plakaten durch Parteimitglieder³ auch aus Sicht einer fast ausschliesslich von ehrenamtlichen Engagement der Mitgliedern getragenen politischen Partei inhaltlich sachgerecht und praktikabel. Hingegen soll aus Gründen der Klarheit im Verordnungstext präzisiert werden, dass sowohl monetäre wie auch nichtmonetäre Eigenmittel unter die offen zu legenden Einnahmen⁴ fallen.

Die SP Schweiz beantragt folglich, Art. 2 lit. a E-VPofI folgendermassen zu präzisieren:

Art. 2 lit. a VPofI

Einnahmen: einmalige oder wiederkehrende Zuflüsse in Form von Geld oder Sachwerten, unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Dienstleistungen, die der Dienstleistungserbringende üblicherweise kommerziell anbietet sowie **monetäre und nichtmonetäre** Eigenmittel, sofern sie für eine bestimmte Kampagne eingesetzt werden

2.2. Objektive Erkennbarkeit des Zwecks der nichtmonetären Zuwendungen (Art. 2 lit. c E-VPofI)

Aus Sicht der SP Schweiz ist es nicht notwendig, sondern vielmehr missverständlich, in der Verordnung die nichtmonetären Zuwendungen nur dann als offenlegungspflichtig zu bezeichnen, wenn es für die Empfänger:innen (d.h. die politischen Akteur:innen) objektiv erkennbar ist, dass diese nichtmonetäre Zuwendungen zum Zweck der Unterstützung einer politischen Partei und/oder in einem Wahl- und/oder Abstimmungskampf erfolgen.⁵ Unserer Ansicht nach liegt es in der Natur der Sache, dass eine im Rahmen einer Wahl- oder Abstimmungskampagne erhaltene nichtmonetäre Zuwendung als Unterstützung für diese Aktivitäten erfolgte. Eine entsprechende Erwähnung in der Verordnung könnte daher fälschlicherweise als Abschwächung der Offenlegungspflicht bei nichtmonetären Zuwendungen verstanden werden und dadurch Raum für Umgehungen schaffen.

³ Siehe Erläuternder Bericht, S. 9.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 7f.

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 9.

Die SP Schweiz beantragt folglich, Art. 2 lit. c E-VPofI folgendermassen zu ändern:

Art. 2 lit. c VPofI

nichtmonetäre Zuwendungen: von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Sachwerte oder Dienstleistungen, ~~wenn für die Empfängerin oder den Empfänger aus den Umständen erkennbar ist, dass die Zuwendung erfolgt, um eine politische Partei, ein parteiloses Mitglied der Bundesversammlung oder eine Kampagne zu unterstützen.~~ Dienstleistungen sind nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen zu qualifizieren, wenn sie von den Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell angeboten werden

2.3. Berücksichtigung der monetären und nichtmonetären Eigenmitteln auch bei den offen zu legenden Aufwendungen (Art. 2 lit. f E-VPofI)

Monetäre wie auch nichtmonetäre Eigenmittel stellen unserer Ansicht nach einen erheblichen Anteil an den Beiträgen von politischen Akteur:innen insbesondere bei Wahl- und Abstimmungskampagnen dar. Deshalb sollten diese auch umfassend von der Offenlegungspflicht erfasst sein. Konsequenterweise müssen nach Ansicht der SP Schweiz folglich die monetären und nichtmonetären Eigenmitteln nicht nur bei den offen zu legenden Einnahmen (siehe dazu oben stehend unter Ziff. 2.1.), sondern auch bei den offen zu legenden Aufwendungen miterfasst werden⁶.

Folglich beantragt die SP Schweiz, Art. 2 lit. f E-VPofI folgendermassen zu ergänzen:

Art. 2 lit. f E-VPofI

Aufwendungen: alle Ausgaben in Form von Geld oder Sachwerten, um eine Kampagne zu führen; als Aufwendungen gelten auch Dienstleistungen, die für die Kampagnenführung unentgeltlich oder unter dem Marktwert bezogen und vom Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell erbracht werden; **sowie monetäre und nichtmonetäre Eigenmittel, sofern sie für eine bestimmte Kampagne eingesetzt werden.** Der Wert der Dienstleistung richtet sich nach dem Marktpreis

2.4. Zuständigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für die Entgegennahme, Kontrolle und Veröffentlichung der offen zu legenden Angaben der politischen Akteur:innen (Art. 3 E-VPofI)

Die SP Schweiz unterstützt es ausdrücklich, dass für den Vollzug dieser Politikfinanzierungstransparenzregelungen die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 11.

zuständig sein soll. Sie weist unserer Ansicht nach die dafür notwendige Unabhängigkeit und Sachkompetenz⁷ sowie den notwendigen Willen für einem wirksamen und sachgerechten Vollzug dieser Transparenzbestimmungen auf.

2.5. Erforderliche Angaben bei der Meldung von monetären und nichtmonetären Einnahmen (Art. 4 E-VPofI)

Bei dieser Bestimmung sind nach Ansicht der SP Schweiz zwei Dinge zu ergänzen⁸: Einerseits soll im Einklang mit der vorgeschlagenen Ergänzung der Aufnahme der monetären und nichtmonetären Eigenmittel unter die offen zu legenden Einnahmen (siehe dazu oben stehend unter Ziff. 2.1., 2.3.) diese konsequenterweise auch bei den meldepflichtigen Angaben in der Verordnung erwähnt werden. Andererseits sollen bei den nichtmonetären und monetären Zuwendungen in der entsprechenden Meldung die Beiträge über 200.- separat ausgewiesen werden und dabei Zuwendungen der gleichen Zuwender:innen zusammengerechnet werden müssen: Dem Gesetzgeber war und ist es ein zentrales Anliegen, die Umgehung dieser Transparenzbestimmungen bestmöglichst zu vermeiden. Ein zentraler Aspekt dabei ist die Verhinderung der Stückelung von Spenden, um die Schwelle der Offenlegungspflicht zu unterschreiten.⁹ Es ist deshalb sinnvoll, eine Offenlegung der Einnahmen von zusammengerechnet 200.- pro Zuwender:in einzuführen, um mögliche Spendenstückelungen besser erkennen zu können und die entsprechende Kontrolle zu erleichtern. Dieser Schwellenwert wäre in der Anwendung verhältnismässig und würde insbesondere auch nicht die in der Schweizer Politikfinanzierung sehr häufigen Kleinspenden tangieren.

Die SP Schweiz beantragt folglich, Art. 4 E-VPofI folgendermassen zu ergänzen:

Art. 4 VPofI

Die Angaben über die Einnahmen müssen enthalten:

- a. den Gesamtbetrag;
- b. die Einnahmen durch monetäre Zuwendungen;
- c. den Wert der Einnahmen durch nichtmonetäre Zuwendungen;
- d. die Einnahmen durch Veranstaltungen;
- e. die Einnahmen durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen;

f. die monetären und nichtmonetären Eigenmittel

⁷ Siehe Erläuternder Bericht, S. 12.

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 12f.

⁹ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24.10.2019, S. 7888.

g. bei politischen Parteien:

1. die Einnahmen durch Mitgliederbeiträge;
2. die Einnahmen durch Mandatsbeiträge.

2 Bei den monetären und nichtmonetären Zuwendungen sind die Beträge separat auszuweisen, wenn sie mehr als 200 Franken betragen. Mehrere Zuwendungen derselben Zuwendenden sind zusammenzurechnen.

2.6. Pflicht zur Prüfung der Identität der wirtschaftlichen Berechtigten der offen zu legenden Zuwendungen durch die politischen Akteur:innen (Art. 5 E-VPofi)

Die SP Schweiz begrüsst diese Bestimmungen im Grundsatz, da sie die Modalitäten der Offenlegung in wichtigen Punkten präzisiert, nicht zuletzt um Umgehungen bestmöglichst zu vermeiden. Zu diesem Zweck müssen diese Modalitäten unserer Ansicht nach allerdings in einem wichtigen Punkt präzisiert werden: Wie die Staatspolitische Kommission des Ständerats in ihrem Erläuternden Bericht zum indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative ausdrücklich festhält, ist es der Wille des Gesetzgebers zu verhindern, durch Zwischenschalten von Drittpersonen die Identität der tatsächlichen, ursprünglichen Zuwender:innen zu verschleiern und damit den Sinn der Offenlegung der Identität der Zuwender:innen zu unterlaufen.¹⁰ Vor diesem Hintergrund unterstützten wir ausdrücklich die Klarstellung in Art. 5 Abs. 2 E-VPofi, wonach diese ursprüngliche Zuwenderin / dieser ursprünglicher Zuwender offen gelegt werden muss.¹¹ Für eine wirkungsvolle Umsetzung dieser Bestimmung braucht es unserer Auffassung nach deshalb in der Verordnung eine Festschreibung der Pflicht der politischen Akteur:innen zur Feststellung und Identitätsüberprüfung der ursprünglichen Zuwender:innen. Dabei soll ein verhältnismässiger, risikobasierter Ansatz analog des in der Praxis erprobten und bewährten Sorgfaltspflichtenmassstabes der Finanzintermediär:innen im Geldwäschereigesetz zur Identitätsüberprüfung der wirtschaftlichen berechtigten Personen angewandt werden. Zudem halten wir es für sachgerecht, dass die EFK als kompetentes Vollzugsorgan die konkreten Sorgfaltspflichten und deren Erfüllung konkretisieren würde.

Die SP Schweiz beantragt folglich, Art. 5 E-VPofi folgendermassen zu ergänzen:

Art. 5 VPofi

1 Bei der Meldung von Zuwendungen über 15 000 Franken sind die Angaben nach Artikel 76d Absatz 4 BPR im elektronischen Register nach Artikel 6 Absatz 2 einzutragen. Sie sind beim Eingang der Zuwendung oder spätestens mit der Schlussrechnung mit einem Auszug

¹⁰ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24.10.2019, S. 7893.

¹¹ Siehe Erläuternder Bericht, S. 14.

aus der Buchhaltung sowie mit einem Bankauszug oder einer Bestätigung der Zuwenderin oder des Zuwenders zu belegen.

2 Als Zuwenderin oder Zuwender gilt die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen.

3 Die politischen Akteurinnen und Akteure müssen mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte, feststellen und deren Identität überprüfen. Die Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung werden durch die EFK festgelegt.

4 Als gewährt gilt eine Zuwendung, wenn:

- a. die Empfängerin oder der Empfänger über sie verfügt;
- b. sie im Hinblick auf eine Kampagne versprochen ist, ihre Erbringung aber noch aussteht und die Empfängerin oder der Empfänger nach Treu und Glauben davon ausgehen darf, dass er oder sie diese auch erhalten wird.

5 Bei nichtmonetären Zuwendungen sind der Sachwert und die Art der Dienstleistung sowie die Berechnung des gemeldeten Sach- und Dienstleistungswertes anzugeben; der Sach- und Dienstleistungswert ist zu marktüblichen Bedingungen zu berechnen.

6 Die Meldung nach Artikel 76d Absatz 2 BPR hat innert fünf Arbeitstagen ab Eingang oder Kenntnisaufnahme der gewährten Zuwendung zu erfolgen.

2.7. Stichprobenkontrolle bei sämtlichen politischen Akteur:innen (Art. 13 E-VPof)

Da im dieser Verordnung zu Grunde liegenden indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative in Art. 76e Abs. 1 nBPR festgehalten ist, dass die Stichprobenkontrollen durch die Vollzugsbehörde bei sämtlichen politischen Akteur:innen und nicht nur bei den politischen Parteien durchgeführt werden erscheint es uns notwendig, dies auch auf Verordnungsstufe entsprechend festzuhalten.

Die SP Schweiz beantragt folglich, Art. 13 E-VPof folgendermassen anzupassen:

Art. 13 VPof

1 Die EFK führt bei jeder Abstimmung und Wahl und jährlich bei den politischen **Akteurinnen und Akteuren** stichprobenweise Kontrollen über die Korrektheit der Angaben durch.

2 Die Kontrolle umfasst auch die Prüfung, ob die politischen Akteurinnen und Akteure alle gesetzlich geforderten Angaben und Dokumente gemeldet haben.

3 Mit Zustimmung der politischen Akteurinnen und Akteure können die Stichprobenkontrollen vor Ort stattfinden.

2.8. Einfluss des Kontrollergebnisses der EFK auf Inhalt der veröffentlichten Angaben (Art. 16 E-VPofI)

Hauptziel der vorliegenden Transparenzbestimmungen ist es, der interessierten Öffentlichkeit ein korrektes Bild über die von den politischen Akteur:innen aufgeworfenen Summen sowie der Identität der entsprechenden Grossspender:innen zu erhalten.¹² Zu diesem Zweck müssen die veröffentlichten Daten auch möglichst korrekt sein. Die vom Bundesrat in Art. 16 Abs. 1, 2 E-VPofI vorgeschlagene Regelung, wonach die EFK die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben nicht gewährleisten kann und solche Angaben auch dann unverändert veröffentlicht werden, wenn ein Verstoß gegen die Offenlegungspflichten besteht verfehlt dieses Ziel unserer Meinung nach und entspricht gemäss einem unabhängigen Kurzgutachten der beiden Verwaltungsrechtsspezialisten Prof. Markus Müller und Jan Sigrist auch nicht dem Willen des Gesetzgebers¹³. Vielmehr müsste die EFK befugt sein, gemeinsam mit der Veröffentlichung der Daten der politischen Akteur:innen einen entsprechenden Hinweis anzubringen, wenn eine der folgenden Situationen vorliegt: 1) die inhaltlichen Kontrollen dauern teilweise noch an; 2) es besteht ein begründeter Verdacht auf Verstoß gegen die Offenlegungspflichten; 3) eine Strafanzeige wurde eingereicht. Eine solche Ergänzung wäre gemäss oben erwähnten Expertengutachten auch durch den Willen des Gesetzgebers gedeckt.¹⁴

Die SP Schweiz beantragt folglich, Art. 16 E-VPofI entsprechend zu ergänzen.

2.9. Unbefristete Veröffentlichung der Angaben und Dokumente durch die EFK (Art. 18 E-VPofI)

Dem berechtigten Wunsch der interessierten Öffentlichkeit, sich ein verlässliches Bild über die Aufwendungen der politischen Akteur:innen und die Identität der Grossspender:innen machen zu können wird der Vorschlag des Bundesrates, die offen gelegten Angaben und Dokumente nur während fünf Jahren zu veröffentlichen¹⁵ nicht gerecht. Vielmehr kann auch danach der uneingeschränkte Zugang zu diesen Informationen von öffentlichem Interesse

¹² Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24.10.2019, S. 7883.

¹³ Markus Müller / Jan Sigrist, Kurzgutachten betreffend Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021, 25.2.2022, S. 16f.

¹⁴ Siehe Markus Müller / Jan Sigrist, Kurzgutachten betreffend Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021, 25.2.2022, S. 19f.

¹⁵ Siehe Erläuternder Bericht, S. 24.

sein. Unserer Ansicht nach braucht es deshalb eine unbefristete Veröffentlichung dieser Angaben durch die EFK.

Folglich beantragt die SP Schweiz, Art. 18 E-VPofI folgendermassen zu ändern:

Art. 18 VPofI

1 Die EFK publiziert die Angaben und Dokumente **ohne zeitliche Befristung**.

~~2 Die Frist läuft ab der Einreichung der Angaben und Dokumente.~~

2 Die Aufbewahrung der Angaben und Dokumente richtet sich nach dem Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998.

3 Weitere Anmerkungen

3.1. Unterstützung und Teilnahme an Testlauf der Transparenzbestimmungen

Der Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) regte an, für die vorliegenden Transparenzbestimmungen noch vor dem vorgesehenen Beginn der entsprechenden Offenlegungspflicht bei den eidgenössischen Wahlen vom Oktober 2023 im Rahmen der eidgenössischen Volksabstimmungen vom Juni 2023 einen Testlauf durchzuführen.¹⁶ Die SP Schweiz begrüsst diese Idee ausdrücklich und ist gerne bereit, selbst an einem solchen Testlauf teilzunehmen.¹⁷

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

¹⁶ Eidgenössische Finanzkontrolle, Jahresprogramm 2022, Vorwort des Direktors, Der lange Weg zu einer unverzichtbaren Transparenz in der Politik, Januar 2022, S. 5.

¹⁷ Vgl. Echo der Zeit Radio SRF, Parteien müssen Finanzen offenlegen und sollen schon mal üben, 9.2.2022.

Mit freundlichen Grüßen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär