

Trägerverein Transparenz-Initiative
Theaterplatz 4
3011 Bern

Per E-Mail
Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 28. August 2019

Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative 19.400 SPK-S Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (indirekter Gegenvorschlag Transparenz-Initiative)

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Der Trägerverein Transparenz-Initiative (Trägerverein) unterstützt die Anliegen der eidgenössischen Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ (Transparenz-Initiative) und setzt sich dafür ein, dass diese in der Gesetzgebung Eingang finden. Wir sind ein breit getragenes Bündnis von Parteien, Organisationen der Zivilgesellschaft und unabhängigen Einzelpersonen.

Gerne nehmen wir deshalb zu der oben genannten Vernehmlassungsvorlage wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Die Trägerverein Transparenz-Initiative begrüsst den vorliegenden indirekten Gegenvorschlag der SPK-S zur Volksinitiative grundsätzlich. Für uns geht diese Vorlage aber in wesentlichen Punkten deutlich zu wenig weit, um die Transparenz in der Politikfinanzierung wirksam erhöhen zu können: So sind insbesondere die Schwellenwerte zur Offenlegung von Zuwendungen an politische Akteure für uns inakzeptabel hoch (siehe nachfolgend unter Ziff. 2.1.).¹ Ebenfalls müssen für uns bei Ständeratswahlen die gleichen Offenlegungspflichten gelten wie bei Nationalratswahlen (siehe Ziff. 2.3.). Und schliesslich braucht es Verbesserungen bei der Ausgestaltung der Kontrollen und Sanktionen, um die Transparenzvorschriften wirksam umsetzen zu können (siehe unten stehend Ziff. 2.5. und Ziff. 2.7).

Die Transparenz in der Politikfinanzierung endlich auch auf nationaler Ebene zu regeln, ist zweifelsohne notwendig und entspricht einen zunehmenden Bedürfnis in der

¹ Siehe Medienmitteilung des Trägervereins Transparenz-Initiative vom 7.5.2019, Hohe Schwellenwerte lassen Politikfinanzierung im Dunkeln.

Bevölkerung: So bestehen bereits in den Kantonen Genf, Neuenburg und Tessin entsprechende kantonale Regelungen.² Im März 2018 haben die Stimmbürger der Kantone Freiburg und Schwyz zudem zwei Volksinitiativen für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung zugestimmt³, die sogar über den Inhalt der nationalen Transparenz-Initiative hinausgehen. Im Kanton Schaffhausen wird die Stimmbevölkerung bald über eine entsprechende Initiative abstimmen können. Vor kurzem hat der Gemeinderat der Stadt Bern dem Stadtrat eine entsprechende Regelung unterbreitet.⁴ 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.⁵

2. Anmerkungen zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1. Finanzielle Schwellenwerte zur Offenlegungspflicht von Zuwendungen an politische Akteure (Artt. 76b, 76c, 76d VE-BPR gemäss Minderheit)

Die Höhe der Zuwendungen, die von den politischen Akteuren offen gelegt werden müssen, ist für uns für die Wirksamkeit dieser Vorlage von entscheidender Bedeutung. Die von der Mehrheit der SPK-S vorgeschlagenen Höhen für die Offenlegungspflicht von 25'000.- für Zuwendungen pro Person und Jahr resp. 250'000.- Gesamtaufwendungen bei politischen Parteien und Komitees bei Wahl- und Abstimmungskampagnen sind für uns deshalb inakzeptabel hoch: Damit wäre der Anwendungsbereich dieser Transparenzvorschriften sehr eingeschränkt. So zeigt eine aktuelle Auswertung, dass die allermeisten Spenden von Privatpersonen an Parteien in der Schweiz gar unter 10'000.- liegen.⁶

Dass die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Schwelle von 25'000.- deutlich zu hoch ist, zeigt auch der Vergleich mit dem europäischen Ausland: Dort liegt die entsprechende Höhe im Durchschnitt bei 3'500 Euro⁷, und dies auch in Ländern, die wesentlich grösser sind als die Schweiz.

Bereits die Höhe von 10'000.- für Zuwendungen gemäss Transparenz-Initiative und Kommissionsminderheit ist hoch und damit sehr moderat⁸: Dieser Betrag übersteigt einen durchschnittlichen Schweizer Monatslohn bei Weitem und ist deshalb für Normalbürger sehr viel Geld.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 4ff.

³ Erläuternder Bericht, S. 4.

⁴ Medienmitteilung des Gemeinderates der Stadt Bern vom 4.7.2019, Mehr Transparenz bei Parteien- und Kampagnenfinanzierung, https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/mehr-transparenz-bei-parteien-und-kampagnenfinanzierung.

⁵ 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.

⁶ Siehe Artikel St. Galler Tagblatt vom 23.3.2019, „Es klingelt in den Kassen der Parteien“.

⁷ Vgl. 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>.

⁸ Vgl. Artikel Neue Zürcher Zeitung vom 8.5.2019, Parteien müssen Spenden offenlegen.

Der Trägerverein beantragt 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. Umfang der offen zu legenden Finanzzahlen (Art. 76b Abs. 2 lit. A VE BPR gemäss Minderheit)

Für eine wirksame Transparenz in der Politikfinanzierung braucht es die Offenlegung von möglichst aussagekräftigen Finanzzahlen der politischen Akteure. Deshalb müssen unserer Ansicht nach neben den offlegungspflichtigen Zuwendungen nicht nur die Einnahmen der politischen Akteure offen gelegt werden, wie dies die Mehrheit der SPK-S vorschlägt, sondern zusätzlich auch die Ausgaben und die Vermögenslage gemäss Vorschlag der Kommissionsminderheit. Diese zusätzlichen Informationen ermöglichen es den Stimmbürgern, einen Eindruck der Wichtigkeit der einzelnen Zuwendungen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der politischen Akteure zu bekommen und dadurch möglicherweise entstehenden Abhängigkeiten zu erkennen.⁹

Der Trägerverein beantragt deshalb, in Art. 76 Abs. 2 lit. a VE BPR der Variante der Minderheit der SPK-S den Vorzug zu geben.

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

Für eine einheitliche Regelung der Finanzierungstransparenz bei den nationalen Wahlen ist die Gleichbehandlung von National- und Ständeratswahlen für uns ein wichtiger Punkt, wie er auch in der Transparenz-Initiative explizit vorgesehen ist.¹⁰

Eine solche identische Regelung für National- und Ständeratswahlen drängt sich aus mehreren Gründen auf: Das legitime Interesse der Stimmbürger an Kenntnis von Höhe und Herkunft von Grossspenden sowie den Finanzzahlen der politischen Akteure besteht bei den Ständeratswahlen gleichermassen wie bei den Nationalratswahlen. Eine Unterscheidung ist vor diesem Hintergrund unverständlich und nicht zu rechtfertigen. Zudem dürften bei den Ständeratswahlen als Personenwahlen die meist im Majorzverfahren durchgeführt werden womöglich zunehmend höhere Zuwendungen fliessen als bei den Nationalratswahlen. Dies rechtfertigt es umso weniger, für Ständeratswahlen geringere Offenlegungspflichten vorzusehen, wie dies die SPK-S vorschlägt.¹¹

Der Trägerverein beantragt deshalb, bei Wahlen in den Ständerat die gleichen 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)

⁹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 11.

¹⁰ Siehe Art. 39a Abs. 1 lit. b gemäss Initiativtext Transparenz-Initiative.

¹¹ Siehe Erläuternder Bericht, S. 14.

2.4. Pflicht zur Offenlegungspflicht der tatsächlichen Geldgeber (Art. 76d Abs. 4 VE BPR)

Für die Wirksamkeit, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz von Transparenzregelungen in der Politikfinanzierung ist die bestmögliche Verhinderung von Missbrauch und Umgehungen entscheidend.¹²

Dafür ist wichtig, dass jeweils der tatsächliche, ursprüngliche Geldgeber offen gelegt werden muss und dessen Identität nicht durch Zwischenschalten von weiteren Personen wie Stiftungen, Vereine oder Kantonalparteien/Parteisektionen im Verborgenen bleiben kann.¹³ Bei einer Regelung auf Verordnungsstufe müsste Art. 76 Abs. 4 VE BPR noch mit einer entsprechenden Delegationsnorm an den Bundesrat ergänzt werden.

Der Trägerverein beantragt deshalb, Art. 76d Abs. 4 VE BPR auf Gesetzes- / oder Verordnungsstufe so zu präzisieren, dass jeweils der ursprüngliche Geldgeber im Sinne des tatsächlichen, wirtschaftlichen Geldgebers als Urheber offen gelegt werden muss.

2.5. Ausgestaltung des Kontrollsystems (Art. 76e VE BPR)

Ein wirksames und effizientes Kontrollsystem ist entscheidend für eine erfolgreiche Durchsetzung der vorgesehenen Offenlegungspflichten. Die hier vorgeschlagene Regelung reicht dafür allerdings nicht aus: Eine blosser Kontrolle des rechtzeitigen Eingangs der zu liefernden Angaben ist ungenügend. Vielmehr müsste die zuständige Stelle die von den politischen Akteuren gelieferten Angaben auch inhaltlich auf Vollständigkeit und Richtigkeit prüfen. Dazu müsste auch die Anzeigepflicht der zuständigen Stellen an die Strafverfolgungsbehörden angepasst werden.

Der Trägerverein schlägt deshalb vor, Art. 76e Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 VE BPR wie folgt 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.

3 Die zuständige Stelle ist verpflichtet, Straftaten, von denen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis erlangt, bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Bei Fristansetzungen nach Absatz 2 weist sie auf diese Anzeigepflicht hin.

¹² Vgl. Schreiben des Trägervereins an die Mitglieder der SPK-S vom 18.4.2019, S. 3.

¹³ Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Transparenz-Initiative, August 2018, S. 41.

2.6. Verbot von anonymen Zuwendungen (Art. 76h VE BPR)

Wir begrüssen es ausdrücklich, dass die vorliegende Vorlage ein Verbot von anonymen Zuwendungen enthält, wie es auch die Transparenz-Initiative vorsieht. Es widerspricht dem Grundgedanken des Transparenzanliegens, wenn im Verborgenen bleiben kann, woher Zuwendungen stammen. Ebenso widerspricht es den Grundsätzen einer liberalen Demokratie, dass in der politischen Debatte Gelder eingesetzt werden, deren Herkunft nicht bekannt sind. Auch erachten wir den vorgeschlagenen Mechanismus beim Erhalt von anonymen Zuwendungen¹⁴ als sinnvoll und praktikabel.

2.7. Ausgestaltung der Sanktionen (Art. 76j VE BPR)

Um den vorgesehenen Offenlegungspflichten wirksam Nachachtung zu verschaffen, braucht es unserer Meinung nach genügend hohe Sanktionen bei entsprechenden Verstössen. Die von der SPK-S vorgeschlagenen maximale Höhe der Bussen von 40'000.- bei Vorsatz und 20'000.- bei Fahrlässigkeit erachten wir mit Blick auf das dahinter stehende Interesse der Stimmbürger an Kenntnis der grossen Geldgeber von politischen Akteuren und auch bezogen auf die im Spiel stehenden Summen von bis zu mehreren Millionen Franken als wesentlich zu tief. Hingegen begrüssen wir die vorgesehene Strafbarkeit auch bei fahrlässiger Verletzung der Offenlegungsvorschriften: Denn in der Praxis dürfte es schwierig sein, eine vorsätzliche Verletzung zu beweisen.

Der Trägerverein schlägt deshalb vor, in Art. 76j Abs. 1 und Abs. 2 die vorgesehenen Maximalbussen wesentlich zu erhöhen.

Wir danken Ihnen im Voraus herzlich für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen,

Im Namen des Trägervereins Transparenz-Initiative



Nadine Masshardt
Co-Präsidentin



Lisa Mazzone
Co-Präsidentin



Rosmarie Quadranti
Co-Präsidentin

¹⁴ Siehe Erläuternder Bericht, S. 20.