



Staatspolitische Kommission des Ständerates
3003 Bern

21. August 2019 (RRB Nr. 733/2019)

**Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte
(Transparenz bei der Politikfinanzierung), Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorentwurf der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Transparenz in der Politikfinanzierung) und äussern uns wie folgt:

Der Kanton Zürich kennt keine gesetzlichen Regelungen zur Transparenz bei der Finanzierung politischer Akteurinnen und Akteure. Die geplanten Änderungen im Bundesgesetz über die politischen Rechte betreffen lediglich die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien (Art. 76b Abs. 1), also nationale Parteien sowie kantonale Parteien, sofern diese mindestens eine Vertretung im Nationalrat oder im Ständerat haben. Die Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen (gemäss Art. 76c) gilt für Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie für Unterschriftensammlungen für Initiativen und Referenden auf Bundesebene.



Die Vorlage hat damit keine direkten rechtlichen Auswirkungen auf den Kanton Zürich. Mögliche längerfristigen Auswirkungen von Transparenzregelungen auf Bundesebene auf den Kanton sind zu diesem Zeitpunkt schwer abzuschätzen. Wir verzichten daher auf eine inhaltliche Stellungnahme.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte,
den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Carmen Walker Späh

Dr. Kathrin Arioli



Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
3003 Bern

Per E-Mail an:
spk.cip@parl.admin.ch

28. August 2019

RRB-Nr.: 901/2019
Direktion Staatskanzlei
Unser Zeichen 2019.STA.945
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



Vernehmlassung des Bundes: 19.400 s Pa.lv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung. Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Regierungsrat und der Grosse Rat des Kantons Bern haben sich im Jahr 2018 anlässlich der Behandlung eines Berichts zur kantonalen Offenlegung der Politikfinanzierung mit Transparenzvorschriften auseinandergesetzt.¹ Im Ergebnis wurde auf kantonale Regelungen verzichtet, weil die Umsetzung als schwierig bzw. der administrative und finanzielle Aufwand für die Kontrolle von griffigen Offenlegungspflichten als übermässig hoch eingeschätzt wurde. Zudem erachteten Regierung und Parlament den Zeitpunkt für Transparenzregeln auf Kantonsebene als ungünstig, weil auf Bundesebene mit der eidgenössischen Transparenz-Initiative bzw. einem allfälligen Gegenvorschlag eine Entscheidung der Stimmbevölkerung bzw. des Bundesgesetzgebers anstand, die den Erlass kantonalen Regeln beeinflussen würde.

1 Grundsätzliches

Aufgrund der einleitend erwähnten Diskussion um kantonale Transparenzvorschriften begrüsst der Regierungsrat, dass die Frage auf Bundesebene mit der Transparenz-Initiative und dem vorliegenden indirekten Gegenvorschlag politisch diskutiert und geklärt werden soll.

¹ Der Regierungsrat des Kantons Bern hat am 16. Mai 2018 den Bericht «Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung» zur Umsetzung der als Postulat überwiesenen Motion 299-2015 SP-JUSO-PSA (Marti, Bern) genehmigt. Der Grosse Rat hat den Bericht in der Septembersession 2018 zur Kenntnis genommen (91 Ja, 60 Nein, 1 Enthaltungen; siehe die Unterlagen zur Debatte unter <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-3a5edd20339247afb457018e6aab41ac.html>).

Zwar sieht der Regierungsrat in der Offenlegung von Geldflüssen auch Vorteile in Bezug auf den politischen Meinungsbildungsprozess. So könnte die angestrebte Transparenz dazu beitragen, Vertrauen in die Politik zu schaffen und die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zu fördern. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger könnten sich ihre Meinung zu Vorlagen umfassender und freier bilden, weil sie über die involvierten Interessen der verschiedenen Gruppierungen besser informiert wären. Indessen befürchtet der Regierungsrat, dass aufgrund zahlreicher Umgehungsmöglichkeiten letztlich nur eine unvollständige Klarheit über die Finanzierungen erreicht werden könnte, wobei naturgemäss gerade in heiklen Bereichen die Gefahr gross wäre, dass Geldflüsse verschleiert würden (z.B. durch ein Einsetzen von Mittelspersonen, die Stückelung der Spenden auf mehrere juristische und natürliche Personen, gemischte Schenkungsverträge über Dienstleistungen oder Sachleistungen). Er teilt daher die Einschätzung der Kommissionsminderheit, dass es im föderalistischen und direktdemokratischen System der Schweiz kaum möglich sei, alle relevanten Akteurinnen und Akteure gerecht zu erfassen (vgl. Ziff. 5 des erläuternden Berichts, S. 8, unten).

Zudem ist der Regierungsrat der Ansicht, dass der Aufwand zur Umsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfs im politischen System der Schweiz mit seinen vielen eidgenössischen Abstimmungen und vielfältigen Kampagnen als sehr hoch einzuschätzen ist. Nicht nur müssten staatliche Kontrollstellen geschaffen werden, sondern es würden alle politischen Akteure durch die Vorschriften administrativ belastet.

Aus den dargelegten Gründen überwiegen für den Regierungsrat in einer Gesamtabwägung die Nachteile der Offenlegungspflichten bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, weshalb er den vorgelegten Gesetzesentwurf ablehnt.

2 Eventualanträge

Sollte Ihre Kommission am Gesetzesentwurf grundsätzlich festhalten, bitten wir Sie folgende Eventualanträge zu berücksichtigen.

2.1 Verzicht auf Regelung der Ständeratswahlen

2.1.1 Antrag

Der Regierungsrat beantragt, auf eidgenössische Regeln für die gewählten Ständerätinnen und Ständeräte (Art. 76c Abs. 3) zu verzichten.

2.1.2 Begründung

Für die Ständeratswahlen, deren Regelung in der Zuständigkeit der Kantone liegt, schlagen Sie vor, dass die Transparenzvorschriften erst ab der Wahl der Ständeratsmitglieder gelten sollten. Wie Sie ausführen, würde die Information der Bevölkerung über die Wahlkampagne damit zwar erst nachträglich erfolgen, die Regelung sollte jedoch bereits präventiv auf die Ständeratswahlen wirken. – Der Regierungsrat steht diesem Vorschlag mit Blick auf die geltende Kompetenzordnung (Art. 39 Abs. 1 i.V.m. Art. 150 Abs. 3 BV) ablehnend gegenüber. Gegenstand der Regelung ist nicht die Stellung des Ständerats als Bundesbehörde, sondern die kantonale Ständeratswahl, auf die indirekt eingewirkt werden soll. Die von Ihnen unterbreitete Bestimmung würde somit die diesbezügliche kantonale Kompetenz umgehen und den Entscheid der Kantone, ob (und allenfalls wie) Offenlegungsregeln für die kantonale Ständeratswahlen gelten sollen, beeinflussen. Zudem erscheint die Regelung auch aus Sicht der Transparenz ungenügend, weil sie nur nach der Wahl und für die gewählten Kandidatin-

nen und Kandidaten hergestellt würde, obwohl das Offenlegungsinteresse auch bei den Unterliegenden der Wahl bestehen würde. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, auf eidgenössische Transparenzregeln für die gewählten Ständerätinnen und Ständeräte zu verzichten.

2.2 Offenlegungspflicht von Kantonalparteien?

2.2.1 Antrag

Der Regierungsrat bittet Sie zu klären, ob und in welchem Umfang die Kantonalparteien ebenfalls der Offenlegungspflicht gemäss Artikel 76b Absatz 1 unterstellt werden sollen.

2.2.2 Begründung

Gemäss Artikel 76b Absatz 1 haben die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien ihre Finanzierung offenzulegen. Dabei ist u.E. unklar, ob die kantonalen Parteien, die einer in der Bundesversammlung vertretenen Mutterpartei angehören, ebenfalls zur Transparenz verpflichtet sind. Sofern dies zutreffen würde, wäre weiter zu klären, in welchem Umfang eine solche Offenlegungspflicht gelten würde.

Der Bundesrat hat diese Frage in seiner Botschaft zur Transparenz-Initiative thematisiert und dargelegt, dass sie bei Annahme der Initiative in der Ausführungsgesetzgebung zu präzisieren wäre (BBl 2018 5655). Er wies auch darauf hin, dass die Gefahr besteht, dass die Parteien mittels Verbuchung über zugehörige Kantonalparteien die Herkunft von Spenden zu verschleiern versuchen könnten, sollten die kantonalen Parteien nicht auch verpflichtet sein. Der Regierungsrat würde es daher begrüssen, die Kantonalparteien der Offenlegungspflicht zu unterstellen. Dafür spricht auch, dass die nationalen Parteien stark von den Kantonalparteien getragen werden.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Christoph Ammann

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler:

- Finanzdirektion
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Volkswirtschaftsdirektion



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Zustellung per Mail

spk.cip@parl.admin.ch

Staatspolitische Kommission
des Ständerates

Luzern, 20. August 2019

Protokoll-Nr.: 880

**Parlamentarische Initiative
Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. Mai 2019 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK) die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zum Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, der als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» konzipiert ist, Stellung zu nehmen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und erlauben uns die folgenden Bemerkungen:

Die Kontrolle einer Offenlegungspflicht der Politikfinanzierung ist nur schwer umsetzbar. Es gibt immer Möglichkeiten, die Auflagen zu umgehen. Eine Offenlegung darf jedoch nicht bloss erheblichen administrativen Aufwand mit sich bringen und zu Versuchen verleiten, entsprechende Bestimmungen zu umgehen. Zahlreiche ausländische Beispiele belegen aber genau diese Wirkung. Zweifel an einem Erfolg von Zwangsmassnahmen sind daher auch in der Schweiz angebracht. Zudem ist fraglich, ob sich die Stimmberechtigten in der Schweiz mit geldintensiven Kampagnen ihre Meinung kaufen lassen. Werbemassnahmen können allenfalls vorbestehende Meinungen stärken und stützen, kaum aber entscheidend ändern. Der Einfluss des Geldes bei Wahlen und Abstimmungen darf deshalb nicht überbewertet werden. Wir gehen vielmehr davon aus, dass die Stimmberechtigten durchaus in der Lage sind, das politische Geschehen nach ihren eigenen Kriterien kritisch zu beurteilen. Aus diesem Grund erachten wir grundsätzlich eine Regelung der Politikfinanzierung als unnötig.

Falls jedoch trotzdem eine Regelung angestrebt wird, teilen wir die Meinung der SPK, die Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen nicht auf Verfassungsstufe zu regeln. Die Bundesverfassung enthält eine genügende Grundlage, um solche Bestimmungen auf Gesetzesstufe zu erlassen. Wir erachten es auch als richtig, der Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» auf Gesetzesstufe einen indirekten Gegenvorschlag entgegenzustellen, da die Schwellenwerte der

Initiative zu tief angesetzt sind. Mit dem Entwurf der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sind wir grundsätzlich einverstanden. Wir beantragen jedoch die Streichung von Artikel 76j Absatz 2 des Entwurfs. Wir teilen die Ansicht der Kommissionsminderheit, dass die Bestrafung von fahrlässigem Verhalten für die hier möglichen Tatbestände in der Rechtsanwendung kaum praktikabel ist. Deshalb sollen keine Bussen für fahrlässiges Handeln vorgesehen werden. Aus den genannten Gründen ist die Notwendigkeit und Praktikabilität einer Regelung der Politikfinanzierung nochmals grundlegend zu prüfen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Winiker', with a stylized flourish at the end.

Paul Winiker
Regierungsrat



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Frau Ständerätin
Pascale Bruderer
Präsidentin der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S)
3003 Bern

19.400 s Pa. Iv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Vorab danken wir Ihnen für die Gelegenheit, zum Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) Stellung nehmen zu dürfen.

Grundsätzlich teilen wir Ihre Ansicht, dass die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» abzulehnen ist. Dabei handelt es sich um ein im Ansatz gutgemeintes Volksbegehren, das aber zu Umgehungen geradezu einlädt und das Problem der ungleich langen Spiesse in Wahl- und Abstimmungskämpfen nicht löst.

Ihr Vorentwurf ist ein indirekter Gegenentwurf zur erwähnten Initiative. Wir sind der Ansicht, dass aber auch die Vorlage der SPK-S lückenhaft ist und zu Umgehungen einlädt. Wenn beispielsweise vor einer Abstimmung mehrere Komitees für eine Vorlage Stellung beziehen und sich daneben auch Parteien und Einzelpersonen engagieren, ist nicht klar, wie diese Akteure erfasst werden müssten. Es droht der Aufbau einer grossen Bürokratie, nur um eine Scheingenauigkeit zu erhalten.

Transparenz ist wichtig, da diese gerade in einem Milizsystem das Vertrauen der breiten Bevölkerung in die politischen Akteure stärkt. Deshalb äussern wir uns gerne im Detail zu den in Ihrer Vernehmlassung diskutierten Punkten.

Zu einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 76b: Grundsätzlich befürworten wir die Offenlegungspflicht der politischen Parteien, indem sie ihre Einnahmen offenlegen sowie alle Zuwendungen, die den Wert von 25'000 Franken pro Person und Jahr überschreiten.

Zu Artikel 76c: Die Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen betrifft laut Ihrem Vorschlag natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen oder auf Bundesebene Unterschriften für Volksinitiativen oder Referenden sammeln. Diese haben ihre Finanzierung offenzulegen, wenn sie mehr als 250'000 Franken aufwenden. Diese von Ihnen vorgeschlagene Praxis ist einfach zu umgehen, indem beispielsweise die Aktivitäten im Abstimmungskampf auf mehrere Komitees verteilt werden, womit der Schwellenwert von 250'000 Franken unterschritten wird. Somit müssen die Einnahmen und die Schlussrechnung nicht offengelegt werden. Die Formulierung in Absatz 4 ist in diesem Sinn unklar bezüglich der Formulierung einer «gemeinsamen Kampagne».

Zu Artikel 76h: (Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland). Wir begrüßen die Absicht der Kommissionsmehrheit, dass es für die politischen Akteurinnen und Akteure verboten ist, anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland anzunehmen, wobei Zuwendungen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern von dieser Regelung ausgenommen werden sollen.

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie mit Hochachtung.

Altdorf, 30. August 2019



Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann Der Kanzleidirektor

Roger Nager

Roman Balli

Regierungsrat des Kantons Schwyz



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Staatspolitische Kommission

elektronisch an: spk.cip@parl.admin.ch

Schwyz, 20. August 2019

19.400 s Pa.Iv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung
Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Ständeräte

Mit Schreiben vom 7. Mai 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 28. August 2019 Stellung zu nehmen.

Der Kanton Schwyz verzichtet auf die Einreichung einer Vernehmlassung.

Für die Einladung zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie z.K. an:
– Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

A-Post

Staatspolitische Kommission
des Ständerats

E-Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.3491

Sarnen, 26. August 2019

**Parlamentarische Initiative 19.400 für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit der Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative 19.400 für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung danken wir Ihnen. Wir anerkennen die Bemühungen zu mehr Transparenz in der Politikfinanzierung und unterstützen den vorliegenden Gesetzesentwurf.

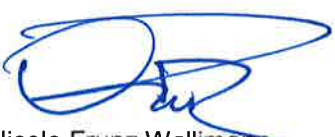
Die vorgeschlagene Höhe der Offenlegungspflicht ab Fr. 25 000.– pro Person und Jahr erachten wir als zumutbar. Bei der Umsetzung der Gesetzesvorlage ist jedoch zu beachten, dass das politische System der Schweiz auf dem Milizsystem basiert. Daher sind die administrativen Vorgaben für Parteien und Parlamentarier auf ein Minimum zu beschränken.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Josef Hess
Landammann


Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Staatspolitische Kommission des Ständerats
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 27. August 2019

19.400 s Pa.Iv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung. Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 7. Mai 2019 haben Sie uns zur Vernehmlassung zu oben genannter Vorlage eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und äussern uns gerne wie folgt.

Die ablehnenden Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft zur Transparenz-Initiative sind für uns nachvollziehbar. Dies vor allem, weil die wirksame Umsetzung einen hohen administrativen Aufwand nach sich ziehen würde und mit entsprechenden Kosten verbunden wäre.

Auf der anderen Seite anerkennen wir das Bedürfnis der Bevölkerung nach Transparenz bezüglich der Finanzierung von politischen Akteurinnen und Akteuren. Der indirekte Gegenvorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates erachten wir als einen gangbaren Weg. Die Vorschläge der Minderheiten zu tieferen Limiten lehnen wir jedoch ab. Der zusätzliche administrative Aufwand lässt sich nicht rechtfertigen, da dadurch keine signifikante Erhöhung der Transparenz erwartet werden kann.

Wir danken Ihnen, wenn Sie diese Überlegungen bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Alfred Bossard
Landammann



lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:
- spk.cip@parl.admin.ch

Ständerat
Staatspolitische Kommission
3003 Bern

E-Mail an:
spk.cip@parl.admin.ch

Glarus, 13. August 2019
Unsere Ref: 2019-148

Vernehmlassung i. S. 19.400 s Pa.lv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

1. Inhalt der Vorlage

Mit ihrem Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, der als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» konzipiert ist, will die Kommission die Transparenz über die Finanzierung politischer Aktivitäten erhöhen.

Konkret wird vorgeschlagen, dass einerseits die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien einmal im Jahr ihre Einnahmen sowie die Zuwendungen im Wert von mehr als 25'000 Franken offenlegen müssen. Andererseits sollen natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder im Hinblick auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen oder auf Bundesebene Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden sammeln und dafür mehr als 250'000 Franken aufwenden, ihre Finanzierung offenlegen. Da der Bund für die Regelung der Ständeratswahlen nicht zuständig ist, wird für die Wahl von später gewählten Ständerätinnen und Ständeräten eine besondere Regelung vorgesehen. Es gilt jeweils, die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Einreichung von Angaben und Dokumenten zu beachten. Die gemeldeten Einnahmen und Zuwendungen werden durch die zuständige Behörde nach erfolgter Prüfung veröffentlicht. Es wird zudem ein Verbot von anonymen Spenden und Zuwendungen aus dem Ausland vorgesehen. Die von den politischen Akteurinnen und Akteuren eingereichten Angaben und Dokumente werden von der zuständigen Stelle kontrolliert und veröffentlicht. Verstösse werden als Übertretungen strafrechtlich verfolgt.

2. Generelle Einschätzung

Mit dem Bundesrat sind wir der Auffassung, dass unser politisches System Besonderheiten aufweist, welche den geforderten Transparenzregeln eher entgegenstehen. Gerade die direkte Demokratie würde nicht nur Regeln für die Offenlegung der Parteienfinanzierung benötigen, sondern auch für Wahl- und Abstimmungskomitees. Dadurch sind viel mehr

Akteure als in anderen Ländern betroffen, was komplexe Regelungen und einen grossen Aufsichtsaufwand nach sich ziehen würde. Darüber hinaus sind nationale Regelungen nicht vereinbar mit dem schweizerischen Föderalismus, insbesondere dort, wo für gewählte Ständerätinnen und Ständeräte neue Bestimmungen erlassen werden sollen. Deren Wahl ist im Grundsatz immer noch eine Domäne der Kantone. Zudem würde sich der Druck zur Schaffung von Transparenzbestimmungen auf jene Kantone erhöhen, die noch keine solchen kennen.

Aus diesem Grund lehnt der Regierungsrat diese Vorlage ab.

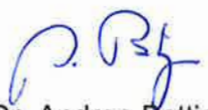
3. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Angesichts unserer ablehnenden Haltung zur Vorlage verzichten wir auf Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Dr. Andrea Bettiga
Landammann


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

versandt am: **15. Aug. 2019**



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Staatspolitische Kommission
des Ständerats
3003 Bern

Zug, 20. August 2019

**19.400 s Pa.IV. «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung»
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Mit Schreiben vom 7. Mai 2019 hat uns die Staatspolitische Kommission des Ständerats in oben genannter Angelegenheit mit Frist bis zum 28. August 2019 zur Vernehmlassung eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Anträge

1. Von der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) im Sinne eines indirekten Gegenentwurfes zur eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» sei abzusehen.
2. Eventualiter seien Art. 76h BPR sowie Art. 76j BPR gemäss der Version der Minderheit (Caroni) zu erlassen.

II. Begründung der Anträge

Der Regierungsrat des Kantons Zug lehnt sowohl die am 10. Oktober 2017 eingereichte eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» als auch den Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, der als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative konzipiert ist, aus nachfolgenden Gründen ab:

Zum Hauptantrag

In keinem anderen Land können die Bürgerinnen und Bürger so häufig abstimmen und wählen wie in der Schweiz. Die Demokratie wird nicht nur auf der Stufe Bund, sondern auch auf der Ebene der Kantone und der Gemeinden mit diversen lokalen Besonderheiten gelebt. Vor diesem Hintergrund teilt der Regierungsrat die Ansicht des Bundesrats, dass eine nationale Regelung der Parteienfinanzierung und der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen

kaum mit den Eigenheiten sowie der Komplexität des schweizerischen politischen Systems vereinbar ist. Explizit sei dazu auf die direkte Demokratie mit Kollegialregierung, den Föderalismus und das Milizsystem als tragende Säulen hingewiesen. Auch der Gegenentwurf der Staatspolitischen Kommission überzeugt diesbezüglich nicht.

Im föderalistischen und direkt-demokratischen System der Schweiz ist es kaum möglich, alle Unterstützungsleistungen der Akteurinnen und Akteure, welche politische Tätigkeiten finanzieren, in gerechter Weise zu erfassen. Vom indirekten Gegenentwurf nicht erfasst sind beispielsweise Naturalien oder Arbeitsleistungen. Diese stellen neben den Spenden für die Parteien einen substantiellen Beitrag dar. Die Transparenz kann daher nur bruchstückhaft erreicht werden. Angesichts dieser Tatsache kämen die vorgesehenen Offenlegungspflichten nach Ansicht des Regierungsrats einer Scheinlösung gleich.

Im Übrigen ist der Regierungsrat der Auffassung, dass nicht nur eine Annahme der Transparenz-Initiative, sondern auch eine Umsetzung des Gegenentwurfs zur Volksinitiative einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand nach sich ziehen würde, mit beachtlichen Kosten verbunden wäre und die Kompetenzen der Kantone tangieren könnte. Im Erläuternden Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 29. April 2019 ist dazu explizit festgehalten, dass sich die Kosten nicht präzise festlegen lassen (vgl. S. 23). Des Weiteren besteht ein beachtliches Risiko, dass sich die Regelungen umgehen lassen.

Zum Eventualantrag

Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Minderheit (Caroni), dass ein grundsätzliches Verbot von Spenden aus dem Ausland über das Ziel hinausschiesst. Sollten Transparenzregeln eingeführt werden, so werden ohnehin auch die grossen Beträge aus ausländischen Quellen erfasst. Zudem würde dieses Verbot den Vollzug unnötig verkomplizieren, weil insbesondere bei Spenden von juristischen Personen in der Praxis nicht einfach zu erkennen ist, ob es sich bei einer Zuwendung noch um eine inländische oder bereits um eine ausländische Spende handelt.

Abschliessend ersuchen wir Sie höflich um wohlwollende Prüfung unserer Anträge und danken Ihnen erneut für die Gelegenheit zur Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Stephan Schleiss
Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie per E-Mail an:

- spk.cip@parl.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Datenschutzbeauftragte
- Direktion des Innern



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48

www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats
Secrétariat
Services du Parlement
3003 Berne

Document PDF et Word à :
spk.cip@parl.admin.ch

Fribourg, le 20 août 2019

19.400 é lv. pa Plus de transparence dans le financement de la vie politique

Réponse à la consultation

Madame la Conseillère aux Etats,
Mesdames et Messieurs,

Nous revenons sur le projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques cité en marge. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg vous remercie de l'avoir consulté.

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat relève que le canton de Fribourg est lui-même, au niveau cantonal, saisi d'un processus législatif allant lui aussi dans le sens de la transparence de la politique. En effet, lors de la votation populaire cantonale du 4 mars 2018, les électeurs et électrices du canton de Fribourg ont accepté l'initiative constitutionnelle portant sur l'introduction d'un nouvel article 139 a Cst. Fr, « *Transparence et financement de la politique* », par 65'360 voix contre 30'024 (soit près de 70 % d'avis favorables).

Dans le cadre des travaux d'élaboration de la loi d'application relative au nouvel article 139a Cst, il est rapidement apparu qu'un arsenal législatif en la matière, se limitant au niveau cantonal, ne ferait que peu de sens sous l'angle de l'efficacité. Dans le même sens, au vu des compétences croisées du législateur fédéral et du législateur cantonal notamment s'agissant de l'élection des parlementaires fédéraux (Conseil national et Conseil des Etats), il semble important de clarifier la répartition des compétences en la matière. Le Conseil d'Etat se déclare donc favorable, sur le principe, à la législation proposée par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Il formule toutefois les remarques suivantes :

- > La première remarque a précisément trait aux compétences résiduelles des cantons en la matière. Ces compétences doivent être respectées, ce qui implique qu'elles doivent aussi être clarifiées.

Par message daté du 21 novembre 2018, concernant la garantie fédérale à apporter au nouvel article 139a de la Constitution du canton de Fribourg relatif au financement de la politique, le Conseil fédéral a constaté que ce dernier est conforme au droit. Il a rappelé en substance dans son Message à l'attention du Parlement fédéral que, *selon l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons*

règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette compétence découle de l'autonomie d'organisation des cantons, qui n'est toutefois pas illimitée: les cantons doivent en particulier respecter les droits fondamentaux. Les modifications de la Cst. fribourgeoise concernent l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales et communales et relèvent de l'autonomie d'organisation des cantons. Elles entrent dans la marge de manoeuvre dont disposent les cantons en la matière et respectent les droits fondamentaux, en particulier la liberté de vote. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent donc être garanties.

De ce fait, il demeure fondamental pour le Conseil d'Etat que le droit cantonal puisse continuer à réglementer ou conserver ses propres exigences en la matière s'agissant des élections et votations portant sur des affaires cantonales et communales. Le nouveau droit fédéral ne doit pas porter atteinte à ce qui précède.

S'agissant des campagnes et du financement des votations fédérales, il est difficile de discerner la marge de manoeuvre législative dont pourraient éventuellement bénéficier les cantons. De facto, le Conseil d'Etat part de l'idée qu'il ne dispose d'aucune marge de manoeuvre pour légiférer en la matière en application du nouvel article 139a Cst. Ce constat repose aussi sur des considérations pragmatiques : concrètement, une législation cantonale en la matière, qui ne déploie ses effets qu'à l'échelle cantonale, n'aurait qu'une prise théorique sur les organisations politiques cantonales qui mèneraient campagne lors d'une votation fédérale, ceci simplement parce que de telles campagnes sont en principe coordonnées sur tous les points au niveau fédéral. Une législation cantonale portant sur de telles votations en aurait encore moins, le cas échéant, sur les organisations politiques nationales. Pour ce genre de scrutins, le Conseil d'Etat estime que seule la législation, proposée, sur la transparence à l'échelle fédérale pourrait faire l'affaire.

Des questions pratiques se posent toutefois s'agissant des élections fédérales. Nous y revenons ci-dessous.

- > Notre deuxième remarque a donc trait aux élections fédérales, à savoir aux campagnes en vue de l'élection des parlementaires fédéraux. En la matière, la situation est tout sauf limpide, que l'on parle des membres du Conseil national, ou que l'on parle des Conseillers et Conseillères aux Etats. Il est nécessaire que la question de la transparence de leur financement soit clarifiée de manière coordonnée. Cela pourrait passer, selon le Conseil d'Etat, par une redéfinition claire des compétences en la matière. Pour mémoire, en l'état :

- ✓ Les élections au Conseil national sont régies par les art. 149, al. 2 et 3, Cst. et 16 à 57 LDP.

→ *Leur financement n'est toutefois actuellement pas régi par le droit fédéral.*

- ✓ S'agissant des élections au Conseil des Etats, celles-ci relèvent de la compétence des cantons, conformément à l'art. 150 al. 3 Cst.

→ *Nous sommes d'avis que le parlement fédéral ne dispose pas d'une base constitutionnelle suffisante pour réglementer, par le droit fédéral, les élections aux Conseil des Etats.*

La situation légale actuelle conduit, pour l'élection des parlementaires fédéraux, à l'application exclusive du droit fédéral pour les élections des membres du Conseil national, et à l'application du droit cantonal pour l'élection des Conseillers et Conseillères aux Etats. S'agissant de la mise en œuvre sous l'angle de la transparence dans le cadre des campagnes, cela aurait la conséquence suivante si des clarifications ne sont pas apportées : *Etant donné que les élections du Conseil national et du Conseil des Etats se déroulent en même temps, les organisations politiques organisent fréquemment une seule campagne électorale pour les deux conseils. Cela pourrait donner lieu à des problèmes de délimitation concernant la publicité du financement, étant donné que les dépenses en vue des élections du Conseil des Etats entrent dans le champ d'application du droit cantonal, donc éventuellement d'une loi cantonale en la matière, mais pas celles en vue des élections du Conseil national qui sont en principe soumises au droit fédéral.*

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est essentiel ici, au vu du but poursuivi, de légiférer de manière pragmatique. Il est d'avis qu'il existe actuellement une légère marge de manœuvre cantonale concernant le financement des campagnes pour les élections du Conseil national, à savoir tant que cela n'empiète pas sur le droit fédéral et dans la mesure où une telle réglementation poursuivrait un objectif plus général de transparence ou de lutte contre la corruption. Il ne tient donc qu'au Parlement fédéral, s'il rejoint les objectifs de pragmatisme du Conseil d'Etat, de modifier le droit fédéral afin d'augmenter la marge de manœuvre cantonale en la matière pour les élections des député-es au Conseil national.

Ainsi, il estime que le nouveau droit fédéral devrait clairement poser que les cantons sont compétents pour soumettre aux obligations de transparence non seulement les élections au Conseil des Etats, mais aussi celles au Conseil national. Un régime différencié n'aurait, vu l'imbrication concrète des campagnes en ces matières, absolument aucun sens.

- > Notre troisième remarque concerne le champ d'application personnel de l'obligation générale de transparence dans la mesure où elle s'étend aux « partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale » (art. 76b al. 1 LDP). Selon le rapport, cette notion comprend tant les partis nationaux que les partis cantonaux. Quand bien même cette extension à des partis cantonaux, affiliés ou non à des partis nationaux, pourrait empiéter sur des prérogatives cantonales, nous sommes d'avis qu'elle pourrait être admissible, mais pour autant qu'elle ne concerne que les votations fédérales (cf. notre première remarque).
- > Notre dernière remarque concerne, compte tenu de l'absence de précisions à cet égard, la désignation de l'autorité chargée de procéder au contrôle du respect des exigences fédérales. Cette question ayant été volontairement laissée ouverte dans l'avant-projet (art. 76g LDP) et compte tenu du principe de l'échange des informations (art. 76i al. 4 LDP), nous craignons que, pour des motifs d'effectivité et d'étendue du contrôle souhaité, celui-ci ne revienne expressément ou de facto aux autorités cantonales. En conséquence, et bien que le rapport indique vraisemblablement la Chancellerie fédérale, la commission est invitée à désigner formellement une autorité fédérale ou, à tout le moins, de s'assurer que la charge de travail actuelle des cantons sur ce point ne sera pas augmentée.

Nous n'avons pas d'autres remarques à formuler et vous remercions par avance de tenir compte, dans vos travaux, de la présente prise de position.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère aux Etats, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :



Jean-Pierre Siggen
Président



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

20. August 2019

Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte unter dem Titel «Transparenz bei der Politikfinanzierung»

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Vernehmlassungsunterlagen i.S. Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte unter dem Titel «Transparenz bei der Politikfinanzierung». Nachfolgend äussern wir uns gerne wie folgt:

Allgemeine Bemerkungen:

Mit dem vorliegenden Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) präsentiert die Staatspolitische Kommission des Ständerates die gesetzlichen Grundlagen für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung. Wir teilen die Ansicht, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht, insbesondere auch aufgrund der Tatsache, dass die Schweiz zunehmend in internationale Kritik, auch aus dem Europarat, wegen mangelnder Transparenz in der Parteienfinanzierung gerät.

Der zugestellte Vorentwurf enthält unseres Erachtens die wesentlichen Aspekte der Offenlegungsthematik, er gibt den Regelungsumfang und auch die Rechtsfolgen verständlich wieder. Eine detaillierte Regelung auf Verfassungsebene ist auch aus unserer Sicht nicht notwendig, weshalb wir die Regelung der Einzelheiten im nötigen Detaillierungsgrad auf Gesetzesstufe begrüssen. Ein indirekter Gegenentwurf auf Gesetzesstufe ist folglich sinnvoll. Auch die Grundidee, dass bewusst nur die Offenlegung der Finanzierung geregelt wird, nicht jedoch mit Finanzierungsvorschriften in die Parteiautonomie eingegriffen wird, begrüssen wir.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Der in **Art. 76b VE BPR** geregelte Geltungsbereich der Offenlegungspflicht, d.h. dass sämtliche in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien dieser Regelung unterstehen, ist zweckmässig. Mit dieser Regelung sind auch Parteien umfasst, welche nicht im Parteienregister eingetragen sind.

Zentral für die Umsetzung scheint uns **Art. 76d VE BPR** in welchem die Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht geregelt sind. Auch für eine allfällige Umsetzung der Transparenzbestimmungen auf kantonaler Ebene. Da die Parteien grundsätzlich nicht zur

Buchführung verpflichtet sind, könnte die Vielfalt gross sein, was die Art der Offenlegungen betrifft. Vermutlich führt ein Grossteil der Parteien eine vereinfachte Buchhaltung. Eine Konkretisierung der Offenlegungsmodalitäten, d.h. die Art der Darstellung der preiszugebenden Einnahmen und Zuwendungen ist trotzdem sinnvoll. Die Veröffentlichung der Einnahmen und Zuwendungen auf einer dafür eingerichteten Internetseite ist praktisch und zeitgemäss. Eine einmalige Publikation beispielsweise im Amtsblatt, wie es auf kantonaler Ebene teilweise bisher praktiziert wird, erfüllt nicht den Anspruch an eine vollständige Dokumentation der Parteispenden einer bestimmten Gruppierung oder Partei. Dass nur bedeutende Zuwendungen erfasst werden, welche für den Bürger und die Bürgerin von Interesse sind, ist ebenfalls begrüssenswert. Der in der Volksinitiative vorgeschlagene Schwellenwert von Fr. 10'000.- ist in unseren Augen zu tief, wir unterstützen den in **Art. 76b Abs. 2 Bst. b VE BPR** festgelegten Schwellenwert von Fr. 25'000.- pro Person und Jahr.

Die gesonderte Regelung der Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen in **Art. 76c VE BPR** wird ebenfalls begrüsst sowie auch der festgesetzte Zeitrahmen. Dass nur Zuwendungen offengelegt werden müssen, welche in den letzten 12 Monaten vor dem Abstimmungs- und Wahltermin oder respektive seit Beginn der Unterschriftensammlung eingegangen sind, ist sinnvoll. Somit geht aus dem Gesetz klar hervor, ab welchem Zeitpunkt Zuwendungen offenlegungspflichtig sind, was der Rechtssicherheit dient.

Bei der Fristenregelung der Offenlegungspflicht in **Art. 76d VE BPR** ist insbesondere die Sonderregelung für grosse Zuwendungen in Absatz 2 hervorzuheben, wodurch sichergestellt wird, dass Zuwendungen von mehr als Fr. 25'000.- unmittelbar bis zum Wahl- oder Abstimmungstermin bzw. bis zur Einreichung der Unterschriften offengelegt werden. Auch dass die Fristen zur Einreichung so festgesetzt werden, dass die Publikation zu einem Zeitpunkt stattfindet, in welchem die Stimm- und Wahlunterlagen in der Regel bei den Stimmberechtigten eintreffen, ist durchdacht.

Gemäss der Regelung in **Art. 76f Abs. 2 Buchstabe b VE BPR** hat die zuständige Stelle die Angaben innert 15 Tagen seit deren Einreichung auf der dafür vorgesehenen Publikationslösung zu veröffentlichen. Sämtliche Spenden sind folglich auf der dafür errichteten Internetseite abrufbar und es erfolgt eine Erfassung und Nachführung von der vorgesehenen Stelle, welche zugleich eine Kontrollfunktion übernimmt. Verglichen mit den bisher bekannten Publikationsvarianten derjenigen Kantone, welche bereits eine Transparenzregelung umgesetzt haben, ist eine regelmässig aktualisierte, jedermann zugängliche Internetseite die wünschenswerteste Variante. Die finanziellen Folgen für die Errichtung und die Bewirtschaftung dieser Internetseite inklusive Kontrolle der zugestellten Meldungen sind jedoch nicht zu vernachlässigen, insbesondere auch die Tatsache, dass sich die Kosten für die personellen Ressourcen noch nicht abschätzen lassen.

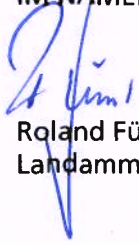
Weiter ist auch die vorgesehene Sanktionsregelung in **Art. 76j VE BPR** begrüssenswert. Eine Busse bei vorsätzlichem Handeln von Fr. 40'000.- entspricht einer Summe, welche nicht einlädt die Transparenzregelungen zu umgehen, da sie doch für eine Parteikasse beachtlich ist. Dass die Strafverfolgung bei den Kantonen liegt, wird begrüsst, da dies auch den weiteren analogen Delegationsnormen des Bundes entspricht.

Das in **Art. 76h VE BPR** vorgesehene Verbot anonymer Zuwendungen sowie Zuwendungen aus dem Ausland wird von uns ebenfalls unterstützt. Obwohl dieser Punkt sehr umstritten ist und einige Parteien als Folge davon das Ausbleiben gewisser Spenden befürchten, befürworten wir diese Regelung.

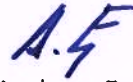
Abschliessend sind auch wir der Ansicht, dass die Offenlegung der Finanzierung der freien Meinungsbildung dient, da sich die Wahl- und Abstimmungsberechtigten diesbezüglich umfassend informieren können. Der Minderheitsmeinung der Kommission, dass Transparenzregeln in keiner Weise das Vertrauen der Bevölkerung stärken, können wir uns nicht anschliessen.

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R. Füst', with a long, sweeping underline that extends below the printed name.

Roland Füst
Landammann

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Eng', with a stylized, bold 'E'.

Andreas Eng
Staatsschreiber



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per E-Mail an:
Staatspolitische Kommission des Ständerates
(spk.cip@parl.admin.ch)

Basel, 21. August 2019

Präsidialnummer: **P190631**

Regierungsratsbeschluss vom 20. August 2019

Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über die Politischen Rechte vom 17. Dezember 1976: Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 7. Mai 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Revision des Bundesgesetzes über die Politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Bemerkungen zukommen.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Der Regierungsrat anerkennt das Bedürfnis des Bundes nach einer Regelung der Politikfinanzierung. Allerdings erscheint die vorgeschlagene Lösung im Einzelnen nicht immer zielführend und nachvollziehbar, zum Teil auch wegen fehlender Auseinandersetzung im erläuternden Bericht.

Der Kanton Basel-Stadt ist von der vorliegenden Gesetzesrevision hauptsächlich insoweit direkt betroffen, als es um eine Regelung der Finanzierung von Ständeratswahlen geht. Regelungen hierzu durch den Bund lehnen wir ab.

2. Anträge zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

2.1 „Einnahmen“ und „Zuwendungen“ (Art. 76b, Art. 76c, Art. 76d)

Der Gesetzesentwurf unterscheidet bezüglich Offenlegungspflicht zwischen „Einnahmen“ und „Zuwendungen“. Letztere beinhalten alle wirtschaftlichen Vorteile, die freiwillig gewährt werden. Nachfolgend werden im Entwurf Einnahmen und Zuwendungen unterschiedlichen Regeln unterworfen: Zuwendungen sollen separat ausgewiesen werden (Art. 76d Abs. 3). Bei Zuwendungen muss die Herkunft offengelegt werden (Art. 76d Abs. 4), für Einnahmen gibt es keine entsprechende Bestimmung. Parteilose müssen erhaltene Zuwendungen, nicht jedoch ihre Einnahmen, offenlegen (Art. 76b Abs. 3). Sinn und Zweck dieser Differenzierung geht aus dem Gesetz nicht

klar hervor und wird im Bericht nicht erläutert. Das deutsche Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) versteht unter Einnahmen z.B. sowohl Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit, Mitgliederbeiträge als auch Spenden (§ 24 Abs. 4 Parteiengesetz).

Antrag:

Der Regierungsrat beantragt, im Gesetzesentwurf bezüglich Offenlegungspflicht nicht zwischen Einnahmen und Zuwendungen zu unterscheiden.

2.2 Budget und Schlussrechnung (Art. 76c, Art. 76d)

Gemäss Art. 76c Abs. 2 und 4 umfasst die Offenlegungspflicht je nach dem nicht nur die Schlussrechnung sondern auch das Budget. Weshalb das Budget vorliegend separat von Interesse ist und weshalb dieses Interesse z.B. bei Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen gegeben sein soll, nicht hingegen bei Unterschriftensammlungen für Referenden, erschliesst sich nicht.

Unklar ist zudem, ob resp. in welcher Form Zuwendungen als Teil des Budgets/der Schlussrechnung aufgeführt werden sollen. Gemäss Art. 76d Abs. 3 sind „bei den budgetierten Einnahmen und in der Schlussrechnung über die Einnahmen die Zuwendungen separat auszuweisen“. Gemäss 76c Abs. 2 betreffen Budget und Schlussrechnung aber nur die Einnahmen (lit. a), nicht jedoch Zuwendungen (lit. c).

Antrag:

Der Regierungsrat beantragt, die Offenlegungspflicht in Art. 76c Abs. 2 und 4 nur auf die Schlussrechnung zu beziehen. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen ist zudem klarzustellen, ob resp. in welcher Form Zuwendungen in der Schlussrechnung auszuweisen sind.

2.3 Nationale und kantonale Parteien (Art. 76b, Art. 76d)

Art. 76b Abs. 1 statuiert eine Offenlegungspflicht für alle in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien. Nicht erfasst sind die kantonalen Sektionen dieser Parteien. Auch bezüglich Umfang und Modalitäten der Offenlegungspflicht der nationalen Parteien werden die kantonalen Sektionen nicht berücksichtigt. Gleichzeitig werden in der Praxis regelmässig sowohl eine nationale Partei als auch ihre kantonalen Sektionen auf Bundesebene politisch tätig. Es erscheint daher wenig zielführend, diesen Umstand bei einer Transparenzregelung nicht zu berücksichtigen. Das deutsche Parteiengesetz befasst sich z.B. bei den Transparenzregelungen explizit auch mit Landes- und Gebietsverbänden (§ 24 Abs. 3 Parteiengesetz).

Antrag:

Der Regierungsrat beantragt, die Offenlegungspflicht so auszugestalten, dass auch die kantonalen Sektionen der betroffenen Parteien berücksichtigt werden.

2.4 Unterschiede zwischen National- und Ständeratswahlen (Art. 76c, Art. 76d, Art 76h)

Gemäss Artikel 150 Abs. 3 BV liegt die Kompetenz zur Regelung der Wahl in den Ständerat bei den Kantonen. Aufgrund der fehlenden verfassungsmässigen Bundeskompetenz zur Regelung des Wahlverfahrens in den Ständerat (siehe erläuternder Bericht, S. 8 und 12) sieht der Gesetzesentwurf unterschiedliche Transparenz-Vorgaben für National- und Ständeratswahlen vor. Inhaltlich wird die unterschiedliche Behandlung im erläuternden Bericht nicht begründet. Abgesehen davon resultieren aus den Ständerats-spezifischen Regelungen verschiedene Unklarheiten:

- Die Regelung für Nationalratswahlen gilt für Kampagnen, die „im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat“ geführt werden (Art. 76c Abs. 1). Die Offenlegungspflicht für das Budget besteht 60 Tage vor, für die Schlussrechnung 60 Tage nach dem Wahltermin (Art. 76d Abs. 1 lit. b). Die Regelung für Ständeratswahlen betrifft das Führen einer Kampagne „für die Wahl eines

Mitglieds des Ständerats“. Die Offenlegungspflicht für die Schlussrechnung besteht 60 Tage nach dem Wahltermin (Art. 76d Abs. 1 lit. c).

Im erläuternden Bericht wird zumindest bei Ständeratswahlen davon ausgegangen, dass die Offenlegungspflicht für die Schlussrechnung nur bei erfolgreicher Wahl gelten soll: Da der Bund für die Regelung der Ständeratswahlen nicht zuständig sei, werde für die Wahl von *später gewählten* Ständerätinnen und Ständeräten in Artikel 76c Absatz 3 eine besondere Regelung vorgesehen (S. 12 f.). Aus dem Gesetzestext geht dies jedoch nicht klar hervor.

- Die Annahme von anonymen Zuwendungen und von Zuwendungen aus dem Ausland soll im Zusammenhang mit Nationalratswahlen verboten werden (Art. 76h Abs. 1). Im Zusammenhang mit Ständeratswahlen gilt für solche Zuwendungen hingegen lediglich eine Pflicht zur Offenlegung (Art. 76h Abs. 5). Diese Unterscheidung ist nicht nachvollziehbar und wird im erläuternden Bericht nicht begründet. Im Bericht wird zudem unzutreffend festgehalten, die Offenlegungspflicht gelte für die „gewählten Mitglieder des Ständerates“. Diese müssten anonyme Zuwendungen und von Zuwendungen aus dem Ausland offenlegen (S. 20). Das Gesetz verpflichtet jedoch ausdrücklich nicht die Mitglieder des Ständerates selbst zur Offenlegung, sondern „die politischen Akteurinnen und Akteure nach Artikel 76c Absatz 3“ und somit „natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die für die Wahl eines Mitglieds des Ständerats eine Kampagne geführt haben“. Insgesamt erscheinen die Transparenzvorschriften für Ständeratswahlen als unklar formuliert und nicht zielführend. Die geplanten Regelungen greifen zudem in eine kantonale Zuständigkeit ein und sind mit einer Einschränkung der kantonalen Souveränität verbunden. Diese Einschränkung ist nach unserer Auffassung weder wünschenswert, noch kann sie auf Basis der geltenden Bundesverfassung sinnvoll umgesetzt werden.

Antrag:

Der Regierungsrat beantragt, die Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Nationalratswahlen zu beschränken und keine Vorschriften im Zusammenhang mit Ständeratswahlen zu statuieren.

2.5 Strafbestimmungen (Art. 76j)

In Art. 76j werden Verletzungen der im Gesetz statuierten Pflichten mit Busse sanktioniert. Adressaten dieser Pflichten und somit auch der Sanktionen sind sowohl natürliche als auch juristische Personen. Gemäss erläuterndem Bericht handelt es sich bei den Pflichtverletzungen um Übertretungen im Sinne des Strafgesetzbuches (STGB).

Geht es um Pflichtverletzungen juristischer Personen, bleibt unklar, wie das Verschuldensprinzip des StGB resp. die Zurechnung einer Pflichtverletzung zu einer natürlichen Person in der Praxis umgesetzt werden soll. Die verantwortlichen juristischen Personen dürften ihre internen Zuständigkeiten in Bezug auf die Umsetzung dieses Gesetzes jedenfalls nicht immer klar definieren, was für die Zurechenbarkeit entscheidend wäre. Der erläuternde Bericht geht auf diese Problematik nicht ein.

Antrag:

Der Regierungsrat beantragt, die Strafbestimmung des Art. 76j insofern zu ergänzen, dass juristische Personen für die ihr obliegenden Pflichten eine verantwortliche natürliche Person bestimmen müssen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt das Bestreben des Bundes zur Normierung der Politikfinanzierung begrüsst. Wir denken jedoch, dass der vorgelegte Vorentwurf noch Überarbeitungsbedarf aufweist. Was die vorgeschlagenen Regelungen zur Ständeratswahl angeht, so beantragen wir, gänzlich darauf zu verzichten.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne Herr Dr. Andreas Huber, (andreas.huber@bs.ch; 061 267 80 60), zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

Per E-Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Liestal, 13. August 2019

19.400 s Pa.IV. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung - Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Ständerätin Bruderer

Wir danken Ihnen für die Zustellung des Vorentwurfs für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, der als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ konzipiert ist, und nehmen dazu wie folgt Stellung:

In erster Linie handelt es sich um eine grundsätzliche Frage, ob die Schweiz auf Bundesebene Bestimmungen zur Politikfinanzierung erlassen soll. Der erläuternde Bericht vom 29. April 2019 geht hierauf in Kapitel 3 nur sehr kurz ein: In einer späteren Vorlage müsste die Erläuterungen eingehender auf das Verhältnis der Schweiz zum internationalen Recht eingehen, wie dies die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative eingehender tut (18.070, BBl **2018** 2653ff., hier 5625 und 5643-5644). Aus der Botschaft geht hervor, dass die Schweiz „der einzige Mitgliedstaat des Europarats“ ist, „der auf Bundesebene keine Vorschriften zur Offenlegung der Parteien- und der Wahlfinanzierung kennt.“ Die Groupe d'Etat contre la corruption (GRECO) hat bereits mehrmals gerügt, dass die Schweiz bei der Finanzierung der politischen Parteien nach wie vor keine gesetzliche Grundlage für eine bessere Transparenz eingeführt hat. Zu gleichen Schlussfolgerungen kam auch die OSZE-ODIHR-Wahlbewertungskommission im Herbst 2015. Wir teilen somit die Auffassung der Staatspolitischen Kommission, dass ein grundsätzlicher Handlungsbedarf auf Bundesebene gegeben ist und auch den Standpunkt, dass diese Regelungen im Rahmen der geltenden Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesstufe vorgenommen werden können.

Aus Sicht einer Kantonsregierung gilt zweitens das besondere Augenmerk den Regelungen in Bezug auf die Wahl des Ständerats. Den im Erläuternden Bericht auf den Seiten 8, 10 und 12-14 dargestellten Überlegungen können wir uns anschliessen, da die Bestimmungen ab dem Zeitpunkt der Wahl greifen, und sich somit zu Recht auf die gewählten Mitglieder des Ständerats als Bundesbehörde erstrecken. Die Wahl des Ständerats verbleibt somit nach Artikel 150 Absatz 3 der Bundesverfassung eine kantonale Angelegenheit.

Drittens ist aus unserer Sicht die Höhe der Schwellenwerte mit Blick auf die Zielerreichung von mehr Transparenz in der Politikfinanzierung relevant, insofern als namhafte Spenden sowie grosse Abstimmungskampagnen erfasst werden sollen. Die Vorlage setzte dabei diese Grenze gegenüber den bestehenden kantonalen Regelungen (wie auch dem Ausland) um einiges höher an. Höhere Schwellenwerte erscheinen mit Blick auf gesamtschweizerisch geführte Abstimmungskampagnen, die entsprechend höhere Kosten verursachen, durchaus berechtigt. Auf Wahlen und Spenden von Einzelpersonen ist diese Argumentation hingegen nur beschränkt anwendbar. Der Vernehmlassungsvorlage lassen sich keine Angaben zu den durchschnittlichen Kosten einer Abstimmungskampagne entnehmen. Auch ist nicht erläutert, welche Überlegungen und Annahmen zur Festlegung des Schwellenwerts der Spenden einzelner Personen bei 25'000 Franken geführt haben. Im Vergleich zu den bestehenden kantonalen Regelungen erscheinen uns deshalb die vorgeschlagenen Schwellenwerte von 25'000 Franken (Parteienfinanzierung) und 250'000 Franken (Kampagnen, Unterschriftensammlungen) als hoch angesetzt und sollten auf der Basis der Erfahrungen der Kantone, die über entsprechende Regelungen verfügen, überprüft werden.

Wir haben zum Vorentwurf keine weiteren Bemerkungen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Isaac Reber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch



Regierungsrat

Staatspolitische Kommission des
Ständerates
Parlamentsdienste
3003 Bern

per Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Schaffhausen, 20. August 2019

19.400 s Pa.lv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur eingangs erwähnten Vernehmlassung und nehmen dazu fristgerecht Stellung.

Der Regierungsrat anerkennt den Handlungsbedarf bezüglich der Schaffung von (mehr) Transparenz in der Finanzierung politischer Akteurinnen und Akteure. Insofern haben wir Verständnis für den Entscheid der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, einen indirekten Gegenentwurf zur eidgenössischen Volksinitiative "Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)" erarbeiten zu wollen.

Dennoch spricht sich der Regierungsrat - mit der Minderheit der Staatspolitischen Kommission - gegen Eintreten auf die Vorlage aus. Entsprechend lehnen wir den vorgeschlagenen Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ab. Der administrative Aufwand für die Schaffung von möglichst vollständiger Transparenz in der Politikfinanzierung wäre sehr gross. Der Vollzug wäre äusserst kompliziert.

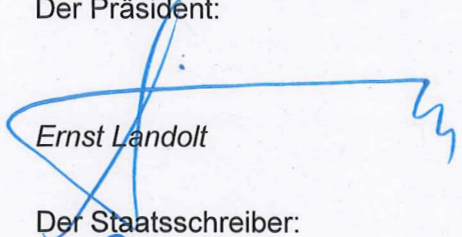
Insbesondere spricht sich der Regierungsrat gegen eine Offenlegungspflicht für natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften aus, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen oder auf Bundesebene Unterschriften für Volksinitiativen oder Referenden sammeln. Mit dem Bundesrat hält der Regierungsrat eine solche Offenlegungspflicht für Wahl- und Abstimmungskomitees für zu komplex und zu aufwendig. Der bürokratische Aufwand steht in keinem Verhältnis zur gewonnenen Transparenz.

Begrüsst wird ein Verbot der Annahme jeglicher Zuwendungen aus dem Ausland. Das Verbot soll auch für Wahl- und Abstimmungskampagnen gelten, damit nicht ausländische Firmen, politische Organisationen oder Einzelpersonen Wahl- und Abstimmungskämpfe in der Schweiz beeinflussen können. Die entsprechende Bestimmung sollte unabhängig vom indirekten Gegenvorschlag so rasch wie möglich eingeführt werden.

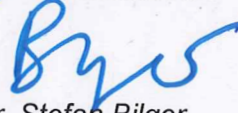
Wir hoffen, Ihnen mit unserer Stellungnahme dienen zu können, und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.



Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:


Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:


Dr. Stefan Bilger



Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 16. August 2019

Eidg. Vernehmlassung; 19.400 Parlamentarische Initiative. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 7. Mai 2019 wurden die Kantonsregierungen von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates eingeladen, zu einem Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über politische Rechte (Transparenz bei der Politikfinanzierung) Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

a) Der Bundesrat beantragt in seiner Botschaft vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)», die Initiative abzulehnen (BBl 2018, 5623 ff.).

Der Bundesrat äussert grundsätzlich Verständnis für die Anliegen und die Ziele der Initiative. Er lehnt diese Initiative aber ab, da die im Initiativtext vorgesehenen Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen mit den Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz wie namentlich der direkten Demokratie und des Föderalismus auf nationaler Ebene kaum vereinbar sind und übermässige Kosten für eine wirksame Kontrolle verursachen würden. Weiter lässt sich nicht eindeutig feststellen, inwieweit sich finanzielle Mittel in der Schweiz auf die Abstimmungs- und die Wahlergebnisse auswirken (BBl 2018, 5666 f.).

b) Für den Regierungsrat sind die vom Bundesrat angeführten Gründe gegen die genannte Initiative nachvollziehbar. Er unterstützt auch die Haltung der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, wonach detaillierte Bestimmungen betreffend die Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen nicht in die Bundesverfassung gehören.

Der Regierungsrat steht auch einer erhöhten Transparenz in der Politikfinanzierung grundsätzlich positiv gegenüber. Aus diesem Grund unterstützt er auch das Konzept eines indirekten Gegenentwurfs zur Transparenz-Initiative konzipiert.

Den vorliegenden Entwurf lehnt der Regierungsrat aber dennoch ab. Er hält den Entwurf für überambitioniert. Der Versuch, möglichst viele Geldflüsse transparent zu machen, scheitert fast zwingend am aufwändigen Vollzug. Zudem bringt die Vorlage Schwierigkeiten im föderalistischen System. Der Regierungsrat spricht sich für eine deutlich weniger ambitionierte Vorlage aus, welche es erlaubt, Erfahrungen mit einem System der Offenlegung zu sammeln und welches offen für einen allfälligen späteren Ausbau ist.

2. Bemerkungen zur Vorlage

Art. 76c

Da der Bund für die Regelung der Ständeratswahlen nicht zuständig ist, wird für die Wahl von später gewählten Ständerätinnen und Ständeräten in Art. 76c Abs. 3 eine besondere Regelung vorgesehen, die ab dem Zeitpunkt der Wahl greift. Während die Wahl der Mitglieder des Ständerates Sache der Kantone ist, stellt der Ständerat eine Bundesbehörde dar. Seine gewählten Mitglieder unterliegen denn auch Bundesregelungen. So werden von den Ständerätinnen und Ständeräten zum Beispiel gemäss geltendem Recht die Offenlegung ihrer Interessenbindungen verlangt. Genauso kann der Bundesgesetzgeber verlangen, dass Personen sowie Personengesellschaften, die für ein *gewähltes* Mitglied des Ständerates eine Kampagne geführt und dafür mehr als 250'000 Franken aufgewendet haben, die Schlussrechnung über ihre Einnahmen sowie erhaltene Zuwendungen offenlegen müssen. Transparenz wird dadurch zwar erst nach erfolgtem Wahlkampf und nach erfolgter Wahl hergestellt. Allerdings ist die präventive Wirkung einer solchen Bestimmung nicht zu unterschätzen: Die Kandidatinnen und Kandidaten für den Ständerat wissen, dass die Offenlegung grösserer Summen für ihren Wahlkampf nach ihrer Wahl erfolgen muss (Erläuternder Bericht, S. 12 f.). Mit der gewählten Formulierung in Art. 76c Abs. 1 „... im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat ...“, schliesst die Kommission bewusst die Ständeratswahlen vom Anwendungsbereich der gesetzlichen Regelung aus. Für die Finanzierung der Wahl von später tatsächlich *gewählten* Ständerätinnen und Ständeräten sieht der Vorentwurf in Art. 76c Abs. 3 eine besondere Offenlegungspflicht vor (Erläuternder Bericht, S. 14).

Die geschilderte Differenzierung wird allerdings mit der gewählten Formulierung in Art. 76c Abs. 3 „... die für die Wahl eines Mitglieds des Ständerats ...“ zuwenig deutlich zum Ausdruck gebracht. Aus der Formulierung ergibt sich nicht ohne weiteres, dass die Regelung nur für die Finanzierung der Wahl von später tatsächlich gewählten Mitgliedern des Ständerates gilt. Die beabsichtigte Differenzierung erscheint sodann unglücklich, weil die Transparenzregelung unter gegebenen Voraussetzungen bei Nationalratswahlen für alle Kandidierenden gilt, bei Ständeratswahlen indessen nur für die tatsächlich gewählten Personen.

Art. 76h

Diese Regelung sieht ein Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland vor. Eine Minderheit der Kommission ist der Meinung, dass ein Verbot von Spenden aus dem Ausland über das Ziel hinausschiesst. Mit der Vorlage soll Transparenz darüber hergestellt werden, wer Parteien und Kampagnen finanziert. Dadurch sind auch grosse Spenden aus dem Ausland erfasst. Es gehe nicht um die Unterscheidung zwischen guten (inländischen) und bösen (ausländischen) Spenden. Zudem werde es nicht in jedem Fall einfach sein, zu unterscheiden, ob es sich nun bei einer Zuwendung um eine ausländische oder inländische Spende handelt.

Dieses Verbot verkompliziert den Vollzug der Vorlage zusätzlich (Erläuternder Bericht, S. 20 f.). Der Regierungsrat schliesst sich diesen Überlegungen an und lehnt ein Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland ab.

Art. 76j

Diese Bestimmung regelt die Strafbarkeit bei Verletzungen der Offenlegungspflichten nach den Art. 76b–76d sowie bei Verstössen gegen die Pflichten, die bei anonymen Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland nach Art. 76h Abs. 3–5 zu beachten sind. Vorgesehen sind Busse bis Fr. 20'000 bei fahrlässiger und Busse bis Fr. 40'000 bei vorsätzlicher Tatbegehung.

Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen. Die Zuständigkeit bei der Strafverfolgung richtet sich nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung. Im konkreten Fall ist diese Zuständigkeit aber nicht ganz klar. Wo besteht die Offenlegungspflicht? Kaum am Wohnsitzkanton, sondern viel eher am Sitz jener Bundesstelle, die diese Offenlegung kontrollieren muss. Ansonsten müsste dies präzisiert werden. Gleiches gilt für die juristischen Personen, wozu Parteien und Organisationen gehören. Diese Fragen sind nicht abschliessend geklärt. Entweder besteht die Offenlegungspflicht an jenem Ort, wo die betroffene Person wohnt und von wo aus sie handeln muss. Oder man geht analog zu Art. 217 StGB von einer Bringschuld aus, dann wäre die Strafverfolgung am Sitz der Kontrollstelle einzuleiten. Da es sich konkret um eine Bundesangelegenheit handelt, ist dieser Ansatz auch vertretbar. Die gleichen Überlegungen gelten konsequenterweise auch für eine Personengesellschaft, wobei hier noch unterschiedliche Ansätze möglich sind (Sitz der Gesellschaft, Sekretariat der Gesellschaft, Sitz der handelnden oder nicht handelnden Person, etc.).

Eine Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass nicht auch Bussen für fahrlässiges Handeln vorgesehen werden sollen. Die Bestrafung von fahrlässigem Verhalten sei für die hier möglichen Tatbestände in der Rechtsanwendung kaum praktikabel (Erläuternder Bericht, S. 22). Der Regierungsrat schliesst sich diesen Überlegungen an und lehnt eine Strafbestimmung für fahrlässige Tatbegehung ab. Die Anwendbarkeit dieser Gesetzes- und Strafbestimmungen kann bei komplexen Fällen sehr rasch sehr aufwändig werden, auf eine Verfolgung bei fahrlässiger Tatbegehung soll verzichtet werden. Entsprechend der Meinung, dass auf ein Verbot von ausländischen Spenden verzichtet werden soll, wäre auch Art. 76h Abs. 4 von der Strafbarkeit auszunehmen.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Staatspolitische Kommission
des Ständerats
3003 Bern

Appenzell, 29. Mai 2019

Parlamentarische Initiative «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 7. Mai 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur parlamentarischen Initiative «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie teilt die Meinung der Mehrheit der staatspolitischen Kommission des Ständerats nicht und unterstützt die Minderheit, welche Nichteintreten beantragt.

Transparenz in der Politikfinanzierung wird grundsätzlich begrüsst, aber der administrative Vollzugsaufwand der Regelung für eine umfassende Transparenz würde zu gross. Der Vollzug ist komplex, da speziell die Finanzierung bei natürlichen Personen durch Stichproben kontrolliert werden müsste. Das Verbot von ausländischen Zuwendungen soll aber gesetzlich verankert werden, damit nicht ausländische Firmen, politische Organisationen oder Einzelpersonen den Schweizer Wahl- und Abstimmungskampf beeinflussen können.

Soll aber dennoch an einer Transparenzregelung bei der Politikfinanzierung festgehalten werden, reicht eine einfache gesetzliche Regelung vollkommen aus. Die genauen Modalitäten der Offenlegungspflicht kann in der zugehörigen Verordnung geregelt werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dötig

Zur Kenntnis an:

- spk.cip@parl.admin.ch
- Finanzdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 22. August 2019

19.400 Pa.lv. «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung»; Vernehmlassungsantwort

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 7. Mai 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Vor-entwurf (VE) zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte¹ (Transparenz bei der Politikfinanzierung) Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns gern wie folgt:

Die zustande gekommene Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» zeigt auf, dass ein Bedürfnis nach Transparenz bezüglich der Finanzierung von politischen Akteurinnen und Akteuren seitens der Bevölkerung besteht. Die Regierung des Kantons St.Gallen nimmt dieses Anliegen ernst. Die Offenlegung der Politikfinanzierung ist ein wichtiges Element, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die demokratischen Prozesse zu stärken.

Die vorgeschlagene Änderung des BPR als indirekten Gegenentwurf zur «Transparenz-Initiative» lehnen wir dennoch aus mehreren Gründen ab. Insgesamt unterstützen wir die Haltung des Bundesrates in seiner am 29. August 2018 verabschiedeten Botschaft zur «Transparenz-Initiative» (BBl 2018, 5623).

Die geplanten Regelungen gemäss BPR-Änderung hätten unerwünschte Auswirkungen auf die föderalistischen Strukturen in der Schweiz. Gemäss Art. 76b Abs. 1 VE-BPR haben die «in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien (...) ihre Finanzierung offenzulegen». Davon wären zum einen die in der Bundesversammlung vertretenen kantonalen Parteien und zum anderen indirekt die restlichen kantonalen Parteien betroffen, welche die Mutterparteien mitfinanzieren (vgl. auch Art. 76d Abs. 4 VE-BPR). Hierbei stellt sich allerdings die Frage, ob der Bund überhaupt die Kompetenz zur Regelung einer allgemeinen Offenlegungspflicht hat, insbesondere weil sich die Bundeskompetenz auf

¹ SR 161.1; abgekürzt BPR.



die Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene beschränkt (vgl. Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]).

Ähnliche Probleme ergeben sich mit Blick auf Art. 76c Abs. 3 VE-BPR, wonach die gewählten Ständeratsmitglieder ihre Kampagnenfinanzierung rückwirkend offenlegen müssten. Die Kompetenz zur Regelung der Ständeratswahl liegt bei den Kantonen (vgl. Art. 150 Abs. 3 BV). Eine Einschränkung dieser Zuständigkeit erscheint im vorliegenden Fall ungerechtfertigt.

Laut Art. 76d Abs. 4 VE-BPR ist bei «der Meldung der Zuwendungen (...) der Sitz der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung anzugeben». Es wird jedoch nicht konkretisiert, woher die finanziellen Mittel tatsächlich stammen bzw. wer als Urheberin oder Urheber gilt. Dies hätte zur Folge, dass die Regelungen des Entwurfs einfach umgangen werden könnten und die ursprünglichen Spenderinnen und Spender wohl häufig unbekannt bleiben würden. Insbesondere könnten so Zuwendungen an politische Parteien oder Komitees mittels Einsatzes von juristischen Personen (z.B. privaten Stiftungen) fliessen, womit die eigentliche Urheberschaft verschleiert würde. Auf diese Weise wäre der Sinn der Neuregelung verfehlt, den Bürgerinnen und Bürgern offenzulegen, wer Parteien bzw. Kampagnen finanziert.

Auch ist nicht klar, ob in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien der Offenlegungspflicht genügen, wenn sie Zuwendungen durch ihre Kantonalparteien deklarieren – oder ob dann die Kantonalparteien ihrerseits ihre Finanzierung offenlegen müssten, was wiederum aus föderalistischer Sicht bedenklich erscheint.

Insgesamt bieten die Regelungen zum persönlichen Geltungsbereich aus kantonaler Sicht (zu) viele Auslegungsmöglichkeiten. Sollte sich abzeichnen, dass das Gesetzesvorhaben Ihrer Kommission ausreichende politische Akzeptanz auf Bundesebene findet, wäre der persönliche Geltungsbereich aus legistischer und föderalistischer Sicht so zu bereinigen, dass der gesetzgeberische Wille eindeutig zum Ausdruck kommt.

Aus dem Wortlaut von Art. 76i Abs. 3 und 4 VE-BPR und dem erläuternden Bericht ist zudem nicht ersichtlich, was der Bund sich unter den (künftigen) kantonalen und kommunalen Behörden, die für die Transparenz der Politikfinanzierung zuständig sind, vorstellt und wer die dabei entstehenden Kosten trägt. Einer Schaffung von neuen Strukturen auf kantonaler (und kommunaler) Ebene in diesem Bereich stehen wir grundsätzlich skeptisch gegenüber.

Abschliessend ist auf Folgendes hinzuweisen: Eine im Jahr 2012 von der Forschungsstelle *sotomo* durchgeführte Studie zeigt deutlich, dass die eingesetzten finanziellen Mittel nicht der entscheidende und alleinige Faktor für den Erfolg von politischen Kampagnen sind.² So waren einzelne Parteien an den National- und Ständeratswahlen 2011 trotz geringem Budget erfolgreich und die Vorlage zur Unternehmenssteuerreform III wurde, trotz grossen finanziellen Engagements der Befürworterinnen und Befürworter, in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 abgelehnt.

² Abrufbar unter <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2012/2012-02-21/ber-wahlfinanzierung-d.pdf>



Es ist daher zu erwarten, dass die Nachteile der vorgeschlagenen Regelung, wie höhere administrative Kosten und der Eingriff in die kantonale Autonomie, die Vorteile überwiegen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

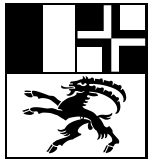
Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
spk.cip@parl.admin.ch



Sitzung vom

27. August 2019

Mitgeteilt den

27. August 2019

Protokoll Nr.

647

Sekretariat der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK)
Parlamentsdienste
3003 Bern

Auch per E-Mail: spk.cip@parl.admin.ch

19.400 s Pa.lv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung zur Stellungnahme vom 7. Mai 2019 in vorbezeichnete Angelegenheit und bedanken uns dafür bestens.

Die Bündner Regierung begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Regelung über "Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung".

Die angenommenen Volksinitiativen in den Kantonen Schwyz und Freiburg, wie auch die beim Bund anhängige Volksinitiative (Transparenz-Initiative) belegen, dass ein Bedürfnis nach Transparenz bezüglich der Finanzierung von politischen Akteurinnen und Akteuren besteht. Die Regierung anerkennt deshalb den Handlungsbedarf. Der Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerats nimmt das Anliegen grundsätzlich adäquat auf. Allerdings müssen nach Ansicht der Regierung die Beträge der Zuwendungen, welche einer Offenlegungspflicht unterliegen sollen, deutlich erhöht werden (Art. 76b Abs. 2 lit.b und Art. 76c Abs. 2 lit.c Vorentwurf).

Mit dem nochmaligen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme verbinden wir

freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Staatspolitische Kommission
des Ständerats
Parlamentsdienste
3003 Bern

2. Juli 2019

19.400 s Parlamentarische Initiative. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 7. Mai 2019 haben Sie uns eingeladen, zum Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR), der als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)" konzipiert ist, Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Wir anerkennen den Handlungsbedarf, was die Schaffung von (mehr) Transparenz in die Finanzierung politischer Akteurinnen und Akteure betrifft. Seit Jahren steht die Schweiz in der Kritik, insbesondere von der vom Europarat eingesetzten Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), was die Regelungen respektive fehlenden Regelungen zur Transparenz in der Parteienfinanzierung betrifft. Letztmals hielt die GRECO vor rund einem Jahr fest, dass keine der Empfehlungen umgesetzt worden seien.

Insofern begrüssen wir den Entscheid der staatspolitischen Kommission des Ständerats, einen indirekten Gegenentwurf zur eidgenössischen Volksinitiative "Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)" erarbeiten zu wollen. Der Entwurf erscheint weitgehend ausgewogen und praktikabel. Angesichts der selbst gemäss Minderheitsmeinung vorgesehenen Minimalbeträge, welche für eine Offenlegungspflicht erfüllt sein müssen, ist nicht mit einer bedeutenden Zahl von Meldungen zu rechnen.

Bemerkungen und Anträge zu einzelnen Bestimmungen:

Art. 76b Offenlegungspflicht der politischen Parteien

In Absatz 2 lit. a wird die Mehrheitsmeinung unterstützt, gemäss welcher die politischen Parteien nur die Einnahmen offenzulegen haben und nicht auch noch die Ausgaben und die Vermögenslage.

Auch in Absatz 2 lit. b wird die Mehrheitsmeinung unterstützt, gemäss welcher die Limite, ab welcher eine Offenlegungspflicht vorliegt, bei Fr. 25'000.– liegen soll.

Art. 76c Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen

In dieser Bestimmung wird die Mehrheitsmeinung unterstützt, gemäss welcher die Limite, ab welcher eine Offenlegungspflicht vorliegt, bei Fr. 250'000.– (Absatz 1 und 3) respektive bei Fr. 25'000.– (Absatz 2 lit. c) liegen soll.

Art. 76d Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht

Entsprechend dem Antrag zu Art. 76b Abs. 2 lit. b ist auch hier der Mehrheitsmeinung zu folgen, gemäss welcher in Absatz 4 die Limite bei Fr. 25'000.– festgelegt werden soll.

Art. 76h Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland

Der Mehrheitsmeinung, wonach auch Zuwendungen aus dem Ausland verboten werden sollen, ist zu folgen, wobei die Klarstellung betreffend Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zwingend erfolgen muss.

Art. 76j Strafbestimmungen

Der Erlass von Strafbestimmungen wird unterstützt, damit den Vorschriften die notwendige Nachachtung verschafft werden kann. Ebenfalls wird die Auffassung geteilt, dass straf- und nicht verwaltungsrechtliche Sanktionen greifen sollen. Der Mehrheitsmeinung folgend soll auch Fahrlässigkeit unter Strafe gestellt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- spk.cip@parl.admin.ch

DIV. 8510 Frauenfeld

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

058 345 54 60, walter.schoenholzer@tg.ch
Frauenfeld, 14. August 2019

19.400 s Pa.Iv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Parlamentarischen Initiative "Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung" Stellung nehmen zu können.

Wir erachten die als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative "Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)" gedachte Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR) grösstenteils als sinnvoll und können ihr grundsätzlich zustimmen.

Stellungnahme zur Initiative

Der Bundesrat hat mit Botschaft vom 29. August 2018 der Bundesversammlung die Ablehnung der Volksinitiative beantragt (BBI 2018 5623-5668). Er macht geltend, die im Initiativtext vorgesehene Regelung sei zu wenig auf die Besonderheiten und die Komplexität des politischen Systems der Schweiz (direkte Demokratie, Kollegialregierung, Gleichgewicht der Machtverteilung, gegenseitige Kontrolle) ausgerichtet. Zudem bestünden Zweifel, dass die finanziellen Mittel im politischen System der Schweiz einen überwiegenden Einfluss auf das Ergebnis von Wahlen und Abstimmungen hätten. Eine wirksame Kontrolle der Finanzierung der politischen Parteien sowie der Abstimmungs- und Referendumskampagnen wäre mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden. Bundesrechtliche Vorschriften zur Parteien- und Wahlfinanzierung wären mit der föderalistischen Grundordnung der Schweiz schwierig in Einklang zu bringen. Schliesslich bestehe das Risiko, dass sich die Regelungen umgehen liessen.

Mit der Volksinitiative würde die Verfassung geändert (neuer Art. 39a mit Übergangsbestimmung in Art. 197). Der Vorentwurf der SPK SR sieht hingegen eine Regelung in Art. 76b bis Art. 76j des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) ohne Verfassungsänderung vor.

Regelungen zur Politikfinanzierung im Sinne des Gegenvorschlags

Die Offenlegung der Finanzierung der Parteien wird seit Jahren heftig debattiert, bis jetzt sind entsprechende Vorstösse auf Bundesebene aber gescheitert. Grundsätzlich sind wir der Ansicht, dass es in einer direkten Demokratie angebracht ist, dass wesentliche politische Spenden offengelegt werden. Die Gegenargumente des Bundesrates in der Botschaft zur Transparenz-Initiative sind aus unserer Sicht wenig stichhaltig (gl.M. ANDREA TÖNDURY, Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit, in: ZBl. 11/2018 S. 563-579, 577).

Neben Spenden ist auch die öffentliche Hand indirekt an der Finanzierung der Politik beteiligt, beispielsweise durch Fraktionsbeiträge, Steuerabzüge oder die Rückerstattung von Wahlkampfkosten (TÖNDURY a.a.O. S. 565). Für die Weiterentwicklung der direkten Demokratie der Schweiz könnte es durchaus sinnvoll sein, dass bekannt gegeben wird, wer wem wieviel spendet. Es erscheint uns als ausreichend, wenn die Finanzierung der Parteien auf Gesetzesstufe geregelt wird, eine Verfassungsänderung ist dazu nicht angezeigt. Den vorgeschlagenen Regelungsort im BPR halten wir für sinnvoll.

Die vorgesehenen Bestimmungen werden zweifellos zu einem erheblichen Aufwand für die Parteien und die Kontrollstelle führen. Dies erscheint nur dann als gerechtfertigt, wenn diesem Aufwand auch ein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Weder aus den wenigen Kantonen, welche Bestimmungen über die Parteifinanzierung erlassen haben, noch aus dem Ausland ist bekannt, dass entsprechende Bestimmungen zu einer Veränderung der politischen Verhältnisse geführt hätten. Zwar dürften finanzielle Zuwendungen – entgegen der Vermutung des Bundesrates in der Botschaft zur Transparenz-Initiative – durchaus einen Einfluss auf die Politik haben. Es lässt sich aber kaum beziffern, inwieweit die Offenlegung von Spenden einen Einfluss auf das politische Geschehen haben wird. Insgesamt ist deshalb darauf zu achten, dass der administrative Aufwand in vernünftigen Grenzen gehalten wird.

Im erläuternden Bericht wird darauf hingewiesen, dass der Bund für die Ständeratswahlen nicht zuständig ist; die Wahl in den Ständerat wird vielmehr vom Kanton geregelt (Art. 150 Abs. 3 BV). Dennoch stelle der Ständerat eine Bundesbehörde dar. Seine gewählten Mitglieder unterliegen denn auch Bundesregelungen (z.B. Offenlegung ihrer Interessenbindungen). Aus diesen Gründen ist in Art. 76c Abs. 3 eine Spezialregelung für Ständeräte und Ständerätinnen vorgesehen, die weniger weit geht als diejenige für Mitglieder des Nationalrats (Beschränkung auf die Offenlegung von Zuwendungen im Wert

3/4

von mehr als Fr. 25'000 gemäss Art. 76c Abs. 2 lit. c). Zudem sind die Angaben gemäss Art. 76d Abs. 1 lit. c erst 60 Tage nach dem Wahltermin einzureichen. Dies überzeugt nicht. Nach Art. 150 Abs. 3 BV sind die Kantone für die Ständeratswahlen zuständig. Es besteht kein Raum für eine Bundesregelung über die Finanzierung von Ständeratswahlkämpfen. Mit der von der SPK angegebenen Begründung könnte auch verlangt werden, dass die Finanzierung im gleichen Umfang offenzulegen ist wie bei den Nationalratswahlen. Der eingeschlagene Mittelweg ist der Versuch, die Hälfte durchzubringen, weil man sich bewusst ist, dass das Ganze nicht durchkäme. Entweder kommt man zum Schluss, dass der Bund eine Regelung auch für Ständeräte erlassen kann – dann gibt es keinen Grund, von derjenigen für die Nationalrätinnen abzuweichen –, oder man kommt zum Schluss, dass der Bund über keine Kompetenz verfügt, die Ständeratswahlen zu regeln. Dann darf er überhaupt keine Regeln für Ständeräte erlassen. Angesichts des Wortlauts von Art. 150 Abs. 3 BV gehen wir von letzterem aus.

Zu einzelnen Punkten der Vorlage

Des Weiteren sind wir in den folgenden Punkten anderer Ansicht als die Kommissionsmehrheit:

- Art. 76e (Kontrolle): Es ist fraglich, ob eine Kontrolle, die sich auf die Prüfung beschränkt, ob alle Angaben und Dokumente vorhanden sind, sinnvoll ist. Eine Regelung über die Politikfinanzierung ist nur dann sinnvoll, wenn sie so ausgestaltet ist, dass den Offenlegungsverpflichtungen tatsächlich nachgekommen wird. Es sollte nochmals geprüft werden, ob das vorgeschlagene Kontrollniveau seinen Zweck erfüllen kann.
- Art. 76h: Es ist nicht einsichtig, wieso Spenden aus dem Ausland unstatthaft sein sollen. Entscheidend ist vielmehr die Transparenz, dies analog zu den Inlandspenden. Wir schliessen uns daher dem Minderheitsantrag an.
- 76j Abs. 1 und Abs. 2: Die harten Strafbestimmungen gemäss Mehrheitsmeinung der SPK-SR erachten wir als unverhältnismässig. Es gilt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass eine Verletzung dieser allfällig neuen Pflichten für den einzelnen Politiker ein grosses Imageschädigungsrisiko darstellt, das eine signifikant abschreckendere Wirkung entfaltet als eine Geldbusse. Zumindest im Falle der Fahrlässigkeit ist diese zu streichen, wie dies auch die Kommissionsminderheit vorschlägt.
- Art 76b Abs. 2 lit. b, Art. 76c Abs. 2 lit. c, Art. 76d Abs. 4: Der im Vorentwurf genannte Betrag von Fr. 25'000 ist jedoch eher zu hoch angesetzt. Wir halten einen

4/4

Betrag von Fr. 10'000 für angemessener und folgen damit den Minderheitsanträgen. Eine solche Regelung wäre auch konsistent mit Art. 33 Abs. 1 lit. i DBG, wonach Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis zum Gesamtbetrag von Fr. 10'100 von den Einkünften abgezogen werden können.

Unter Vorbehalt unserer Änderungsvorschläge begrüßen wir die vorgesehene Gesetzesvorlage. Der Gegenvorschlag der SPK-SR ist der "Transparenz-Initiative" vorzuziehen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Departement für Inneres und Volkswirtschaft
Der Departementschef


Walter Schönholzer



Numero
3784

fr

0

Bellinzona

21 agosto 2019

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Commissione delle istituzioni
politiche del Consiglio degli Stati
3003 Berna

Invio per posta elettronica:
spk.cip@parl.admin.ch

Procedura di consultazione

19.400 s Iv. Pa. Più trasparenza nel finanziamento della politica

Signora Presidente,
Signori Consiglieri agli Stati,

Abbiamo ricevuto la lettera del 7 maggio 2019 con l'avamprogetto di modificazione della legge federale sui diritti politici e Vi ringraziamo per l'opportunità offertaci di esprimere il nostro parere.

Il rapporto esplicativo indica correttamente che il Cantone Ticino ha emanato delle disposizioni sulla trasparenza dei finanziamenti dei partiti politici (capitolo 2) e fa riferimento agli articoli 114 e 115 della legge cantonale del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici. Ci permettiamo di segnalare che il 19 novembre 2018 il Gran Consiglio ha adottato una nuova legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici. Essa entrerà in vigore il 1° settembre 2019 (BU 2019, 265). Gli articoli 90 e 91 della nuova legge confermano l'impostazione della legge del 1998. Il Gran Consiglio ha però esteso il campo di applicazione dell'obbligo di notificare i contributi alle sezioni, agli organi sovracomunali e alle associazioni riconosciute dai partiti. Inoltre, l'obbligo di comunicare i finanziamenti è stato esteso anche a livello comunale. La multa comminata in caso di contravvenzione è stata portata a 10'000 franchi. Infine, sono stati rivisti e completati i termini per notificare i finanziamenti.

Il Consiglio di Stato non condivide l'avamprogetto e propone pertanto di respingerlo.

Il disciplinamento è complesso, come peraltro mostra l'avamprogetto che si compone di ben nove articoli e delega al Consiglio federale il compito di emanare in un'ordinanza di esecuzione ulteriori questioni, tra le quali il momento determinante della pubblicazione e le modalità di pubblicazione, il momento della trasmissione, la forma in cui le entrate (preventivate), il conto finale delle entrate e le liberalità dovranno essere comunicate, la forma della trasmissione delle informazioni all'autorità (avamprogetto, pag. 10, 15, 16 e 18).

Siamo consapevoli che la sola complessità di una regolamentazione non dovrebbe giustificare la rinuncia all'adozione di norme. La regolamentazione deve però essere attuabile perché in questo

ambito l'adozione di un sistema di norme non sufficientemente efficace dopo aver illuso il cittadino, ne minerebbe la fiducia. Situazioni manifestatesi in altri Stati mostrano questo rischio.

I partiti politici sono perlopiù organizzati con un partito a livello nazionale, partiti a livello cantonale e spesso sezioni a livello comunale o regionale. Ciascuno di questi organi può essere costituito nella forma dell'associazione e quindi giuridicamente indipendente. Secondo l'articolo 76c capoverso 4 dell'avamprogetto se più persone o società di persone conducono assieme una campagna, devono trasmettere congiuntamente le informazioni. Nell'elezione del Consiglio nazionale, il partito e le sue sezioni conducono una campagna che persegue il medesimo obiettivo di rafforzare la posizione del partito. Occorre chiarire se una campagna a livello nazionale sia considerata in modo separato dalla campagna di un partito cantonale limitata alla promozione dei candidati del proprio Cantone.

Dall'articolo 76c capoverso 4 dell'avamprogetto deduciamo che per conduzione congiunta di una campagna elettorale ci debba essere un certo grado di coordinazione. Non è sufficiente che due gruppi o partiti politici mirino entrambi alla raccolta delle firme o al medesimo risultato nella votazione popolare.

In molti casi per l'autorità competente sarà difficile raccogliere indizi sufficienti per coinvolgere l'autorità di perseguimento penale.

Non siamo convinti che il legislatore federale possa imporre al membro del Consiglio degli Stati di fornire informazioni sul conto finale delle entrate e sulle liberalità ottenute. È vero che l'obbligo cadrebbe solo sul candidato che diviene membro del Consiglio degli Stati, le cui disposizioni sono adottate dal legislatore federale; tuttavia i dati chiesti concernono la campagna elettorale di un'elezione di competenza dei Cantoni, il cui disciplinamento spetta quindi ai Cantoni. Una tale norma costituirebbe un aggiramento della ripartizione delle competenze nell'elezione dei membri dell'Assemblea federale.

Vogliate gradire, signora Presidente, signori Consiglieri agli Stati, l'espressione della massima stima.

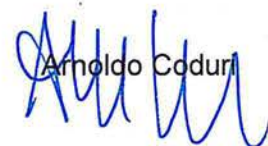
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Christian Vitta

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia per conoscenza:

Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)

Cancelleria dello Stato (can-dirittipolitici@ti.ch; can-cgcs@ti.ch)

Réf. : CS/15025644

Lausanne, le 21 août 2019

**Consultation fédérale – modification de la loi fédérale sur les droits politiques
(transparence du financement de la vie politique)**

Madame la Présidente de la commission,
Mesdames et Messieurs les Commissaires,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur l'objet mentionné en exergue et vous adresse ci-après sa prise de position.

Nous saluons la volonté d'introduire des normes relatives à la transparence du financement de la vie politique dans la législation fédérale. L'avant-projet de révision totale de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques, mis en consultation par le Département des institutions et de la sécurité le 28 juin 2019, comporte également des règles en la matière.

Selon notre analyse, il n'existe pas de contradictions manifestes entre le projet précité et l'objet soumis à la présente consultation. De même, les compétences cantonales ne semblent pas affectées, étant entendu que l'autorité compétente visée par l'art. 76g du projet de révision de la LDP devrait selon toute vraisemblance être la Chancellerie fédérale (cf. p. 18 du rapport explicatif de l'avant-projet de révision). Au vu de la faible incidence institutionnelle de ce projet pour les cantons, le Conseil d'Etat n'a pas d'opposition de principe à formuler à l'encontre de cet avant-projet de révision. Cela étant, un certain nombre d'éléments mériteraient d'être précisés ou éclaircis.

Le Conseil d'Etat émet notamment quelques réserves s'agissant de la légalité de l'article 76c alinéa 3 de l'avant-projet au regard de l'article 150 de la Constitution fédérale. En effet, s'il est incontestable que le Conseil des Etats est une autorité fédérale, il appartient aux cantons de définir la procédure d'élection de la Chambre haute, procédure qui s'étend, à première vue, jusqu'à l'élection de cette autorité et comprend l'ensemble des opérations y relatives, notamment le financement de la campagne des candidats. De surcroît, la mise en œuvre d'une telle disposition comporterait certaines difficultés pratiques qui pourraient se poser en lien avec des normes cantonales existantes ou à venir. Avec le système tel que mis en consultation par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E), on ne

pourrait exclure l'existence d'une double obligation de transparence pour les membres du Conseil des Etats, une relevant du droit cantonal, l'autre découlant du droit fédéral. Le projet de révision de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques prévoit notamment de soumettre les candidats à l'élection du Conseil des Etats ainsi que les comités et organisations qui les soutiennent à l'obligation de révéler comptes de campagnes et dons reçus. Si le projet cantonal ainsi que l'avant-projet de révision de la LDP entraînent en vigueur dans leur actuelle teneur, les membres vaudois du Conseil des Etats, et ceux d'autres cantons ayant adopté des réglementations similaires, seraient astreints à une double obligation de transparence. Un tel système serait redondant et source de complexités administratives, l'objet et la portée des obligations cantonales et fédérales ne coïncidant pas. À cet égard, il serait opportun de prévoir une réserve en faveur du droit cantonal dans le droit fédéral, pour les cantons disposant déjà de dispositions plus contraignantes relatives à la transparence du financement des campagnes électorales pour leurs représentants au sein du Conseil des Etats.

De même, l'article 76c alinéa 4 de l'avant-projet, prévoit que lorsque plusieurs personnes ou sociétés de personnes font ensemble une campagne commune, elles doivent soumettre conjointement les recettes qu'elles ont budgétisées et le décompte final de leurs recettes. Toutefois, la question de savoir ce que constitue une « campagne commune » reste ouverte même si le rapport explicatif est un peu plus clair à cet égard. Le Conseil d'Etat estime là aussi que ce point devrait faire l'objet de précisions. A cet égard, l'ordonnance du Conseil fédéral prévue pour régler les modalités d'annonce devrait clairement définir la notion de « campagne commune ».

Par ailleurs, le titre de l'article semble incomplet en ce qu'il omet de mentionner le cas de la récolte de signatures en vue d'une initiative ou d'un référendum ; il semblerait judicieux de compléter cette lacune avec un titre qui aurait la teneur suivante : « Obligation de déclarer le financement lors de campagnes de votation, d'élection ou de récolte de signatures en vue d'une initiative ou d'un référendum ».

En outre, le texte de l'avant-projet prévoit que les partis politiques et les différentes personnes physiques ou morales qui mènent une campagne déclarent les avantages économiques qui « leur » sont octroyés (art. 76b al. 2 let. b) ou qui concernent « leur » financement (art. 76c al. 1er in fine) alors que le rapport explicatif précise que les avantages économiques s'entendent en argent ou en nature, évoquant des avantages « directs ou indirects ». Le devoir d'annoncer se trouve ainsi étendu et des questions d'interprétation se posent en conséquence, notamment en ce qui concerne les avantages indirects. A titre d'exemple, on peut se demander si dans le cadre d'une campagne, l'achat d'une page de publicité dans un média, par un tiers qui n'a pas de lien avec un comité de campagne, devrait être considéré comme un avantage économique ?

Le Conseil d'Etat s'interroge également sur la publication sur internet des données personnelles (nom, prénom et commune de domicile) des personnes privées effectuant des libéralités de plus de CHF 25'000.-. A notre sens, il conviendrait de prévoir cette possibilité de publication dans le projet de loi de sorte à disposer d'une base légale spécifique à la protection des données. Il serait également opportun de prévoir durant

combien de temps les données resteront publiques sur le site internet de l'autorité compétente, notamment par rapport au délai de 15 ans fixé à l'art. 76i al. 2 du projet.

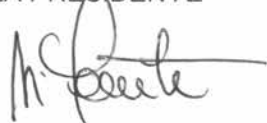
S'agissant des variantes proposées par la majorité et la minorité de la commission des institutions politiques du Conseil des Etats, le Conseil d'Etat tient à faire remarquer que le projet vaudois de révision de la loi sur l'exercice des droits politiques est plus contraignant que l'avant-projet fédéral en matière de transparence. En effet, le projet mis en consultation le 28 juin dernier dans le Canton de Vaud impose aux partis politiques représentés au Grand Conseil, aux comités de campagne ainsi qu'aux organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votations de publier leurs comptes. Le projet fixe de plus à 5000 francs le montant annuel à partir duquel les dons des personnes physiques doivent être rendus publics alors qu'il ne fixe aucune limite s'agissant des personnes morales.

Enfin, force est de constater que le rapport explicatif ne règle pas les conséquences financières pour les cantons, même si ceux-ci se voient attribuer une nouvelle tâche en matière de poursuite pénale, en principe minime (art. 76j al. 3). Or, le Conseil d'Etat est d'avis que les éventuels coûts en lien avec cette tâche, ainsi que tout éventuel autre coût résultant de la modification de la loi fédérale sur les droits politiques devraient être mis à la charge de la Confédération.

En vous remerciant encore de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la commission, Mesdames et Messieurs les Commissaires, à l'assurance de nos sentiments les meilleures.

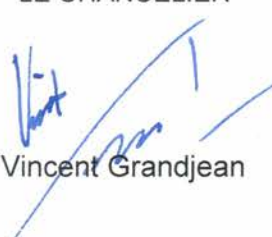
AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- Corinne Martin, cheffe du service des communes et du logement (SCL)
- Office des affaires extérieures (OAE)



Conseil des Etats
Commission des institutions politiques
Palais du Parlement
3003 Berne

Références

Date

14 AOÛT 2019

19.400 é lv. pa. Plus de transparence dans le financement de la vie politique
Réponse à la consultation

Madame la présidente,
Messieurs les membres de la commission,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de lui avoir adressé votre projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques relative à la transparence du financement de la vie politique. Le gouvernement valaisan partage l'idée que la transparence du financement politique répond aujourd'hui à une préoccupation générale des citoyens et qu'elle contribue à renforcer la confiance dans les institutions. Cette préoccupation se manifeste également au niveau cantonal. Lors de la session du Grand Conseil valaisan du mois de juin 2019, une motion demandant l'introduction au plan cantonal de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes a été adoptée, avec le soutien du Conseil d'Etat.

L'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » met cette préoccupation à l'agenda politique national. La concrétisation de la transparence du financement de la vie politique ne va cependant pas sans poser certains problèmes auxquels il convient d'être attentif. Le projet de votre commission précise les règles qui pourraient être appliquées pour les partis représentés à l'Assemblée fédérale, pour les élections au Conseil national, pour les campagnes de votation et les campagnes de récolte de signatures au niveau national. Il apporte certaines réponses aux éléments jugés problématiques de l'initiative populaire.

Opportunité de soumettre un contre-projet à l'initiative populaire

Comme évoqué en introduction, l'élaboration de normes régissant la transparence en matière de financement des partis politiques et des campagnes de votations s'inscrit dans une tendance générale exigeant davantage de transparence des pouvoirs publics. Nous pouvons raisonnablement supposer que l'initiative sur la transparence recevra un accueil bienveillant des électeurs. Comme le relève cependant le Conseil fédéral dans son message du 29 août 2018, cette initiative pose un certain nombre de problèmes, notamment en termes de respect du fédéralisme.

Le canton du Valais est opposé à l'introduction dans la Constitution fédérale de dispositions concrètes détaillées sur la transparence du financement de la vie politique. La création d'une nouvelle compétence législative de la Confédération en matière de publicité du financement des partis politiques et des campagnes de votation qui pourrait avoir des répercussions sur les compétences cantonales doit être évitée. Les dispositions constitutionnelles actuelles relatives à l'exercice des droits politiques au niveau fédéral (art. 39 al. 1) et à la libre formation de l'opinion

(art. 34 al. 2) sont suffisantes pour légiférer en matière de transparence du financement des partis et des campagnes d'élection et de votation.

Les règles nouvelles qui pourraient résulter du présent processus devront s'appliquer exclusivement au niveau fédéral, les cantons devant rester libres de légiférer ou non au niveau cantonal. Une modification de la loi fédérale sur les droits politiques apparaît dès lors comme la voie appropriée permettant de régler la question au niveau fédéral, uniquement, dans le respect des compétences actuelles de la Confédération et des cantons. Pour le canton du Valais, il s'agit d'un point essentiel que le projet que votre commission présentera au Parlement devra strictement respecter.

En opposant un contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence, votre commission reconnaît l'importance de la thématique soulevée par les initiants. Le Conseil fédéral y a certes renoncé, certainement davantage cependant en raison des nombreuses tentatives passées infructueuses que d'une opposition sur le fond.

Portée de la réglementation proposée

La transparence du financement de la vie politique est un élément important qui aura des répercussions directes pour les partis politiques et, par conséquent, sur le fonctionnement de la démocratie et des institutions. Un équilibre doit donc être trouvé entre le besoin de transparence et la nécessité pour les partis de trouver des financements. En Suisse, la vie politique et le financement des partis sont considérés comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. L'obligation de déclarer les sources de financement des partis ne doit pas conduire à une diminution des recettes, respectivement ouvrir la voie à un financement des partis par les pouvoirs publics autre que celui qui existe déjà et directement lié à l'activité parlementaire. Cela étant, il convient de trouver un équilibre judicieux entre la transparence recherchée et les contraintes imposées.

Le projet de votre commission (majorité) se limite à établir la transparence sur les sources de financement et renonce à la publication des comptes et bilans. Le canton du Valais partage cette vision mesurée qui peut être mise en œuvre sans un déploiement administratif excessif. Il importe que le système de déclaration et de contrôle à instituer soit praticable et qu'il n'engendre pas la création d'un appareil administratif lourd et coûteux. La transparence accrue doit être obtenue sans complexification disproportionnée.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais insiste par ailleurs pour que la nouvelle réglementation concernant les partis politiques s'applique exclusivement aux partis nationaux, respectivement aux partis représentés à l'Assemblée fédérale pour tenir compte de certains cas particuliers. Les partis cantonaux et leurs sections doivent être régis par des dispositions cantonales, pour autant que les cantons estiment devoir en édicter. Il en va de même pour les élections et votations. Seuls les scrutins fédéraux doivent être soumis aux règles proposées. Les dispositions spécifiques qui pourraient être appliquées aux Conseillers aux Etats élus, et non aux élections au Conseil des Etats régies par le droit cantonal, vont du reste dans ce sens.

Seuils

Les seuils définis pour les obligations d'annonce ont une influence directe sur la complexité de la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Les propositions de la majorité de la commission sont considérées comme appropriées pour des mesures destinées à être appliquées au niveau national. Des seuils inférieurs pour des partis nationaux et des campagnes fédérales compliqueraient la mise en œuvre et les contrôles. Ils pourraient aussi être difficilement compatibles avec le système politique suisse et ses nombreuses votations.

Obligation de déclarer, contrôles et sanctions

Les règles de transparence ne sont efficaces que si elles sont complétées des règles d'exécution, des contrôles et des sanctions adaptées. Ces règles doivent également satisfaire aux principes de simplicité et de proportionnalité. Le système politique suisse est fait d'équilibres multiples qui empêche une concentration excessive des pouvoirs. Cela étant les risques liés à l'engagement massif de moyens financiers dans les campagnes d'élections et de votations sont mesurés. Le

dispositif prévu pour la récolte des données (autodéclaration), les contrôles et les sanctions paraissent globalement appropriés.

Le projet prévoit de conférer au Conseil fédéral la compétence de désigner l'autorité chargée de procéder au contrôle et à la publication. Le rapport explicatif laisse supposer que cette autorité pourrait être la Chancellerie fédérale. Eu égard aux liens étroits que celle-ci entretient avec le monde politique, l'opportunité de désigner une autorité indépendante doit être examinée. Cette autorité devrait également disposer de compétences d'investigation au cas où elle soupçonnerait que les informations communiquées pourraient être lacunaires. Cet élément également plaide pour la création d'une autorité indépendante. Enfin, la publication des données récoltées jouera un rôle important, notamment par l'intérêt que celles-ci susciteront auprès des médias et du public. La publication des données devrait permettre de limiter au strict nécessaire les contrôles et satisfaire ainsi la recherche de solutions « légères » au plan administratif, et ce même avec la création d'une autorité de contrôle indépendante.

Autres considérations

Nous partons du principe que les dispositions de l'article 76i ont été examinées sous l'angle de la protection des données. La mention aux alinéas 3 et 4 des « autorités cantonales et communales compétentes pour la transparence du financement de la vie politique selon droit cantonal » nous interpelle cependant. L'instauration de telles autorités doit demeurer de l'unique compétence cantonale. L'on ne saurait déduire de cette disposition l'obligation pour les cantons d'en instituer. Par souci de clarté, cette disposition devrait être reformulée.

Le canton du Valais soutient le principe d'interdiction des dons en provenance de l'étranger. Cette mesure doit contribuer à éviter toute ingérence dans les processus de votations et élections au niveau fédéral. Cette interdiction pourrait cependant être contournée assez facilement au moyen de prête-noms domiciliés en Suisse. Nous estimons néanmoins fondé d'inclure cette disposition dans le projet de loi.

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat du canton du Valais accueille favorablement le projet de modification de la loi sur les droits politiques élaboré par votre commission au titre de contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence. Sous réserve des considérations énoncées dans la présente prise de position, les propositions de votre commission sont le mieux à même de :

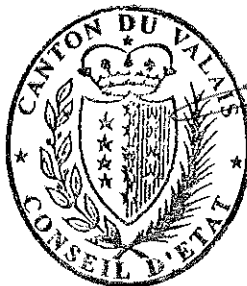
- prendre en compte la demande de transparence en matière de financement des partis et des campagnes de votations, élections et récoltes de signatures
- prendre en considération les compétences de la Confédération et des cantons, respectivement de veiller au strict respect des compétences cantonales en matière de droit politique
- limiter l'impact administratif des mesures destinées à accroître la transparence du financement de la vie politique.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de l'avoir consulté et vous adresse, Madame la présidente, Messieurs les membres de la commission, ses respectueuses salutations.

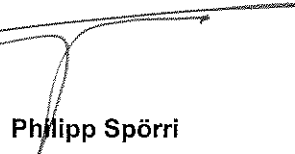
Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Roberto Schmidt



Le chancelier


Philipp Spörri

Annexe --

Copie à spk.cip@parl.admin.ch



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Commission des institutions politiques
du Conseil des États
Madame Pascale Bruderer
Présidente
3003 Berne

Envoi par courriel à : spk.cip@parl.admin.ch

Procédure de consultation 19.400 é lv. pa. Plus de transparence dans le financement de la vie politique

Madame la présidente,

Nous nous référons à votre envoi du 7 mai dernier concernant l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques et vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous exprimer à ce sujet.

Le rapport explicatif mentionne de manière exacte que le Canton de Neuchâtel, tout comme les Cantons de Genève et du Tessin, a adopté en 2013, avec effet au 1^{er} janvier 2015, une réglementation sur le financement des partis politiques au plan cantonal (art. 133a à 133p de la loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 : *Titre IV A : Transparence du financement des autres structures agissantes en matière d'élection et de votation*).

Nous partageons le souci de transparence, et partant d'égalité des chances en matière de déroulement des scrutins. Toutefois, l'appareil mis en place par les nouvelles dispositions légales nous paraît relativement lourd et complexe à mettre en œuvre.

Nous nous questionnons également sur la répartition des compétences entre cantons et Confédération, le projet soumis visant « les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale » (art. 76b). Or, ces partis comprennent également des sections cantonales, ce qui pourrait poser problème dans la délimitation exacte des champs d'action respectifs – et leur financement. Le rapport ne précise en effet pas si l'obligation de déclarer s'étend également aux partis cantonaux affiliés aux partis nationaux représentés à l'Assemblée fédérale.

Malgré les explications fournies (p. 14 du rapport), nous avons le sentiment que l'art. 76c al. 3 prévoyant l'obligation de transparence pour le financement des campagnes qu'en faveur des membres effectivement élus au Conseil des États pourrait empiéter sur des compétences cantonales. En effet, l'art. 150 Cst fédérale réserve aux cantons le soin d'édicter les règles applicables à l'élection de leurs député-e-s au Conseil des États. Cette compétence nous semble s'étendre aussi aux questions de transparence du financement.

De manière plus générale, il nous semblerait opportun, en parallèle des nouvelles règles fédérales proposées, de prévoir expressément dans le texte légal une réserve en faveur du droit cantonal pour leur compétence résiduelle en ces matières.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre, même si en principe l'application sera confiée à une autorité fédérale (art. 76g), il ne faudrait pas que la récolte des données nécessaires provoque une surcharge des instances cantonales à même de fournir ces informations.

Ainsi, sous réserve des quelques points mentionnés ci-dessus, le Canton de Neuchâtel se déclare globalement favorable au projet présenté, qui tend à renforcer l'éthique et l'égalité des chances dans le processus d'exercice des droits politiques.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Madame la présidente, à l'expression de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 2 septembre 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND





Genève, le 28 août 2019

Le Conseil d'Etat

3961-2019

Conseil des Etats
Commission des institutions politiques
Madame Pascale Bruderer
Présidente
3003 Berne

Concerne : 19.400 é lv. pa. Plus de transparence dans le financement de la vie politique – Procédure de consultation

Madame la Présidente,

Notre Conseil accuse réception de la consultation mentionnée sous rubrique qui, au vu de l'importance et l'actualité de la thématique soulevée, a retenu sa meilleure attention. Il vous fait part ci-après de sa détermination.

En sa qualité de canton pionnier dans le domaine de la transparence politique, le canton de Genève affirme son soutien de principe à toute démarche visant à renforcer le processus de formation de l'opinion démocratique sous l'angle de la confiance que nourrissent les citoyens envers leurs élus et dans leurs institutions ainsi qu'à supprimer toute entrave à cette dernière. La consécration légale du principe de transparence contribue à renforcer la démocratie par le biais de l'information du public et à consolider la garantie constitutionnelle d'un exercice libre et régulier des droits politiques (art. 34 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst. féd)).

En ce sens, le Conseil d'Etat salue l'opportunité d'un ancrage fédéral du principe de transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes – qui correspond à une constante préoccupation populaire et s'inscrit dans une mise en œuvre, au niveau fédéral, des recommandations du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) – et souscrit globalement au niveau normatif d'une telle réforme.

Notre Conseil a pris note des objectifs poursuivis par l'avant-projet et de ses deux axes principaux, soit l'obligation de déclarer le financement ainsi que l'interdiction des libéralités anonymes et provenant de l'étranger. Il formule néanmoins un appui nuancé au dispositif mis en place par la modification de la loi sur les droits politiques.

De manière générale, le Conseil d'Etat regrette que le rapport explicatif ne fasse pas état de l'impact de l'avant-projet sur les législations cantonales ni ne précise l'étendue de la marge de manœuvre cantonale qui subsisterait si le dispositif fédéral venait à entrer en force.

A cet égard, le Conseil d'Etat s'interroge sur quelques points en lien avec la répartition constitutionnelle des compétences et émet, à ce propos, quatre réserves importantes :

- En ce qui concerne la campagne d'élection au Conseil des Etats, notre Conseil se demande, nonobstant le raisonnement découlant d'une interprétation extensive de la Constitution fédérale auquel se livrent ses auteurs dans le rapport explicatif, si la Confédération dispose d'une compétence suffisante pour légiférer en la matière, en l'absence de modification préalable de la Constitution fédérale. En toute hypothèse, notre Conseil appelle à réserver explicitement les prérogatives cantonales qui s'étendent au processus d'élection au Conseil des Etats, indistinctement de l'élection effective d'un candidat (art. 150 al. 3 Cst. féd.).
- En matière de campagne en vue d'une votation fédérale, le Conseil d'Etat redoute que l'épuisement des compétences fédérales ne se traduise, sur le plan cantonal, par un retour à une certaine opacité. Il relève que son dispositif actuel de transparence – et les obligations corrélatives – s'étendent à tout groupement déposant une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou communale¹. Cette règle découle du constat que les citoyens sont particulièrement intéressés et légitimés à connaître les sources et les flux financiers des partis politiques et autres groupements qui œuvrent spécifiquement sur la scène politique locale. Pour le Conseil d'Etat, il est impératif que les modifications fédérales proposées n'aient pas pour conséquence – fût-elle indirecte – de réduire l'étendue de la transparence de la vie politique aux échelons inférieurs. C'est pourquoi notre Conseil tient pour hautement souhaitable une réserve expresse en faveur d'une compétence législative permettant d'instituer ou de conserver des régimes cantonaux complémentaires.
- S'agissant de la mise en œuvre des exigences fédérales telles que ressortant du projet de loi soumis, le canton de Genève craint la charge de travail supplémentaire considérable qui pourrait résulter d'une délégation exécutive et s'oppose dès lors à ce que celle-ci soit confiée directement ou indirectement aux autorités cantonales. En ce sens, il invite la commission des institutions politiques à prévoir la désignation formelle d'une ou de plusieurs autorités fédérales qui soient chargées tant de la collecte que de la communication, du contrôle ainsi que de la publication des informations faisant l'objet de l'obligation de transparence.
- S'agissant de la poursuite pénale, notre Conseil estime que celle-ci ne doit pas être déléguée aux cantons, mais doit rester au niveau fédéral, dès lors que la juridiction fédérale est compétente pour les infractions en matière de droits politiques fédéraux, en vertu de l'article 23, alinéa 1, lettre h du code de procédure pénale. En outre, il pourrait être envisageable de déléguer la compétence répressive à l'autorité fédérale compétente pour enregistrer les déclarations, au sens de la loi fédérale, du 22 mars 1974, sur le droit pénal administratif.

¹ Article 29A, alinéa 5 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; RS/GE A 5 05).

Pour le surplus, compte tenu de la multiplicité des dispositions soumises, notre Conseil se permet de vous renvoyer à l'annexe jointe à sa réponse, dans laquelle il vous fait part de ses prises de position et diverses remarques tenant à la clarté, à l'efficacité et à l'applicabilité du dispositif mis en consultation.

En vous remerciant de l'avoir consulté, le Conseil d'Etat vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de sa haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michele Righetti

Le président :



Antonio Hodggers

Annexe mentionnée

copie à : spk.cip@parl.admin.ch

Consultation fédérale – Plus de transparence dans le financement de la vie politique

Annexe à la réponse du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

▪ **Titre 5b : transparence du financement de la vie politique**

Pas d'observations.

▪ **Art. 76b LDP : obligation de déclarer le financement des partis politiques**

al. 1

Au regard de la sécurité du droit, le Conseil d'Etat tient pour nécessaire de préciser le champ d'application personnel, soit le cercle des personnes soumises directement ou indirectement à l'obligation de déclarer. Il s'agira notamment de déterminer si le financement, sur lequel porte l'obligation de transparence, est limité aux seules recettes du parti national représenté à l'Assemblée fédérale ou est, également, constitué de l'agrégation des recettes des sections cantonales et communales voire de toute autre entité qui lui est liée.

Si cette définition devait s'étendre aux sections cantonales respectivement communales des partis nationaux représentés, le Conseil d'Etat exprime ici un préavis défavorable et émet, à toutes fins utiles, une réserve en ce sens qu'il conviendra de spécifier que les cantons ne sont pas responsables d'assurer la réception ni le contrôle de l'agrégation des recettes ou de toute autre information financière devant provenir de ces entités.

al. 2

let. a – Notre Conseil émet quelques doutes quant à l'effectivité du dispositif envisagé, dans la mesure où le contenu de l'obligation générale de déclarer le financement se limite aux seules recettes du parti politique. A cet égard, il partage l'opinion de la minorité selon laquelle les recettes communiquées devraient être accompagnées de la déclaration des dépenses et de l'état du patrimoine, documents tous voués à être publiés.

En effet, l'objectif de transparence dans le financement de la vie politique exige que les citoyens aient accès aux informations financières adéquates. Or les seuls montants absolus relatifs aux recettes d'un parti politique – sans aucune corrélation avec ses dépenses – ne suffisent vraisemblablement pas aux citoyens et électeurs, qui conservent certainement un intérêt à connaître les montants dépensés par exemple en affichage ou en communication, à comprendre l'étendue des recettes annoncées ou à en déterminer l'exhaustivité. Ce constat est d'autant plus important que, selon le dispositif présentement mis en consultation, le contrôle matériel des indications fournies par les acteurs politiques est exclusivement placé sous la sauvegarde du public (voir commentaire du Conseil d'Etat ad art. 76e LDP).

Les quelques remarques qui précèdent peuvent être également transposées à l'obligation de déclarer tout avantage économique octroyé volontairement excédant un certain seuil matériel par auteur et par année (let. b) : sur la base de la communication des seules recettes, il semble particulièrement difficile, d'une part, d'assurer l'exhaustivité des prestations en nature communiquées et, d'autre part, d'en vérifier la sincérité. Il doit être relevé, au surplus, que la présentation des seules recettes permet de contourner aisément l'obligation de déclarer les libéralités dans la mesure où cette dernière est subordonnée au dépassement d'un seuil matériel (dans ce contexte, les prestations en nature peuvent permettre d'éluder le seuil matériel, lorsqu'elles ne sont pas annoncées entièrement ou lorsqu'elles ne sont pas visibles).

Conscient de la diversité des formes juridiques revêtues par les partis et groupements politiques et de la différence des obligations qui en découlent, notre Conseil suggère néanmoins que les partis politiques se voient proposer l'utilisation d'un plan comptable unique et simplifié, permettant d'y faire

figurer de manière précise et structurée l'ensemble des données financières utiles. L'emploi uniforme d'un modèle, fourni par l'autorité compétente, assurera vis-à-vis des partis politiques un certain cadre dans l'exécution de l'obligation de déclarer et facilitera la lecture et la comparaison des données publiées des citoyens.

let. b – S'agissant du seuil matériel, le Conseil d'Etat rejoint l'opinion de la minorité selon laquelle tout avantage économique octroyé volontairement dont la valeur dépasse 10'000 francs par personne et par année doit être déclaré. Il considère à ce propos qu'une libéralité supérieure à ce montant est suffisamment importante pour être susceptible d'exercer une certaine influence dans le cadre des actions et débats politiques menés par le parti politique destinataire de sorte que le public doit en avoir connaissance. Ce montant correspondrait à un juste milieu et remplirait ainsi les objectifs recherchés.

al. 3

L'alinéa 3 prescrit que seuls les députés qui ne sont membres d'aucun parti déclarent les libéralités qu'ils reçoivent, ce qui implique, selon notre compréhension, que les autres députés ne sont pas tenus à cette obligation. Le Conseil d'Etat estime que la possibilité pour les parlementaires de recevoir des dons sans devoir les déclarer constitue un frein important à la lutte contre la corruption. Les parlementaires devraient être tenus de déclarer toutes les libéralités qu'ils acceptent, indépendamment de l'utilisation qu'ils en font (campagne ou autre but). Le seuil devrait être plus bas que 25'000 francs (voir notre remarque précédente sur le seuil de matérialité).

En outre, la solution consistant à envisager qu'un candidat, qui finance lui-même sa campagne et encaisse des libéralités à cet effet, ne serait tenu de les déclarer que si son budget est supérieur à 250'000 ou à 100'000 francs, aurait pour effet de limiter drastiquement le nombre de parlementaires sujets à l'obligation de déclarer et pourrait conduire à limiter voire supprimer l'efficacité du dispositif.

- **Art. 76c LDP : obligation de déclarer le financement lors de campagnes de votation et d'élection**

al. 1

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la possibilité effective d'identifier, sur le plan fédéral et par l'autorité compétente, le cercle des personnes astreintes à l'obligation de déclarer, dans la mesure où ce cercle s'étend à toutes les « *personnes physiques ou morales ainsi que les sociétés de personne qui mènent une campagne* ». Il constate que, si cette identification lui est aisée à l'échelon cantonal en tant qu'elle est, selon la législation genevoise, consécutive au dépôt d'une prise de position ou d'une liste de candidats par tout « *groupement* », tel ne semble pas être le cas au niveau fédéral. A des fins d'efficacité, il serait préférable d'instituer un nouveau critère d'assujettissement ou – à tout le moins – de préciser la notion de « *mener une campagne* ».

Quoi qu'il en soit, et ainsi qu'exprimé dans sa réponse, notre Conseil s'oppose à toute délégation du contrôle aux autorités cantonales.

Par souci de cohérence avec le montant privilégié relatif aux donations, notre Conseil se rallie à la proposition de la minorité s'agissant du seuil matériel, en ce que le montant de 100'000 francs engagé en vue d'une campagne – d'élection au Conseil national, de votation, de récolte de signature (al. 1) ou encore d'élection d'un membre du Conseil des Etats (al. 3) – devrait suffire à déclencher l'obligation de déclarer. Le Conseil d'Etat est également sensible à l'argument de la minorité s'agissant du nombre de campagnes concernées. De l'aveu des auteurs de l'avant-projet, et selon les données disponibles, les dépenses des candidats aux élections devraient rarement atteindre le seuil fixé à l'article 76c, alinéa 1 (rapport, p. 22). Dans ce sens, il convient de rappeler que la transparence tend à donner aux citoyens et électeurs les informations pertinentes quant aux divers soutiens financiers dont bénéficient les acteurs politiques et contribuer, ainsi, à la libre formation de leur opinion.

al. 2

let. a et let. b – Le Conseil d'Etat considère que l'exigence de présentation des recettes sous une forme budgétisée constitue une source de complications excessives et devrait être abandonnée au profit du seul décompte final (voir à ce propos le commentaire ad art. 76d al. 1 LDP).

Dans le prolongement de son commentaire ad article 76b, alinéa 2 LDP, le Conseil d'Etat suggère que les personnes et sociétés de personnes sujettes au devoir de transparence du financement s'acquittent de leur obligation en fournissant les indications non seulement de leurs recettes (décompte final uniquement) mais également de leurs dépenses et de l'état de leur patrimoine. A cet effet, un plan comptable unique et simplifié peut leur être remis par l'autorité compétente.

let. c – Le Conseil d'Etat partage à cet égard l'opinion de la minorité : il est opportun de fixer à 10'000 francs le seuil matériel des libéralités, dont les informations énumérées à l'article 76d, alinéa 4 sont à communiquer.

A ce propos, notre Conseil saisit l'occasion de rectifier une inexactitude contenue dans le rapport explicatif en ce que les prescriptions genevoises en matière de transparence exigent le dépôt d'une liste complète des donataires indépendamment des montants versés (et non seulement « pour les dons dépassant 10 000 francs » tel qu'indiqué à la page 4 dudit rapport).

Enfin, l'expression utilisée "par personne" pourrait prêter à confusion, dès lors que, selon notre lecture, la personne en question est le donateur alors que l'article 76c commence par l'évocation des personnes physiques et morales qui sont, elles, récipiendaires. Il conviendrait d'éviter cette confusion. A noter qu'il conviendrait également d'harmoniser la formulation avec l'article 76b, alinéa 2, lettre b qui emploie également le terme de personne.

al. 3

Il est, à cet égard, renvoyé à la réponse du Conseil d'Etat. Pour le surplus, il serait judicieux d'indiquer avec plus de clarté – dans la version française du projet – que l'obligation de déclarer ne prend effet qu'à compter de l'élection d'un membre du Conseil des Etats. A cet effet, la formulation suivante est proposée : « en faveur de l'élection d'un membre du Conseil des Etats ».

al. 4

Il paraît opportun de définir de manière plus précise ce qui doit être compris par une « *campagne commune* », plus précisément à partir de quel moment l'on pourra considérer que deux personnes ou deux sociétés ont fait une campagne commune.

▪ **Art. 76d LDP : délais et modalités de l'obligation de déclarer**

al. 1 et 2

let. a et c – Pas d'observations.

let. b, d et e – S'il conçoit que la communication et publication des indications financières (sous une forme budgétisée) avant la date du scrutin respectivement du dépôt des signatures est une mesure de nature à contribuer en temps utile à la libre formation de l'opinion des citoyens appelés à voter, le Conseil d'Etat regrette néanmoins la complexité du dispositif en résultant. L'obligation de présentation des recettes budgétisées et finales, nécessairement combinée au respect d'un double délai, est susceptible d'engendrer de nombreuses difficultés pratiques, en sus d'accroître inutilement la charge de travail, difficultés qui peuvent être éprouvées tant par les divers acteurs politiques visés que par l'autorité de contrôle compétente (rappel des délais, sommation, dénonciation etc.).

La lourdeur de cette répétition est accentuée par l'obligation faite aux acteurs politiques de communiquer « *immédiatement* » toute libéralité excédant le seuil matériel fixé et versée pendant la période séparant l'échéance du premier délai à la date du scrutin ou du dépôt des signatures (alinéa 2 de la disposition considérée). La transmission « en continu » des données relatives aux libéralités, à laquelle s'ajoute un devoir à la charge de l'autorité compétente de les publier « *au fur et à mesure* » (art. 76f al. 3 LDP), nous semble particulièrement exigeante et éventuellement contestable sur le plan de la proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi.

Ainsi, le Conseil d'Etat préconiserait de renoncer à l'exigence de déclaration des recettes budgétisées (compte tenu du caractère provisoire des données financières qu'elles contiennent) pour ne laisser subsister que celle relative au décompte final devant intervenir dans un délai unique pour les acteurs

politiques, soit 60 jours après la date du scrutin ou du dépôt des signatures. Dans cette hypothèse, l'obligation contenue à l'alinéa 2 devrait être également supprimée.

al. 3

Pas d'observations, sous réserve de la suppression des recettes budgétisées.

al. 4

Pas d'observations, à l'exception du seuil matériel qui devrait être de 10'000 francs.

al. 5 et 6

Pas d'observations.

▪ **Art. 76e : contrôle**

Le Conseil d'Etat prend note que le contrôle auquel procède l'autorité compétente se limite à s'assurer que les exigences et les documents prescrits par la réglementation aient été remis dans les délais impartis (al. 1).

Il regrette que, de manière générale, les modalités de contrôle des informations financières ne soient pas plus poussées. En effet, le processus de contrôle proposé ne semble pas satisfaire aux objectifs de transparence en tant qu'il ne permet pas de s'assurer de la sincérité, de l'exactitude ou de l'exhaustivité des informations financières communiquées et dont la surveillance est laissée, par le biais de la publication de ces données, exclusivement à la charge des citoyens intéressés ; aucun dispositif de vérification de ces données n'est mis en place afin de détecter d'éventuelles anomalies. L'instauration de règles sur la transparence ne peut être acceptable que si elle va de pair avec un mécanisme de contrôle efficace de leur correcte application. A cet égard, nous doutons que le « *risque de réputation* » et de sanctions pénales pesant sur les acteurs politiques, tel qu'avancé dans le rapport (p. 17), soit suffisant à atteindre l'objectif de transparence. Aussi le Conseil d'Etat affirme son soutien à un projet qui va dans le sens d'un contrôle renforcé s'étendant à la vérification matérielle des informations reçues.

Bien que le mécanisme ait été expressément écarté par les auteurs du projet (rapport, p. 17), notre Conseil tient le rapport de révision des comptes pour un moyen de contrôle adéquat permettant d'obtenir un degré minimum de certitude quant aux chiffres communiqués par les acteurs politiques. A ce propos, les craintes relatives aux coûts d'un tel procédé formulées dans le rapport sont excessives dès lors que l'obligation de transparence est soumise – à l'exception des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale – à un seuil de matérialité supérieur à 100'000 francs.

Compte tenu de la charge de travail supplémentaire que cette obligation pourrait engendrer, il est proposé, sur la base de ce qui se pratique dans le canton de Genève, de déléguer l'exécution du contrôle externe à un organe indépendant, au choix de chaque acteur politique soumis à l'obligation de transparence. Au terme de cette vérification, l'autorité indépendante (par exemple, un organisme fiduciaire) délivrera une attestation de conformité, ciblée uniquement sur les éléments prévus par les règles de transparence, qui devra être transmise à l'autorité compétente désignée au sens de l'article 76g LDP.

▪ **Art. 76f : publication**

Pas d'observations particulières, sous réserve de l'abrogation de l'alinéa 3 (voir commentaire ad art. 76d LDP).

▪ **Art. 76g : autorité compétente**

Il est, à cet égard, renvoyé à la réponse du Conseil d'Etat. Au surplus, notre Conseil insiste sur la nécessité d'un contrôle et d'une publication centralisés des données sur le financement des acteurs politiques, ce qui exclut que celles-ci soient collectées et traitées par les autorités cantonales. S'agissant au demeurant d'exigences fédérales, il paraît judicieux de préciser à cette disposition que

le Conseil fédéral désignera « l'autorité fédérale chargée de la réception, du contrôle et de la publication des informations et documents à fournir ».

▪ **Art. 76h : libéralités anonymes et libéralités provenant de l'étranger**

al. 1

let. a – Notre Conseil considère que les dons anonymes ayant pour but de contourner les règles instaurées en matière de transparence ne sauraient être tolérés. A cet égard, il approuve le principe d'interdiction et préconiserait de faire figurer, à cet alinéa, l'interdiction des libéralités faites sous pseudonymes.

let. b – Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de l'interdiction des libéralités provenant de l'étranger de même que sur la possibilité de contrôler effectivement le respect d'une telle norme. D'une part, il remarque que cette mesure, intégrant l'objectif visé par l'initiative parlementaire Fournier 18.423 et étendant sa portée, sort du cadre des recommandations du GRECO et, partant, de la préoccupation principale du texte soumis par votre Conseil. Le Conseil d'Etat considère que l'ingérence étrangère dans la politique suisse est une question importante, qui n'a toutefois pas sa place dans le débat actuel, la problématique de la provenance étrangère de l'argent devant bien plutôt faire l'objet d'une réflexion à part entière. D'autre part, il constate que le contrôle tant de la domiciliation des donateurs que du respect de l'interdiction représente, en pratique, un travail significatif et complexe, nécessitant notamment de se voir communiquer des relevés bancaires détaillés.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat partage l'opinion de la minorité.

al. 2

De l'avis du Conseil d'Etat, cet alinéa devrait être supprimé.

Subsidiairement, le Conseil d'Etat tient pour nécessaire de préciser la notion de « Suisse de l'étranger » qui apparaît comme insuffisamment claire et serait avantageusement complétée par l'exigence d'une inscription au registre au sens de l'article 3, lettre a de la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSetr). A cet effet, un renvoi à la disposition précitée devrait, à notre sens, suffire.

al. 3

let. a – pas d'observations.

let. b et al. 4 –

Le Conseil d'Etat est d'avis que le reversement des dons devrait être opéré – à l'instar de ce qui prévaut dans les cantons disposant d'une législation dans ce domaine (art. 29A al. 4 de la loi genevoise sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (RS/GE A 5 05 ; LEDP) ; art. 133g al. 2 de la loi neuchâteloise sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 (RS/NE 141 ; LDP) ; art. 26 al. 3 avant-projet modifiant la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques, du 16 mai 1989 (RS/VD 160.1 ; LEDP) (https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2019_juin_actus/Avant-projet_de_loi_sur_l%E2%80%99exercice_des_droits_politiques_LEDP.pdf) – en faveur d'une association ou d'une fondation d'utilité publique, choisie par l'acteur politique soumis à l'obligation de transparence et poursuivant un but caritatif, à l'exclusion de la Confédération. Il est, à ce propos, à craindre que le versement des montants non restituables à la Confédération ne soient mal perçus par l'opinion publique.

al. 5

Pas d'observations, sous réserve de la suppression des libéralités provenant de l'étranger (voir observations ad al. 1 let. b ci-dessus).

▪ **Art. 76i LDP : traitement des données personnelles et échange d'informations**

al. 1 à 3

Pas d'observations.

al. 4

S'il conçoit l'utilité du principe de l'échange d'informations, notre Conseil s'interroge néanmoins sur la portée de l'article 76i, alinéa 4. En effet, la formulation employée laisse sous-entendre que les cantons et communes devront se doter d'une autorité compétente en matière transparence du financement de la vie politique afin que les informations, notamment les données personnelles, « *utiles à l'exécution du contrôle et la publication* » soient d'une part réunies et d'autre part communiquées sur demande de l'autorité compétente. Le Conseil d'Etat réitère ici son opposition à ce que d'éventuelles tâches en lien avec le respect des exigences fédérales de transparence, et notamment de collecte et réception des données, ne soient attribuées, par ce biais, aux autorités cantonales.

▪ **Art. 76j LDP : Dispositions pénales**

Le rapport explicatif indique qu'il ne s'agirait pas d'un domaine particulier dont le Ministère public de la Confédération (MPC) s'occuperait déjà, respectivement qu'il ne serait pas adapté de confier la poursuite pénale à l'autorité compétente au sens de l'article 76g (rapport, p. 21). Le Conseil d'Etat ne partage pas ce point de vue et la solution qui en découle.

S'agissant du Ministère public de la Confédération, il est compétent pour la poursuite des infractions aux droits politiques fédéraux, conformément à l'article 23, alinéa 1, lettre h du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0 ; CPP). Or, il s'agirait bien d'une norme pénale en matière de droits politiques au niveau fédéral, de sorte qu'une compétence du MPC serait cohérente.

En outre, le fait de confier la compétence aux cantons pourrait générer des conflits pour déterminer l'autorité compétente sur la base du lieu de commission de l'infraction. Par exemple, si un candidat domicilié dans le canton de Neuchâtel se présentait à l'élection au Conseil national dans le canton de Genève et qu'il omettait de déclarer des libéralités à la chancellerie fédérale, lequel des trois cantons concernés serait compétent ?

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime qu'il conviendrait d'analyser plus en détail l'octroi de la compétence à l'autorité compétente pour enregistrer les déclarations. Dès lors qu'il s'agit d'instaurer une contravention, il serait parfaitement raisonnable que l'autorité fédérale se charge elle-même de la répression au sens de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0; DPA).

En conclusion sur ce point, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à l'octroi de la compétence aux autorités cantonales, au profit soit du MPC soit de l'autorité administrative sur le fondement du DPA.

Question de la punissabilité des partis et sanction en cas de négligence

L'avant-projet ne permettrait la poursuite pénale que de personnes physiques, dès lors que l'article 102 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0 ; CP) ne s'applique pas en matière de contraventions.

Une telle solution pourrait poser des problèmes s'agissant de punir une omission, puisqu'il s'agit non seulement d'établir la violation de l'obligation de déclarer, mais encore de l'imputer à une personne physique particulière, ce qui pourrait être une source de difficultés. Est-ce la responsabilité du président (pour autant qu'il y en ait un) ? Est-ce la responsabilité du trésorier (idem) ?

Afin de garantir l'efficacité de la poursuite pénale, il faudrait envisager que les sanctions financières puissent frapper le parti ou le groupe parlementaire concerné, qu'il s'agisse d'une sanction pénale, d'une sanction de droit pénal administratif ou d'une sanction administrative (par exemple sous forme d'une ponction sur les indemnités des groupes).

Il conviendrait aussi d'envisager l'application de la sanction à l'infraction commise intentionnellement ou par négligence, par exemple en cas de mise en place d'une organisation lacunaire.

Une telle réflexion serait d'autant plus pertinente que, contrairement à l'avis du rapport, on peut se demander si les libéralités non déclarées ou versées anonymement ou depuis l'étranger constituent le produit d'une infraction susceptible d'être confisqué au sens des articles 69 et suivants CP.

Genève, le 28 août 2019

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Conseil des États
Commission des institutions politiques
Secrétariat
Service du Parlement
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 20 août 2019

19.400 é lv.pa. Plus de transparence dans le financement de la vie politique : procédure de consultation

Madame la Présidente,

Le Gouvernement jurassien a pris connaissance de votre courrier du 7 mai 2019 concernant l'objet cité en marge et vous remercie de l'avoir consulté.

D'une manière générale, nous saluons la volonté de votre commission de répondre à la nécessité de prendre, en Suisse, des mesures quant à la transparence du financement des partis politiques. La forme législative choisie pour votre contre-projet indirect à l'initiative populaire sur la transparence nous semble la voie la plus adéquate pour inscrire avec précision les informations attendues des partis en lien avec leur financement et les sanctions y relatives.

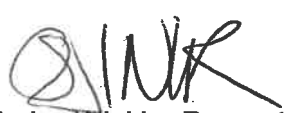
De plus, comme vous le mentionnez dans votre rapport explicatif, les dispositions prévues correspondent aux attentes des institutions européennes compétentes en la matière ; élément qui n'est pas négligeable dans le contexte politique international actuel.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Geht per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

26.8.2019

Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative 19.400: Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Die Schweiz braucht endlich mehr Transparenz in der Politikfinanzierung. Die BDP – Teil des Initiativkomitees – kämpft seit Jahren für dieses wichtige Anliegen. Aus diesem Grund unterstützt sie den vorliegenden indirekten Gegenentwurf. Als kompromissbereite Partei bietet sie so Hand für eine Lösung auf Gesetzesebene. Sollte der Gegenentwurf allerdings im Parlament scheitern, so wird kein Weg an der Initiative vorbeiführen.

Die Annahme der beiden kantonalen Volksinitiativen betreffend der Einführung von Transparenzregeln zeigt es mit aller Deutlichkeit: Die Schweizer Bevölkerung will, dass Parteien und Kampagnen ihre Finanzierung offenlegen müssen. Nun hat auch die zuständige Kommission des Ständerats die Zeichen der Zeit erkannt und einen indirekten Gegenentwurf zur eingereichten Volksinitiative erarbeitet.

Im Grossen und Ganzen folgt der Entwurf der Kommission den Zielen der Initiative. Grössere Abweichungen betreffen einen höheren Schwellenwert für die Offenlegung sowie die Vorgabe, dass nur die Einnahmen, nicht aber die Bilanz und die Erfolgsrechnung angegeben werden müssen. Über die Initiative hinaus geht der Gegenvorschlag bei folgenden Punkten: Die Finanzierung der Unterschriftensammlungen für Initiativen sowie Referenden soll auch offengelegt werden müssen und die Annahme von anonymen Zuwendungen wie auch von Zuwendungen aus dem Ausland werden verboten.

Die BDP ist Teil des Initiativkomitees. Nichtsdestotrotz ist sie als kompromissbereite Partei willens, die vorgeschlagene Lösung auf Gesetzesebene mitzutragen, solange der vorliegende Entwurf in den wesentlichen Punkten derselbe bleibt. Sollte allerdings der indirekte Gegenentwurf im Parlament scheitern oder zu stark verwässert werden, dann wird das Volk das letzte Wort haben.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Landolt'.

Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Quadranti'.

Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

Per E-Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 28. August 2019

Vernehmlassung: Bundesgesetz über die politischen Rechte (Transparenz bei der Politikfinanzierung)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum *Bundesgesetz über die politischen Rechte (Transparenz bei der Politikfinanzierung)* Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die Schweizer Politik basiert auf dem Milizsystem. Dazu gehört auch die vom Staat grösstenteils unabhängige Finanzierung der Parteien. Dieses System hat sich in der Vergangenheit grundsätzlich bewährt. Die CVP möchte weiterhin auf Freiwilligkeit und Selbstregulierung setzen. Wir begrüssen es dementsprechend, dass viele Unternehmen ihre politische Unterstützung bereits heute offenlegen.

Die CVP steht der Volksinitiative 'Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)' deshalb ablehnend gegenüber. Das im Ansatz gutgemeinte Volksbegehren ist unseres Erachtens schwierig umsetzbar und kann einfach umgangen werden. Die Volksinitiative löst auch das Problem der ungleich langen Spiesse in Wahl- und Abstimmungskämpfen nicht.

Die CVP steht dem indirekten Gegenvorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) aus demselben Grund kritisch gegenüber. Wir begrüssen zwar insbesondere die Ausweitung der Transparenzvorgaben auch auf weitere, für das politische System der Schweiz wichtige Akteure, stellen aber nach wie vor die Umsetzbarkeit in Frage.

Für den Fall, dass an einem indirekten Gegenvorschlag festgehalten werden sollte, müsste der Geltungsbereich unserer Ansicht zwingend, wie auch im vorliegenden Vorentwurf der SPK-S vorgesehen, nebst den Parteien auf weitere Organisationen ausgedehnt werden. So sind beispielsweise Gewerkschaften und weitere Interessensverbände wesentliche politische Akteure, welche aber vom Geltungsbereich der Volksinitiative nur am Rande betroffen wären.

Die CVP ist der Meinung, dass eine Annahme des Volksbegehrens wie auch des indirekten Gegenvorschlags natürliche und juristische Personen von einer Zuwendung an politische Parteien abhalten könnte. Damit die politischen Parteien **ihren verfassungsmässigen Auftrag zur Mitwirkung an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung gemäss Artikel 137 Bundesverfassung** weiterhin wirksam erfüllen können, müsste in diesem Fall zwingend über ein alternatives Finanzierungsmodell diskutiert werden. Die staatliche Parteienfinanzierung wäre ein Solches.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin CVP Schweiz



Staatspolitische Kommission Ständerat
Frau Pascale Bruderer
Kommissionspräsidentin
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 28. August 2019

**Vernehmlassungsantwort zur Veränderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte
Pa.lv. 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Als Mitglied des Trägervereins der eidgenössischen Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» will die EVP Schweiz, dass die Finanzierung von Parteien und Abstimmungskampagnen für die Bürgerinnen und Bürger transparenter wird. Der dringende Handlungsbedarf in diesem Bereich ist klar und wir sind überzeugt, dass die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen für die Entscheidfindung der Stimmberechtigten ein Schlüsselfaktor ist.

Wir sind froh, dass die Initiative dazu geführt hat, dass diese Vorlage ausgearbeitet wurde und begrüßen den von der Staatspolitischen Kommission des Ständerats ausgearbeiteten indirekten Gegenentwurf. Die Vorlage ermöglicht eine Lösung auf Gesetzesstufe.

Natürlich sind wir der Meinung, dass alle in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien ihre Finanzierung offenlegen müssen. Wir sind mit dem Verbot von anonymen Zuwendungen sowie Zuwendungen aus dem Ausland, sofern sie nicht von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer getätigt werden, absolut einverstanden. Die in der Vorlage enthaltenen Fristen und Strafbestimmungen erachten wir als adäquat.

Dass mit dem Gegenentwurf nur die Einnahmen, nicht aber die vollständige Bilanz und Erfolgsrechnung offengelegt werden sollen, ist fragwürdig. Der EVP Schweiz liegt Transparenz sehr am Herzen, darum veröffentlichen wir auf unserer Website die Bilanz, die Erfolgsrechnung und das Budget des aktuellen Jahres bereits heute auf freiwilliger Basis.

Im Gegensatz zur SPK-S sind wir der Meinung, dass die Schwellenwerte für die Offenlegung in der Vorlage zu niedrig angesetzt wurden. Die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sollen ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Wert von mehr als 10'000 Franken offenlegen. Es sollen auch alle natürlichen und juristischen Personen, die auf Bundesebene Kampagnen mit einem Aufwand von mehr als 100'000 Fr. führen, diese offenlegen müssen. Im Gegensatz zur SPK-S sind wir der Meinung, dass bereits 100'000 Fr. eine beträchtliche Summe für eine Kampagne bedeutet. Da der Beitrag dazu eingesetzt wird, ganz gezielt die

öffentliche Meinung und schliesslich unsere Gesetzeslage zu beeinflussen. Dabei ist es für die Stimmberechtigten entscheidend zu wissen, wessen Interessen vertreten sind.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Vorlage sehr gut vorbereitet wurde. Damit die Initiative zurückgezogen werden könnte, braucht es aus unserer Sicht aber noch einige Anpassungen.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Marianne Streiff-Feller
Präsidentin EVP Schweiz



Roman Rutz
Generalsekretär EVP Schweiz

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste

Bern, 16. August. 2019/yb
VL iGv Transparenz

Per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

**Bundesgesetz über die politischen Rechte (mehr Transparenz in der Politikfinanzierung)
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen lehnt den indirekten Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative ab. Dieser ist weder mit dem schweizerischen Milizsystem, noch mit dem Föderalismus, noch mit den dezentralen Strukturen der Schweizer Politlandschaft kompatibel. Das Milizsystem funktioniert heute gut und ist Teil des Erfolgsmodells Schweiz, denn es garantiert stets die Nähe zwischen Politik und Gesellschaft. Damit das Milizsystem langfristig überleben kann, ist es auch in Zukunft auf das politische und finanzielle Engagement von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Firmen angewiesen. Erhöhte Transparenzvorschriften stellen aber das finanzielle Engagement von Privaten und Firmen in Frage, weil sie das Recht auf Geheimhaltung einer Spende untergraben. Die Pflicht, die Namen grosser Spenderinnen und Spender zu veröffentlichen, erachten wir als juristisch äusserst heikel, handelt es sich bei politischen Spenden doch um besonders schützenswerte Daten, anhand derer sich sensible Informationen über die politischen Präferenzen und die finanziellen Verhältnisse einer Person ableiten lassen. Die Offenlegung von Namen steht daher kaum im Einklang mit dem verfassungsmässigen Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV), und auch die Vereinbarkeit mit dem neuen Datenschutzgesetz ist noch offen. Spenderinnen und Spender sollen selbst entscheiden, ob ihr Name veröffentlicht werden soll oder nicht. Sollten den Parteien dereinst aufgrund rechtstaatlich bedenklicher Offenlegungspflichten Spendeneinnahmen entgehen, wird sofort der Ruf nach einer staatlichen Parteienfinanzierung laut werden. Damit würde das heute privat finanzierte System der Allgemeinheit aufgebürdet werden.

Kritisch beäugen wir ferner die Durchsetzbarkeit der Offenlegungspflichten. Als problematisch erachten wir dabei insbesondere die Abgrenzung zwischen offenlegungspflichtigen und nicht offenlegungspflichtigen Kampagnen. Bei vielen politisch tätigen Organisationen, die dauernd im Kampagnenmodus agieren (z.B. Gewerkschaften, NGO usw.), ist der Übergang vom normalen Tagesgeschäft zur spezifischen Kampagnenarbeit im Hinblick auf eine Volksabstimmung fließend. Ausserparlamentarische Kampagnenorganisationen bewirtschaften Abstimmungsthemen langfristig und mit viel Manpower. Sie bereiten den Boden für ihre Anliegen mittels Basiskampagnen, Schulungen, öffentlichen Aktionen etc. lange vor dem eigentlichen Abstimmungskampf. Wenn schon, dann müsste ein Gegenentwurf genau hier ansetzen und gleiche Regeln für alle politischen Akteure schaffen. Doch leider lässt der Entwurf die Frage, wie per Gesetz eine saubere Abgrenzung zwischen offenlegungspflichtiger und nicht offenlegungspflichtiger politischer Arbeit gezogen werden soll, unbeantwortet. Zudem zeigt der Blick ins Ausland, dass Offenlegungspflichten nicht zu mehr Transparenz, sondern zu neuen Umgehungskonstrukten führen. Die vielen offenen Fragen im Zu-

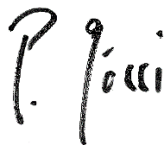
sammenhang mit dem Gesetzesentwurf lassen die Vermutung zu, dass die Durchsetzung neuer Transparenzregeln eine teure Kontrollbürokratie nach sich ziehen wird. Leider macht der vorliegende Gesetzesentwurf weder zu der für die Kontrolle zuständigen Stelle noch zu den finanziellen und personellen Auswirkungen präzise Angaben. Was die ausländischen Beispiele auch zeigen ist, dass solche zwangsläufig löchrigen Regeln im Resultat das Vertrauen in die Politik nicht stärken, sondern durch die unvermeidlichen und oft skandalträchtigen Regelverletzungen eher schwächen.

Für die FDP ist die Wahrung der politischen Unabhängigkeit zentral. Deshalb haben wir schon längst die dafür notwendigen internen Massnahmen ergriffen und Finanzierungsregeln definiert: Die Höhe einer Einzelspende ist begrenzt und die Parteimitglieder (inkl. Fraktionsmitglieder) haben keine Einsicht in die Spenden. Dadurch bleibt die Unabhängigkeit der politischen Mandatsträger gegenüber Spendern gewahrt. Es steht ohnehin jedem politischen Akteur frei, freiwillig zusätzliche Informationen offenzulegen, wenn er dies per Saldo aller Interessen für angebracht hält. Eine ausgewogene Transparenz-Regel kann somit auch ein politischer Wettbewerbsvorteil sein. Vor dem Hintergrund dieses heute gut funktionierenden Systems sehen wir keinen Handlungsbedarf für eine gesetzliche Regelung der Partei- und Kampagnenfinanzen. Vielmehr befürchten wir, dass eine entsprechende Regelung dem Milizsystem schaden wird und dass über kurz oder lang der Ruf nach einer staatlich finanzierten Parteienlandschaft aufkeimen dürfte.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi
Nationalrätin



Samuel Lanz



T +41 31 3266607
E gaelle.lapique@gruene.ch

Commission des institutions
politiques du
Conseil des Etats
3003 Berne
Envoyée par e-mail
spk.cip@parl.admin.ch

Berne, le 28 août 2019

Loi fédérale sur les droits politiques (Transparence du financement de la vie politique) ; consultation

Madame la Présidente,

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité la position des VERTS suisses sur l'objet cité en titre.

Les VERTS saluent sur le fond cette proposition de contre-projet indirect de la CIP-E l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) ». Cependant, ce projet reste largement insuffisant pour améliorer de façon substantielle la transparence du financement de la vie politique. Ainsi, la valeur des montants-seuils obligeant les acteurs politiques à rendre public l'origine des dons est beaucoup trop élevée. Il s'agit également de renforcer les mécanismes de contrôle et de sanctions afin de garantir une véritable mise en œuvre de ces nouvelles obligations de transparence.

Les VERTS, membres du comité d'initiative, se rallient finalement aux remarques émises par ledit comité dans le cadre de sa réponse détaillée à consultation.

Nous vous remercions de l'accueil que vous réserverez cette prise de position et restons à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Madame, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

Regula Rytz
Présidente

Gaëlle Lapique
Secrétaire politique



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Staatspolitische Kommission des Ständerates
Per E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

28. August 2019

Ihr Kontakt: Michael Köpfl, Generalsekretär, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zum Bundesgesetz über die politischen Rechte (Transparenz bei der Politikfinanzierung)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zum Bundesgesetz über die politischen Rechte (Transparenz bei der Politikfinanzierung).

Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

Die Grünliberalen unterstützen mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung, wir haben im Parlament jeweils auch so votiert. Deshalb begrüssen wir die Absicht der staatspolitischen Kommission des Ständerates, zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Die Grünliberalen bevorzugen dazu ein Anreizsystem. Konkret sollen die staatlich finanzierten Fraktionsbeiträge nur noch an Parteien ausgezahlt werden, welche ihre Finanzierung offenlegen. Die Gesamtsumme der Fraktionsbeiträge soll dabei nicht gekürzt werden, sondern an die Fraktionen fliessen, welche die ihre Parteienfinanzierung freiwillig offenlegen.

In einem modernen Rechtsstaat ist es ein legitimes Anliegen, dass die Bevölkerung in Erfahrung bringen kann, welche Interessen eine Partei vertritt. Umfragen zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung erwarten. Die Schweiz ist das einzige Mitglied des Europarates, das keine Vorschriften zur Parteienfinanzierung kennt, was oft mit den Eigenheiten des Schweizer Politsystems, konkret mit der direkten Demokratie und dem Föderalismus, begründet wird. Doch Politik funktioniert im 21. Jahrhundert schlicht nicht mehr ohne ein gesundes Mass an Transparenz. Das schwächt nicht etwa die direkte Demokratie, im Gegenteil, es stärkt sie langfristig.

Die Grünliberalen teilen die Ansicht der staatspolitischen Kommission des Ständerates, dass detaillierte Bestimmungen betreffend die Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen idealerweise nicht in die Verfassung gehören. Deshalb ist ein indirekter Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe sinnvoll. Auch die Fokussierung auf die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien scheint uns zielführend.

Gesucht sind Regeln, die ein Umdenken hin zu mehr Transparenz ermöglichen, die Schweizer Eigenheiten aber respektieren und ausreichend Zeit für eine schrittweise Anpassung lassen. Im Kanton Tessin sind politi-

sche Parteien verpflichtet, der Staatskanzlei jährlich die Herkunft von Spenden über 10 000 Franken offenzulegen, um die Fraktionsbeiträge zu erhalten. Analog zum Tessiner Modell sollen die jährlich 6,7 Millionen Franken Fraktionsbeiträge auf jene Fraktionen verteilt werden, deren Parteien ihre Finanzierung offenlegen. Es ist eine praktikable Offenlegungsbestimmung vorzusehen, z. B. eine Limite pro Jahr und Spender oder Spenderin. Eine solche Regel ist unbürokratisch umsetzbar. Mit dieser Variante können Erfahrungen über die Praktikabilität von Transparenzvorschriften in einem direktdemokratischen Milizsystem gesammelt werden, ohne auf einen Schlag Tausende zumeist ehrenamtlich organisierte Lokalparteien zu reglementieren. Sie setzt auf Anreize statt auf Zwang: Die Parteien entscheiden weiterhin selber, ob sie ihre Rechnung inklusive Herkunft offenlegen.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere Vize-Präsidentin und Nationalrätin Kathrin Bertschy, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Michael Köpfl
Generalsekretär

Staatspolitische Kommission des Ständerats

Elektronisch (pdf und Word) an:
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 22. August 2019

19.400 s Pa.Iv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung – Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der genannten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage und äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP verlangt eine klare Absage an eine erhöhte Einflussnahme des Staates auf die politischen Parteien und deren Finanzierung. Aus diesem Grund lehnt die SVP die aufwändige Kontrollbürokratie zur Schaffung einer Schein-Transparenz über Zuwendungen und Einnahmen von politischen Komitees, Organisationen und Parteien strikte ab.

Keine Bevormundung von Bürgerinnen und Bürgern

Die Schweiz ist zu Recht stolz auf die direkte Demokratie und das Milizsystem. Dank dem Milizsystem, in welchem sich Personen mit verschiedenen Hintergründen und unterschiedlichen beruflichen Qualifikationen einbringen können, wird der Staat in Schranken gehalten. Jeder Bürger und jedes Unternehmen entscheidet frei, ob und wie viele Mittel sie einer Partei oder einer anderen Organisation spenden wollen. Darüber hinaus sollen sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht rechtfertigen bzw. Nachteile in Kauf nehmen müssen, wenn sie Kandidierende oder Abstimmungskomitees finanziell unterstützen. Die SVP setzt sich für den Schutz der Privatsphäre und der Freiheit des mündigen Schweizer Bürgers und der Unternehmen ein. Die Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist viel komplexer als gemeinhin angenommen. Aus diesem Grund bestreitet die SVP die Notwendigkeit, die Zuwendungen an Parteien und andere politische Akteure aufwändig zu regulieren.

Schweizer System strukturell nicht anfällig

Die Parteien sind Milizorganisationen, die unabhängig vom Staat eigenverantwortlich als Bürgerbewegungen das Volk vertreten. Diese privatrechtlichen Vereinigungen unterstehen, wie auch die vielen Nichtregierungsorganisationen in der Schweiz, keiner weiteren gesetzlichen Verpflichtung zur Offenlegung ihrer Spender. Dieses Vorgehen schützt primär die Privatsphäre der Spender. Unser Land

verfügt mit ihren direktdemokratischen Volksrechten über ein einzigartiges politisches System. In keinem anderen Land der Welt finden so viele Volksabstimmungen statt wie hierzulande. Nicht zuletzt deshalb verfügt die Schweiz als etablierte Demokratie über ein umfassend informiertes Stimm- und Wahlvolk, das geübt ist im Umgang mit den politischen Rechten und zudem politische Kampagnen sehr gut einordnen kann. Für die Schweiz gilt daher im besonderen Masse, dass der Erfolg einer Abstimmungs- oder Wahlkampagne nur bedingt von den eingesetzten finanziellen Mitteln abhängt.

Mehr Bürokratie führt lediglich zu Schein-Transparenz

Die Vorlage der SPK-S, die das Grundanliegen der Transparenzinitiative aufnimmt, wird zu einem hohen Aufwand auf Seiten der Parteien, Komitees und Kandidierenden sowie zu staatlicher Bürokratie führen, aber letztlich lediglich zu einer scheinbaren Transparenz führen. Regulierungen in Staaten wie den USA oder der europäischen Nachbarschaft zeigen beispielhaft auf, dass selbst eine viel umfassendere Offenlegung der Finanzströme nicht ansatzweise dazu führt, dass sich die Wählerschaft ein realistisches Bild über die Finanzierung von Kampagnen oder die Einflussnahme von finanzstarken Interessengruppen machen kann. Im Gegenteil, die Transparenzregeln werden umgangen oder ad absurdum geführt, was das Vertrauen in das politische System und die Gesamtheit der politischen Akteure vermindert.

Stimmgeheimnis gilt auch für Zuwendungen

Aus Sicht der SVP umfasst der Schutz der freien Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) nicht nur den eigentlich Wahl- bzw. Abstimmungsakt oder die Unterzeichnung einer Volksinitiative bzw. eines Referendums. Das Recht, politische Anliegen in Form von Zuwendungen zu unterstützen, ohne dass dies veröffentlicht wird, ist ebenfalls ein schützenswerter politischer Akt. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen sich nicht rechtfertigen bzw. Nachteile in Kauf nehmen müssen, wenn Sie Kandidierende oder Abstimmungskomitees finanziell unterstützen. Folglich lehnt die SVP die Offenlegung von Einzelzuwendungen strikte ab und zweifelt an, ob eine solche Bestimmung mit der Verfassung vereinbar wäre.

Zusammenfassend fordert die SVP, der Minderheit (Caroni, Föhn, Müller Philipp) zu folgen und nicht auf die Vorlage einzutreten.

In Bezug auf die einzelnen Bestimmungen des Erlassentwurfs nimmt die SVP wie folgt Stellung:

Art. 76b Offenlegungspflicht der politischen Parteien
Mehrheit folgen.

Die SVP begrüsst, dass sich der Gegenvorschlag von der Forderung der Initianten nach einer umfassenden Offenlegung sämtlicher Finanzströme distanziert. Es kann nicht angehen, dass Transparenzvorschriften missbraucht werden, um die finanzielle Aufstellung und Kampagnenstrategien des politischen Gegners auszu-

spionieren, was mit der Offenlegung der Ausgabenpositionen und der Vermögenslage ermöglicht würde.

Darüber hinaus begrüsst die SVP, dass eine Mehrheit der SPK-S die Schwellenwerte für die Veröffentlichung von Einzelzuwendungen im Vergleich zur Initiative anheben möchte. Es gilt, die Regulierung möglichst unbürokratisch zu gestalten, sodass nur namhaft Beträge erfasst werden. Diese Argumentation gilt für die folgenden Bestimmungen analog.

Art. 76c Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen
Mehrheit folgen.

Auch hier begrüsst die SVP, dass die Kommissionsmehrheit sich nicht an den Beträgen der Volksinitiative orientiert, sondern die Schwellenwerte anhebt. Wo immer möglich, sind kleinere Kampagnen bzw. Komitees von den bürokratischen Regeln auszunehmen. Die direkte Demokratie der Schweiz bedingt ein umfassendes – mitunter auch spontanes – politisches Engagement unterschiedlichster Interessengruppen, das nicht durch bürokratische Auflagen gehemmt werden sollte.

Art. 76e Kontrolle

Aus Sicht der SVP ist eine staatliche Kontrollinstanz unverhältnismässig, es ist darauf zu verzichten. Die politischen Akteure sollen lediglich dazu verpflichtet werden, die geforderten Daten in geeigneter Form (z.B. Website) zu veröffentlichen. Beispielsweise erlaubt eine Analyse der eingesetzten Werbeinstrumente bereits heute einen Rückschluss auf die eingesetzten Mittel. Folglich wäre eine Plausibilitätskontrolle der gemachten Angaben möglich und eine staatliche Kontrolle daher unnötig.

Art. 76j Strafbestimmungen

Minderheit (Caroni, Bischof, Engler, Hegglin, Minder) folgen.

Die SVP ist ebenfalls der Ansicht, dass Fahrlässigkeit nicht bestraft werden sollte. Eine lebendige Demokratie ist angewiesen auf das Engagement von Organisationen, Interessengruppen, Komitees, die ad-hoc zusammengestellt und mehrheitlich nach dem Milizprinzip organisiert werden können. Dies gebietet es, fahrlässige Falsch- oder Nichtdeklarationen nicht unter Strafe zu stellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Albert Rösti
Nationalrat

Der Generalsekretär



Emanuel Waeber



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 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/mediencenter/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 offenzulegenden 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 Finanzzahlen 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



An die Staatspolitische Kommission
des Ständerates SPK-S
Sekretariat SPK-S
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 30. August 2019

19.400 s Pa.IV. Bundesgesetz über die politischen Rechte: Transparenz bei der Politikfinanzierung, Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Der Städteverband begrüsst, dass sich der Bundesgesetzgeber mit der nun zur Vernehmlassung unterbreiteten Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, die als Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» vorgesehen ist, der Thematik annimmt. Eine Mehrheit unserer Mitglieder, die sich zur Vorlage geäußert haben, befürworten die vorgeschlagene Gesetzesänderung grundsätzlich. Vorschriften zur Transparenz bei der Politikfinanzierung dienen der freien Willensbildung der Stimmberechtigten und können das Vertrauen in die Politik stärken. Einzelne Mitglieder des Städteverbandes lehnen den Gegenentwurf zur Transparenz-Initiative hingegen ab. Dieser sei weder mit dem schweizerischen Milizsystem, noch mit dem Föderalismus und den dezentralen Strukturen der Schweizer Politlandschaft kompatibel. Zu einzelnen Punkten der Vorlage haben sich die Mitglieder des Städteverbandes wie folgt geäußert:

Offenlegung der Einnahmen

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien ihre Einnahmen offenlegen. Eine Offenlegungspflicht für die Ausgaben beinhaltet der Entwurf indes nicht, was gewisse Mitglieder des Städteverbandes begrüßen. Eine Offenlegung der Ausgaben möge zwar ein generelles Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger befriedigen. Sie stehe jedoch nicht in einem Zusammenhang mit den Informationen über die Herkunft der Gelder, worüber



Transparenz hergestellt werden soll. Andere Mitglieder erachten es jedoch als kritisch, dass eine Offenlegung der Finanzierung nur in Bezug auf die Einnahmen vorgesehen ist. Zur Schaffung von Transparenz bei der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen sollten demnach auch Angaben dazu gemacht werden, welche Ausgaben die politischen Akteure tätigen. Erst durch die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben erscheine zudem eine Plausibilisierung der Angaben zur Finanzierung überhaupt möglich.

Schwellenwerte

Des Weiteren sehen die Bestimmungen des Entwurfs vor, dass Zuwendungen an die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und an parteilose Mitglieder der Bundesversammlung von mehr als 25'000 Schweizer Franken pro Person und Jahr sowie Aufwendungen für Kampagnen in Bezug auf Nationalratswahlen oder eidgenössische Abstimmungen und Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden auf Bundesebene von mehr als 250'000 Schweizer Franken pro Kampagne bzw. Unterschriftensammlung offenzulegen sind.

In Bezug auf die Höhe dieser Schwellenwerte unterstützt der Städteverband die entsprechenden Minderheitsmeinungen in der Kommission. Die vorgesehenen Schwellenwerte von 25'000 bzw. 250'000 Schweizer Franken erscheinen uns, nicht zuletzt im Vergleich zu geltenden Transparenzregelungen in den Kantonen, eindeutig zu hoch. Sie unterlaufen damit das eigentliche Ziel der Regelung. Der Städteverband plädiert dafür, stattdessen die Schwellenwerte gemäss Transparenz-Initiative zu übernehmen. Erfasst würden demnach Zuwendungen, die den Wert von 10'000 Schweizer Franken übersteigen, sowie Kampagnen und Unterschriftensammlungen, für welche mehr als 100'000 Schweizer Franken aufgewendet werden.

Strafbestimmungen

Eine rechtliche Frage stellt sich dem Städteverband schliesslich in Bezug auf die Konzeption der Strafbestimmungen. Mit Busse bis zu 40'000 Schweizer Franken wird gemäss Wortlaut von Art 76j BPR bestraft, «wer» gegen die Offenlegungspflichten verstösst. Bei Übertretungen, d.h. bei Straftaten, die mit Busse bedroht sind, können juristische Personen, wie beispielsweise eine als Verein organisierte Partei, indes nicht strafrechtlich belangt werden (vgl. Art. 105 StGB). Von den Transparenzbestimmungen erfasst werden auch Personengesellschaften, denen keine Rechtspersönlichkeit zukommt und denen entsprechend auch keine Rechte und Pflichten auferlegt werden können. Es stellt sich damit die Frage, gegen wen sich die Strafbestimmungen richten, wenn beispielsweise eine Partei oder ein Abstimmungskomitee gegen die Offenlegungspflichten verstösst. Es wäre aus unserer Sicht sinnvoll, wenn jedenfalls die Erläuterungen zu Art. 76j BPR mit entsprechenden Ausführungen ergänzt werden könnten. Eine Möglichkeit bestünde beispielsweise darin, die Strafbestimmung des Art. 76j BPR insofern zu ergänzen, dass juristische Personen für die ihnen obliegenden Pflichten eine verantwortliche natürliche Person bestimmen müssen.

Zudem soll laut einer Minderheit der Kommission lediglich vorsätzliches Handeln bestraft werden. Dass es Strafbestimmungen braucht, um den vorgesehenen Pflichten zu mehr Durchsetzungskraft zu verhelfen, ist unbestritten. Um dieses Ziel zu erreichen und die Glaubwürdigkeit der Politik zu erhalten, beharren einzelne unserer Mitglieder darauf, auch fahrlässiges Handeln unter Strafe zu stellen.



Kontrolle

Gemäss Art. 76e BPR beschränkt sich die Kontrolle durch die zuständige Stelle darauf, ob alle Angaben und Dokumente vollständig und fristgerecht eingereicht worden sind, wobei aus den Erläuterungen hervorgeht, dass auch jene Angaben und Dokumente als unvollständig gelten, die offensichtliche Mängel aufweisen. Auf eine weitergehende Kontrolle soll aufgrund des damit verbundenen unverhältnismässig grossen Aufwands indes verzichtet werden. Entsprechend sind weder eine eigentliche inhaltliche Plausibilisierung der offengelegten Informationen noch besondere Einsichtsrechte der zuständigen Stelle vorgesehen. Für eine wirksamere Durchsetzung der Bestimmungen dürfte indes eine weitergehende Kontrolle durch Plausibilisierung der gemachten Angaben nötig sein. Nur wenn eine inhaltliche Plausibilisierung (unter Gewährung von besonderen Einsichtsrechten) möglich ist, kann eine strafrechtliche Anzeige auch bei anderweitiger Verletzung als bei Nichteinreichung von Angaben in Betracht gezogen werden.

Grundsätzliche Kritik

Die Stimmen, die den Gegenentwurf zur Transparenz-Initiative ablehnen, machen geltend, dass dieser weder mit dem schweizerischen Milizsystem, noch mit dem Föderalismus und den dezentralen Strukturen der Schweizer Politlandschaft kompatibel sei. Erhöhte Transparenzvorschriften würden das finanzielle Engagement von Privaten und Firmen in der Politik in Frage stellen. Auch wird die Pflicht, die Namen grosser Spenderinnen und Spender zu veröffentlichen, als juristisch heikel erachtet, da es sich bei politischen Spenden um schützenswerte Daten handle, anhand derer sich die politischen Präferenzen und die finanziellen Verhältnisse einer Person ableiten lassen. Ebenfalls kritisch beurteilt wird in diesem Zusammenhang die Durchsetzbarkeit der Offenlegungspflichten (bspw. bezüglich Abgrenzung zwischen offenlegungspflichtigen und nicht offenlegungspflichtigen Kampagnen). Insgesamt wird befürchtet, dass die Durchsetzung neuer Transparenzregeln eine teure Kontrollbürokratie nach sich ziehen würde.

Anträge

Wir beantragen deshalb, folgende konkrete Anpassungen im Gesetzestext vorzunehmen:

Art. 76b Offenlegungspflicht der politischen Parteien

Wir unterstützen den Antrag der Kommissionsminderheit, wonach der Schwellenwert für die Offenlegungspflicht der politischen Parteien bei 10'000 Franken pro Person und Jahr festgelegt wird (Abs. 2, Bst. b).

Art. 76c Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen

Wir unterstützen den Antrag der Kommissionsminderheit, wonach der Schwellenwert für die Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen bei 100'000 Franken (Abs. 1 und 3), resp. bei 10'000 Franken (Abs. 2 Bst. c) festgelegt wird.

Art. 76d Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht

Wir unterstützen den Antrag der Kommissionsminderheit, wonach in Abs. 4 der Schwellenwert bei 10'000 Franken festgelegt wird.



Art. 76e Kontrolle

Die in Art. 76e BPR vorgesehene Kontrolle durch die zuständige Stelle soll um eine weitergehende Kontrolle in Form einer inhaltlichen Plausibilisierung der gemachten Angaben (unter Gewähr von besonderen Einsichtsrechten) ergänzt werden.

Art. 76j Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen in Art. 76j BPR sind mit Ausführungen zur konkreten Umsetzung der Sanktionen bei Pflichtverletzungen insbesondere juristischer Personen zu ergänzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Staatspolitische Kommission des Ständerats
SPK-S

spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 20. August 2019 sgv-KI/ds

19.400 s Pa.IV. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgV über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 7. Mai 2019 lädt die staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) ein, zum Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, der als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» konzipiert ist, Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgV dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit ihrem Vorentwurf will die staatspolitische Kommission des Ständerates die Transparenz über die Finanzierung politischer Aktivitäten erhöhen. Vorgeschlagen wird, dass die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien einmal im Jahr ihre Einnahmen sowie die Zuwendungen im Wert von mehr als CHF 25'000 offenlegen müssen. Zudem sollen natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder im Hinblick auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen oder auf Bundesebene Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden sammeln und dafür mehr als CHF 250'000 aufwenden, ihre Finanzierung offenlegen. Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland sind verboten. Verstösse sollen als Übertretungen strafrechtlich verfolgt werden.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV lehnt die Vorlage ab und nimmt zu den einzelnen Vorschlägen wie folgt Stellung:

Grundsätzliches zur Offenlegungspflicht: Die politischen Parteien sind in der Schweiz als privatrechtliche Vereine ohne staatliche Parteienfinanzierung organisiert. Ausgenommen sind staatliche Zuwendungen in der Form von Fraktionsbeiträgen, die in der Regel ein Beitrag an die Lohnkosten für die Fraktionssekretärinnen und Fraktionssekretäre sind. Diese Beiträge haben eine gesetzliche Grundlage und sind transparent. Ihre Höhe richtet sich in der Regel nach der Grösse der Fraktion. Die Schweiz kennt darüber hinaus kein staatliches Parteienfinanzierungssystem, weshalb grundsätzlich auch die Privatsphäre der politischen Parteien zu wahren ist. In einem föderalistischen System wird es

nicht möglich sein, alle Spenderinnen und Spender zu erfassen. Der Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative schafft Ungleichheiten.

Offenlegung der Einnahmen (Art. 76b lit. a): Gemäss Entwurf der SPK-S wären die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien verpflichtet, einmal pro Jahr ihre Einnahmen offenzulegen. Diese Forderung ist abzulehnen. Die Offenlegung müsste, sollte sie eine Aussagekraft erhalten, einen gewissen Detaillierungsgrad haben und z. B. auch Auskunft über die Beitragssubstrate der Kantonalparteien oder anderer Mitgliederkategorien, Einnahmen aus Aktionen aller Art uam. geben. Damit wären die Beitragsleistungen der entsprechenden Mitglieder ebenfalls transparent. Diese werden aber vom Gesetzesvorschlag gar nicht erfasst. Eine Minderheit der SPK-S fordert nicht nur die Offenlegung der Einnahmen, sondern auch der Ausgaben und der gesamten Vermögenslage. Dies kommt einer faktischen Offenlegungspflicht der ganzen Buchhaltung gleich, was aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen ist, da es sich bei den Parteien um privatrechtlich organisierte Vereine handelt.

Offenlegung der wirtschaftlichen Vorteile (Art. 76b lit. b): Freiwillig gewährte wirtschaftliche Vorteile, die den Wert von CHF 25'000 pro Person und Jahr überschreiten, müssten ebenfalls offengelegt werden. Können finanzielle Beträge, gleich welcher Höhe, von einer einzigen Person stammend, relativ einfach offengelegt werden, ist das bei den «wirtschaftlichen Vorteilen» schon schwieriger. Erhält eine politische Partei Zuwendungen in der Form von Dienstleistungen (z. B. Kampagnenhandwerk, Insertionsraum, Möglichkeit zum Abdruck von Positionen und Artikel etc.) oder Naturalien (Kampagnen Give-aways), wird die Spezifikation des tatsächlichen Wertes anspruchsvoller. Es stellen sich Fragen der Bewertung, der buchhalterischen Abgrenzung (falls eine Kampagne über den Jahreswechsel hinaus geplant bzw. durchgeführt werden muss), der Zuordnung zu einzelnen Kandidierenden etc., was den Parteien unverhältnismässigen und nicht zumutbaren bürokratischen Aufwand beschert. Der Begriff «wirtschaftliche Vorteile» ist unklar und lässt zudem grossen Spielraum für Interpretationen offen. Diese Forderung ist nur schon aus diesem Grund abzulehnen. Die Anträge der Minderheit, die bereits ab CHF 10'000 eine Offenlegungspflicht fordern, sind sowieso abzulehnen.

Offenlegung bei Wahl- und Abstimmungskampagnen (Art. 76b lit. c): Vorgeschlagen wird eine Offenlegungspflicht ab mehr als CHF 250'000 bei Wahl- und Abstimmungskampagnen. Vorzulegen sind budgetierte Einnahmen und Schlussabrechnungen. Das gleiche gilt für Unterschriftensammlungen. Diese Forderung ist aus den gleichen, oben erwähnten Gründen abzulehnen.

Offenlegungspflicht bei den Ständeratswahlen (Art. 76c Abs. 3): Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die für die Wahl eines Mitglieds des Ständerats eine Kampagne geführt und dafür mehr als CHF 250'000 aufgewendet haben, müssen die Einnahmen bzw. Zuwendungen offenlegen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgV lehnt diese Bestimmung ebenfalls ab, da sie grosse bzw. grössere Kantone diskriminiert. Aus Natur der Sache muss für einen Ständeratswahlkampf z. B. in den Kt. ZH, BE und VD mehr Geld aufgewendet werden, als z. B. für die Ständeratswahl in einem Kleinkanton. Es ist weder angebracht noch statthaft, eine solche Bestimmung in einem Bundesgesetz zu erlassen. Die Wahl der Ständerätinnen und Ständeräte erfolgt nach kantonalem Recht.

Gemeinsame Kampagnenführung (Art. 76c Abs. 4): Führen mehrere Personen gemeinsam eine Kampagne, müssen sie die Abrechnung gemeinsam einreichen. Ihnen gewährte Zuwendungen sind zusammenzurechnen. Diese Bestimmung ist aus Sicht des sgV ebenfalls abzulehnen, da ihre Umsetzung mit grossen administrativen Umtrieben verbunden ist. Diese Bestimmung geht davon aus, dass die gewährten Zuwendungen eindeutig erfassbar und zuweisbar sind, was nicht der Fall sein muss. Auch hier kann es zu aufwändigen Abgrenzungen und Bewertungen kommen. Eine Minderheit fordert eine Deklaration bereits ab CHF 100'000 statt 250'000 bzw. ab CHF 10'000 statt CHF 25'000. Der sgV lehnt diesen Minderheitsantrag aus oben erwähnten Gründen ebenfalls ab.

Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht (Art. 76d): Bei Abstimmungen und Wahlen in den Nationalrat sind die budgetierten Einnahmen 45 Tage vor und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie Zuwendungen 60 Tage nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin einzureichen. Beide Termine sind aus Sicht des sgv zu früh angesetzt. Es ist weltfremd zu glauben, dass bereits 45 Tage vor den Wahlen ein definitives Budget eingereicht werden kann. Bekanntlich kennzeichnen sich Wahlkämpfe durch eine zunehmende Dynamik. Finanzielle Mittel werden kurzfristig eingesetzt bzw. müssen kurzfristig eingesetzt werden können. Nicht nur die 45-Tage-Budgetregel ist untauglich, sondern auch die Forderung, dass bereits nach 60 Tagen nach der Wahl bzw. Abstimmung eine Schlussabrechnung vorliegen soll. Die meisten Abstimmungs- und Wahlkomitees sind ehrenamtlich tätig. Zudem besteht die Wahrscheinlichkeit, dass auch 60 Tage nach dem Ereignis noch nicht alle Abrechnungen auf dem Tisch liegen. Die gewünschte Transparenz wird damit zur Farce.

Kontrolle (Art. 76e): Für die Kontrolle der Einhaltung der beantragten Fristen soll eigens eine Kontrollstelle installiert werden. Der sgv lehnt Kontrollstellen in dieser Hinsicht ab. Ausser zu bürokratischem Aufwand tragen sie nicht zu einem Mehrwert bei.

Strafbestimmungen (Art. 76j): Das vom Bundesrat angesetzte Strafmass von bis zu CHF 40'000-Bussen ist viel zu überteuert und wird vom sgv abgelehnt.

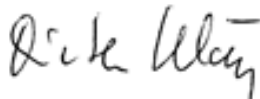
Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter

Sekretariat der Staatspolitischen Kommission des Ständerats
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 6. August 2019

19.400 - Pa.IV. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung
Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates
Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Zum titelerwähnten Vorentwurf nehmen wir gerne wie folgt fristgerecht Stellung:

Grundsätzliches

Transparenz in der Politikfinanzierung ist ein wesentlicher Bestandteil einer zeitgemässen Demokratie. In jedem gesellschaftlichen Bereich spielt Geld eine erhebliche Rolle - so auch in der Politik. Damit stellt die Herkunft dieser Gelder eine relevante Information dar für die Stimmbürger in ihrer politischen Meinungsbildung. Transparenz ist aber auch zentral für die wirkungsvolle Korruptionsprävention und -bekämpfung. Folgerichtig wird die Wichtigkeit transparenter Politikfinanzierung auch auf internationaler Ebene hervorgehoben, so namentlich in der – auch von der Schweiz ratifizierten – UNO-Konvention gegen Korruption¹ oder im Rahmen des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats durch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO). Letztere empfiehlt der Schweiz bekanntlich seit Jahren mit Nachdruck, Transparenzregeln zur Politikfinanzierung einzuführen.²

Auf Länderebene ist die Transparenz bei der Politikfinanzierung längstens umgesetzt und damit gefestigter Demokratiestandard. Jedes europäische Land – ausser die Schweiz – kennt mittlerweile entsprechende Bestimmungen. Die rechtsstaatliche Notwendigkeit und die demokratiepolitischen Vorteile einer transparenteren Politikfinanzierung sind aber auch in der Schweiz zunehmend anerkannt – und das Bedürfnis der Bevölkerung für entsprechende Regelungen offensichtlich, wie die jüngsten Transparenz-Entwicklungen auf kantonaler und zum Teil gar kommunaler Ebene zeigen.³ Transparency International Schweiz (TI Schweiz) setzt sich denn auch seit Jahren für die Einführung von Transparenzregeln in der Schweizer Politik ein. TI Schweiz befürwortet und unterstützt auch die eidgenössische Transparenz-Initiative.⁴

¹ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 (SR 0.311.56), Art. 7 Ziff. 3.

² Siehe zuletzt den GRECO-Konformitätsbericht zur Schweiz (4. Evaluationsrunde) vom 22. März 2019 (www.coe.int/fr/web/greco/-/switzerland-publication-of-the-compliance-report-of-third-evaluation-round).

³ Kantone Schwyz und Fribourg; Stadt Bern.

⁴ Eidg. Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“. TI Schweiz ist Mitglied des Trägervereins (<https://transparenz-ja.ch/mitglieder-des-vereins/>).

Gesamtwürdigung der Vorlage

Wir begrüssen es, dass die Staatspolitische Kommission des Ständerats den akuten Handlungsbedarf in dieser Materie nun ausdrücklich anerkennt.⁵ Wir können die Vorlage in wesentlichen Punkten unterstützen, namentlich wo sie mit der eidgenössischen Transparenz-Initiative übereinstimmt.

Der Vorentwurf enthält aber leider noch verschiedene Mängel. Besonders schwer wiegen die folgenden beiden, die den gesetzlichen Transparenzzweck im Ergebnis sogar aushöhlen und der Rechtsumgehung Tür und Tor öffnen würden:

- **Schwellenwerte:** Die vorgeschlagenen Schwellenwerte zur Offenlegung von Spenden (ab CHF 25'000.-) bzw. Kampagnenbudgets (ab 250'000.-) sind viel zu hoch angesetzt. In der Praxis dürften diese Schwellen nämlich nur selten erreicht werden. Damit würde die Vorlage faktisch zu einer Alibiübung verkommen: Wir hätten eine Regelung für nur wenige Fälle, die je nach Partei oder Kampagne sogar weitgehend inexistent sein dürften. Gleichzeitig würden wichtige Spenden nicht erfasst. Damit blieben bedeutende Politikspenden und Kampagnenfinanzierungen auch in Zukunft im Dunkeln – und Bürgerinnen und Bürgern würden weiterhin Informationen verwehrt, auf die sie einen demokratischen Anspruch haben.
Die absurde Höhe der vorgeschlagenen Beträge zeigt auch der Vergleich mit dem europäischen Ausland: Dort liegen die nationalen gesetzlichen Schwellenwerte für die Spendendecklaration im Durchschnitt bei gerade mal Euro 3'500.-. Für die Schweiz angemessen und wirksam erachten wir die Schwellenwerte, welche die Kommissionsminderheit vorschlägt (CHF 10'000.- bzw. 100'000.-). Diese entsprechen im Verhältnis auch besser den Regelungen, die hierzulande in den Kantonen mit Transparenzvorschriften bereits bestehen. Auch diese Schwellenwerte sind noch immer hoch und beschränken sich auf die wesentlichen Grossspenden.
- **Umsetzung und Kontrolle:** Eine angemessene Kontrolle der offenzulegenden Angaben ist zentral für die konsequente Rechtsdurchsetzung in der Praxis. Der Vorentwurf sieht jedoch lediglich eine administrative Eingangskontrolle vor, was bei Weitem nicht genügt. Notwendig ist vielmehr auch eine *inhaltliche* Prüfung der gemachten Angaben, zumindest stichprobenweise, gekoppelt mit einem praxistauglichen Einbezug der Strafverfolgungsbehörden im Falle des Verdachts auf die Verletzung von Strafbestimmungen.

Stellungnahme im Einzelnen

Schwellenwerte für Offenlegung

(Art. 76b Abs. 2 lit. b; Art. 76c Abs. 1, Abs. 2 lit. c, Abs.3; Art. 76d Abs. 4 VE BPR)

TI Schweiz lehnt den Vorentwurf der Mehrheit ab und unterstützt den Vorschlag der Minderheit (Offenlegungspflicht ab Beträge von CHF 10'000.- für Zuwendungen bzw. ab 100'000.- Jahresaufwand von Wahl- und Abstimmungskomitees).

Begründung:

Mit den vorgeschlagenen, viel zu hoch angesetzten Schwellenwerten zur Offenlegung von Spenden (ab CHF 25'000.-) bzw. Kampagnenbudgets (ab 250'000 Franken) werden der Zweck, die Aussagekraft und die Wirkung dieser Vorlage komplett ausgehöhlt. Das Gesetz käme in der Praxis kaum zur Anwendung. In der Praxis dürften diese Schwellen nämlich nur selten erreicht werden. Damit würde die Vorlage faktisch zu einer Alibiübung verkommen: Wir hätten eine Regelung für nur

⁵ Bericht zum VE SPK-S, S. 2.

wenige Fälle, die je nach Partei oder Kampagne sogar weitgehend inexistent sein dürften. Gleichzeitig würden wichtige Spenden nicht erfasst. Damit blieben bedeutende Politikspenden und Kampagnenfinanzierungen auch in Zukunft im Dunkeln – und Bürgerinnen und Bürgern würden weiterhin Informationen verwehrt, auf die sie einen demokratischen Anspruch haben.

Zudem würden bei Grossspenden die Umgehungsmöglichkeiten erhöht, indem unzulässige Stückelungen erleichtert würden (am Bsp. einer verdeckten Spende im Umfang von CHF 100'000.-: Es wären gerade mal vier anstelle von 10 Stückelungen (beim Schwellenwert CHF 10'000.-) erforderlich, um den gesetzlichen Schwellenwert zu umgehen). Dass Schlupflöcher dadurch betragsmässig massiv und unhaltbar vergrössert würden, zeigt sich auch bei der Kampagnenfinanzierung: Bereits mit vier (illegalen aber prima vista nicht-meldepflichtigen) Stückelungen könnte ein einziger Geldgeber eine Kampagne anonym und intransparent in der Höhe von faktisch einer Million Franken (!) finanzieren.

Wie realitätsfremd und unangemessen hoch die Schwellenwerte sind, zeigt auch der Blick in das europäische Ausland: Um für den Bürgerinnen und Bürgern eine tatsächliche, relevante und aussagekräftige Transparenz zu schaffen und rechtswidrige Umgehungen zu verhindern, sind dort die Schwellenwerte wesentlich tiefer angesetzt. In Westeuropa liegt der durchschnittliche gesetzliche Schwellenwert für Spenden gerade mal bei 3500 Euro.⁶ Auch wenn die Werte sich je nach Land zum Teil stark unterscheiden, finden sich in Europa kaum Grenzbeträge über 10'000 Franken für Einzelspenden (Deutschland 10'000 EUR, Vereinigtes Königreich 7'500 GBP). In den meisten Staaten liegen die Beträge klar tiefer (z.B. Niederlande 4500.- EUR, Dänemark 2700 EUR), z.T. gar weit unter 1000 EUR (z.B. Schweden 218 EUR, Frankreich 150 EUR, Belgien 125 EUR).⁷ Für Kampagnen- und ähnliche Organisationen liegt der Schwellenwert der Budgetoffenlegung ebenfalls massiv tiefer als im Vorentwurf mit 250'000 Franken geplant (z.B. im Vereinigten Königreich: ab Jahresausgaben von 20'000 GBP / CHF 24'500.-).

Wenn es dem Parlament wirklich ernst ist mit mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, müssen die Schwellenwerte massiv gesenkt werden. Angemessen ist der Vorschlag der Kommissionsminderheit (100'000.- für Kampagnenbudgets, 10'000.- für Zuwendungen). Auch wenn diese Beträge im internationalen Vergleich weiterhin hoch sind, passen sie sich gut in das Schweizer System ein und entsprechen im Verhältnis besser den Regelungen, welche in den Kantonen mit Transparenzvorschriften bereits bestehen.⁸ Auch mit diesen tieferen Schwellenwerten werden im Ergebnis nur Grossspenden erfasst. So zeigt eine aktuelle Auswertung, dass die allermeisten Spenden von Privatpersonen an Parteien unter 10'000.- liegen.⁹ Kleine Spenden müssen nach wie vor nicht offengelegt werden, womit der administrative Aufwand für die politischen Akteure und die Behörden tief bleibt.

Offenzulegende Finanzaufgaben (Art. 76b Abs. 2 lit. a VE BPR)

Wir unterstützen den Vorschlag der Kommissionsminderheit (Angaben von Einnahmen sowie Ausgaben und Vermögenslage).

⁶ 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>).

⁷ Quellen: Nationale Gesetzgebungen; OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR).

⁸ I.d.R. zwischen CHF 1000.- und 5000.- (SZ, NE, FR sowie in VD der Gesetzesvorschlag der kantonalen Exekutive); im Kanton Tessin beträgt der Schwellenwert CHF 10'000.-.

⁹ St. Galler Tagblatt vom 23. März 2019, „Schweizer stecken in einem Wahljahr über 50 Millionen Franken in die Politik“ (www.tagblatt.ch/schweiz/es-klingselt-in-den-kassen-der-parteien-ld.1104816).

Begründung:

Wir stimmen darin überein, dass die Stimmbevölkerung in erster Linie wissen muss, wer die Parteien und politischen Kampagnen finanziert. Die Offenlegung der Einnahmen wie im Vorentwurf vorgesehen ist deshalb folgerichtig und zwingend. Wesentlich für die Bürgerinnen und Bürger ist aber ebenso, ein Gesamtbild der Finanzlage einer Partei zu erhalten, namentlich um die Relevanz einzelner gewichtiger Zuwendungen für die Organisation und damit mögliche Abhängigkeiten einschätzen zu können. Hierfür braucht es notwendigerweise auch Angaben namentlich über die Vermögenslage, wie von der Kommissionminderheit vorgeschlagen.

Offenlegungspflicht bei Unterschriftensammlungen (Art. 76c Abs. 1 VE BRP)

Wir begrüßen es, dass der Vorentwurf auch die Unterschriftensammlungen für eidgenössische Initiativen und Referenden den Offenlegungspflichten explizit unterstellt. Den Besonderheiten bei der Finanzierung solcher Aktionen ist aber bei der zeitlichen Erfassung der offenzulegenden Zuwendungen noch besser Rechnung zu tragen (siehe hierzu unsere Anträge zu Art. 76c Abs. 2 lit. c).

Zeitpunkt offenlegungspflichtiger Zuwendungen (Art. 76c Abs. 2 lit. c VE BPR)

Wir beantragen, als massgebenden Zeitpunkt für den Beginn der Meldepflicht bei Volksinitiativen die *Gründung des Initiativkomitees* und bei Referenden die *parlamentarische Verabschiedung (Schlussabstimmung beider Räte)* festzulegen.

Begründung:

Den Unterschriftensammlungen gehen oftmals mehrere Monate Planungs- und Vorbereitungsarbeiten eines Initiativkomitees oder der Referendum-Urheber¹⁰ voraus. Bereits in dieser Vorphase sind finanzielle Mittel und entsprechende Zuwendungen erforderlich. Mit dem jetzigen Kriterium des Vorentwurfs (Beginn der Unterschriftensammlung) werden aber die Zuwendungen in dieser Vorphase nicht erfasst, selbst wenn diese so hoch sind, dass sie zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt offenlegungspflichtig wären. Damit bleiben diese Zuwendungen für den gesamten Verlauf der Abstimmungskampagne im Verborgenen, selbst wenn diese wesentlich zur Kampagnenfinanzierung beigetragen haben. Ebenfalls wird ermöglicht, die Offenlegungspflicht nach Beginn der Unterschriftensammlung leicht zu umgehen, indem Grossspender gezielt bereits vor dem offiziellen Sammlungsbeginn hohe Zuwendungen leisten.

Ständeratswahlen (Art. 76c Abs. 3; Art. 76d Abs. 1 lit. c; Art. 76h Abs. 5 VE BPR)

Wir bedauern, dass der Vorentwurf auf eine umfassende Transparenz-Regelung für die Mitglieder des Ständerats verzichtet. Nach unserer Auffassung verfügt der Bund dank seiner Zuständigkeit zur Organisation und Verfahrensregelung der Bundesbehörden¹¹ über die Kompetenz, auch für Ständeratswahlen Transparenzregeln zu erlassen.

Sollte sich das Parlament unserer Rechtsauffassung nicht anschliessen, so ist es richtig und wichtig, dass die neuen Offenlegungspflichten für Parlamentsmitglieder zumindest für die wiedergewählten Ständerätinnen und -räte verbindlich sind, wie dies im Vorentwurf zutreffend vorgesehen ist. Dabei

¹⁰ Bei Referenden ist keine Komitee-Gründung erforderlich. Angesichts der kurzen Referendumsfrist warten aber gerade Referendum-Urheber für ihre Vorbereitungen erfahrungsgemäss nicht den Beginn der Unterschriftensammlung oder der Referendumsfrist ab (Erlasspublikation im Bundesblatt), sondern werden bereits spätestens in den Vorwochen operativ tätig (z.B. Vorbereitung Unterschriftenbögen mit Unterstützung der Bundeskanzlei, siehe www.bk.admin.ch; www.ch.ch/de/demokratie/politische-rechte/fakultatives-referendum/wie-ergreift-man-auf-bundesebene-das-fakultative-referendum/).

¹¹ Art. 164 Abs. 1 lit. g Bundesverfassung.

sollten jedoch die Fristen der Offenlegungspflicht für wiedergewählte Ständerätinnen und -räte identisch sein mit denjenigen für Nationalratsmitglieder.

Fristen der Offenlegungspflicht, insb. für Ständeratsmitglieder (Art. 76d Abs 1 lit. b und c VE BPR)

Wir beantragen, die Sonderregelung für Ständeratsmitglieder in Art. 76d Absatz 1 (lit. c) aufzuheben und die Regelung für Nationalratswahlen (lit. b) entsprechend zu ergänzen:

¹ *Einzureichen sind:*

- a. *[unverändert]*
- b. *bei Abstimmungen und Wahlen in den National- und Ständerat ihre budgetierten Einnahmen 45 Tage vor und die Schlussrechnung (...) 60 Tage nach dem Wahltermin;*
- c. *[streichen]*
- d. *[unverändert, neu lit. c]*
- e. *[unverändert, neu lit. d]*

Begründung:

Es ist im öffentlichen Interesse und entsprechend wichtig, dass auch Ständeratswahlen durch die Transparenzpflicht erfasst werden – als Minimalvariante zumindest für die Wiederwahl-Kampagnen wie im Vorentwurf vorgesehen. Der aktuelle Vorschlag sieht jedoch vor, dass anders als für Nationalratswahlen die Ständeratsmitglieder ihre Kampagnenfinanzierung erst *nach* den Wahlen offenlegen müssen. Damit würde aber gerade aus Sicht der Wahlbevölkerung der gewünschte Transparenzgewinn grundlos und ohne Not geschmälert. Weder aus dem Gesetzesentwurf noch dem erläuternden Bericht (S. 15 f.) gehen objektive und gewichtige Gründe hervor, welche diese Sonderregel mit der damit einhergehenden Einschränkung des öffentlichen Transparenzinteresses rechtfertigen könnten.

Identifikation der Geldgeber (Art. 76d Abs. 4 VE BPR)

Wir beantragen sicherzustellen, dass auch bei juristischen Personen und anderen Rechtskonstrukten der *tatsächliche wirtschaftliche Geldgeber* identifiziert wird. Die dafür notwendigen Präzisierungen können entweder auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe erfolgen. Bei einer Regelung via Verordnung wäre Artikel 76 Abs. 4 VE BPR noch mit der entsprechenden Delegationsnorm an den Bundesrat zu ergänzen.

Begründung:

Gemäss Vorentwurf sind bei der Meldung der offenlegungspflichtigen Zuwendungen konkrete Angaben „der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung“ anzugeben. Es fehlen jedoch Angaben dazu, wer bei juristischen Personen und anderen Rechtskonstrukten als „Urheber / Urheberin“ i.S.v. Artikel 76d VE BPR gilt, so dass das reale Risiko besteht, dass der tatsächliche «Urheber» der Zuwendung im Verborgenen bleibt. Ferner besteht die Gefahr, dass die Regelung durch einzelne Geldgeberinnen oder Geldgeber umgangen werden kann, indem diese ihre Identität gezielt mittels Einsatzes von anonymen Rechtskonstrukten (z.B. Stiftungen) verschleiern.

Die Vorlage muss deshalb dahingehend präzisiert werden, dass der *tatsächliche wirtschaftliche Geldgeber* bekanntzugeben ist. Dieses Prinzip ist im Schweizer Wirtschafts- und Rechtssystem bereits etabliert, namentlich im Finanzbereich (z.B. bei Geldwäschereibekämpfung oder im Steuerbereich, wo der wirtschaftlich Berechtigte an Vermögenswerten zu erfassen ist). Mit den entsprechenden Präzisierungen in der vorliegenden Gesetzesrevision kann gleichzeitig auch verhindert werden, dass die Offenlegungspflichten für politische Zuwendungen umgangen werden

zum Beispiel über unzulässige Stückelungen oder allenfalls durch parteiinterne Zuwendungen an die Bundeshauspartei (via Kantonalparteien / Sektionen).

Kontrolle (Art. 76e VE BPR)

Wir beantragen, Artikel 76e Absätze 1 und 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 und korrekt sind.*

² *[unverändert]*

³ *~~Werden die Angaben und Dokumente nicht innert der angesetzten Frist nachgeliefert, ist die~~ Die zuständige Stelle ist verpflichtet, Straftaten, von denen sie ~~anlässlich der Kontrolle~~ im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis erlangt, bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Bei Fristansetzungen nach Absatz 2 weist sie auf diese Anzeigepflicht hin.*

Begründung:

Eine griffige und dennoch verhältnismässige Kontrolle bei der Umsetzung der neuen Gesetzesnormen ist zentral für deren konsequente Einhaltung und Durchsetzung in der Praxis. Der Vorentwurf verfehlt dieses Ziel jedoch bei Weitem: Es ist eine bloss administrative Prüfung vorgesehen, welche sich auf die Einhaltung der Fristen und Vollständigkeit der Dokumente beschränkt. Falsche oder fehlerhafte Angaben (ob bewusst oder unbewusst) werden damit aber nicht erfasst. Damit bliebe in der Realität auch die in Artikel 76e Absatz 3 vorgesehene Anzeigepflicht an die Strafverfolgungsbehörden toter Buchstabe: Wenn das Gesetz der zuständigen Behördenstelle gar keine inhaltliche Prüfkompetenz zuspricht, ist nicht nachvollziehbar, wie diese anlässlich ihrer «Kontrolle» mögliche Straftaten erkennen kann geschweige denn zur Anzeige bringen soll.

Zwingend erforderlich ist deshalb die Kompetenz und Pflicht der Prüfstelle, die Angaben auch *inhaltlich* zu verifizieren (vorgeschlagene Ergänzung zu Abs. 1). Die inhaltliche Kontrolle sollte zumindest stichprobenweise erfolgen. Dass eine materielle Prüfung mit verhältnismässigem Aufwand und tiefen Administrativkosten realisierbar ist, zeigen auch die Erfahrungen der Behörden in den Kantonen, welche bereits über Transparenzvorschriften bei der Politikfinanzierung verfügen.

Aufgrund der Ergänzung von Abs. 1 (Angaben sind auch inhaltlich zu verifizieren), muss auch Abs. 3 leicht angepasst werden. Sonst müsste die zuständige Stelle bei Falschangaben vor der Anzeigenerstattung widersinnigerweise der Täterin oder dem Täter Gelegenheit einräumen, die Angaben zu korrigieren (die Polizei muss den Dieb ja sinnvollerweise auch nicht darauf hinweisen, er habe ein Auto gestohlen und ihm Gelegenheit geben, dieses zurückzugeben, weil sonst eine Strafverfolgung eröffnet würde). Bei bewusster Verschleierung oder gar Verfälschung der meldepflichtigen Angaben hat deshalb eine Anzeige zu erfolgen ohne vorgängige Nachfristansetzung.

Eine Ergänzung von Abs. 3 empfiehlt sich auch bezüglich des Auslösers der Anzeigepflicht: Dieser muss sich für die Prüfstelle gemäss dem Vorentwurf «anlässlich der Kontrolle» ergeben. Dies ist aber zu eng gefasst: Der Prüfstelle blieben so die Hände gebunden vor allem dann, wenn sie *nach* erfolgter Kontrolle (z.B. durch Dritthinweise) über Unregelmässigkeiten erfährt, die eine Anzeigepflicht ausgelöst hätten, wären diese *anlässlich der Kontrolle* bekannt geworden. Deshalb sollte die Prüfstelle verpflichtet werden, die Strafverfolgungsbehörden über mögliche Straftaten im

Sinne des vorliegenden Gesetzes hinzuweisen, von denen sie *im Rahmen ihrer Tätigkeit* Kenntnis erlangt.

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

Wir unterstützen das Verbot anonymer Zuwendungen, zumal dies eine Kernvoraussetzung für eine effektive Transparenzregelung in der Politikfinanzierung ist. Gleiches gilt für die im Vorentwurf vorgeschlagenen Modalitäten mit dem Umgang solcher Zuwendungen. Auch sind wir einverstanden mit einem Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland.

Strafbestimmungen (Art. 76h VE BPR)

Angesichts der hohen demokratiepolitischen und rechtsstaatlichen Bedeutung der Vorlage erachten wir die vorgeschlagenen Maximalbusse als tief. Wir begrüßen aber und erachten im Interesse der General- und Spezialprävention als wichtig, dass auch die fahrlässige Tatbegehung strafbar ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Eric Martin
Präsident



Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt
Geschäftsführer



lobbywatch.ch
Plattform für transparente Politik
Plateforme pour une politique transparente

Per E-Mail an:

Staatspolitische Kommission
des Ständerats; Sekretariat
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 26. August 2019

**Stellungnahme des Vereins Lobbywatch.ch zur Vernehmlassung des Bundesgesetzes
über die politischen Rechte (BPR), beziehungsweise die Parlamentarische Initiative
“Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung” (Vorentwurf der Staatspolitischen
Kommission des Ständerates vom 29. April 2019)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins Lobbywatch.ch reichen wir hiermit fristgerecht unsere Stellungnahme
zum oben erwähnten Vorentwurf ein.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme

Freundliche Grüsse

Thomas Angeli
Co-Präsident Lobbywatch.ch

Philippe Wenger
Vorstand Lobbywatch.ch



Stellungnahme des Vereins Lobbywatch.ch zur Vernehmlassung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR), beziehungsweise die Parlamentarische Initiative “Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung” (Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 29. April 2019)

Grundsätzliches

Der Verein Lobbywatch.ch wurde 2014 gegründet und setzt die Arbeit eines vorwiegend aus Journalistinnen und Journalisten zusammengesetzten Recherchenetzwerkes fort, das sich seit 2010 intensiv mit dem Thema Lobbyismus auf Bundesebene beschäftigt. Der Verein ist politisch und konfessionell unabhängig und betreibt eine nichtkommerzielle Plattform zur Stärkung der Transparenz in der Politik¹. Dazu betreibt Lobbywatch.ch eine öffentlich zugängliche Datenbank. Wir recherchieren, kontrollieren und publizieren die Interessenbindungen von Mitgliedern des National- und Ständerats, thematisieren Interessenkonflikte und sensibilisieren interessierte Bürgerinnen und Bürger für die Thematik des politischen Lobbyismus. Der Verein Lobbywatch.ch hat aktuell rund 230 Mitglieder.

Das Fazit unserer mehrjährigen Recherchen ist ernüchternd: Wir stellen ganz grundsätzlich in grossen Teilen der Bundesversammlung eine mangelnde Sensibilität für Interessenkonflikte fest. Am eindrücklichsten zeigt sich dies bei den von den Mitgliedern von National- und Ständerat offen gelegten Interessenbindungen. Diese Selbstdeklaration ist oft veraltet, fehlerhaft oder unvollständig. Eine Kontrolle existiert nicht. In einer Vielzahl von Artikeln in unterschiedlichsten Medien hat Lobbywatch.ch die fragwürdigen Auswüchse des heutigen Systems thematisiert und auf demokratiepolitische fragwürdige Abläufe und Sachverhalte hingewiesen. Für die grosse Nähe zwischen Interessenvertretern und gesetzgebender Instanz herrscht unter den Parlamentsmitgliedern weit verbreitetes Unverständnis. Transparenzforderungen und Reformversuche stossen auf harten Widerstand.

Die bis heute unter vielen Mitgliedern des Parlaments herrschende Meinung über den Einfluss von Lobbys kontrastiert mit dem allgemeinen Eindruck von breiten Teilen der Bevölkerung. Gemäss einer repräsentativen Umfrage von Transparency International sind zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung der Ansicht, vermögende Personen würden in der Schweiz einen übermässig grossen Einfluss auf die Regierungstätigkeit ausüben. Sie befürworten darum strengere Regeln für das Lobbying². Die gleiche Umfrage zeigt zudem ein grosses Misstrauen gegenüber der Integrität der Schweizer Politikerinnen und Politiker. Zwei Drittel der Befragten denken, dass ein Teil der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in Korruption verwickelt sei.

1 https://cms.lobbywatch.ch/sites/lobbywatch.ch/files/docs/Statuten_Lobbywatch_2019.pdf

2 https://transparency.ch/wp-content/uploads/2017/08/GCB_Switzerland_Data.pdf



Diese Ausgangslage zeigt, wie wichtig und dringend eine wirksame Regulierung des Lobbyismus, aber auch der Finanzierung der Politik im Allgemeinen ist. Nur durch eine transparente, glaubwürdige und kontrollierte Regelung kann das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Behörden nachhaltig gestärkt werden.

Würdigung der Vorlagen

Der aktuelle Entwurf der SPK-SR nimmt sich dem Problem der mehrfach gerügten³ Intransparenz in der Schweizer Politikfinanzierung an. Der Entwurf zeugt von einem ernsthaften und durchdachten Bemühen, einen ersten Schritt in Richtung grundsätzlicher Transparenz zu machen, wie er einer offenen Demokratie wie der Schweiz würdig ist. Insbesondere begrüssen wir die Formulierungen, wonach Politikfinanzierung auf Bundesebene im Grundsatz offengelegt werden muss. Ebenso unterstützen wir die Definition der weiteren politischen Akteurinnen und Akteure (neben den Parlamentsparteien) in Art. 76c, Abs. 1. Zuletzt schränken das Verbot von Auslandszuwendungen und eine unverzügliche Offenlegungspflicht die Möglichkeit zur Gesetzesumgehung wirksam ein.

Nichtsdestotrotz würde der vorliegende Entwurf in seiner jetzigen Ausführung auf weiten Strecken wirkungslos bleiben. Dies hat zwei Gründe. Zum einen wurden die Schwellenwerte, ab denen das Gesetz greifen würde, derart hoch angesetzt, dass sie in der Realität nur in wenig bedeutsamen Einzelfällen zum Tragen kommen würden. Desweiteren fehlt eine Unterscheidung zwischen der Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkampagnen. Diese Unterscheidung ist darum wichtig, weil aus Sicht der Finanzierung völlig andere Voraussetzungen gelten: So werden zum Beispiel Abstimmungskampagnen meist national und mehrsprachig und Wahlkampagnen meist kantonale und einsprachig geführt.

Werden die Grenzwerte gemäss unseren Vorschlägen gesenkt und differenziert, liegt mit dem aktuellen Entwurf ein wirkungsvolles Instrument vor, um Transparenz in der Bundespolitik und somit das Vertrauen der Bevölkerung in eben diese zu fördern.

3 <https://rm.coe.int/dritte-evaluationsrunde-funfter-zwischenbericht-uber-die-konformitat-d/16808ccb9a>



Materielle Kommentare

76b

Mit Abs. 1 wird ein Grundsatz- oder Zweckartikel geschaffen, der die Parteien zwingt, ihre Finanzen grundsätzlich offen zu legen. Somit liegt hier vollkommene Umkehr des bisherigen Ansatzes in Sachen Parteienfinanzierung vor, nämlich weg vom heutigen System der völligen Intransparenz hin zu einer grundsätzlich vorbehaltlosen Transparenz. Abs. 1 widerspiegelt in seiner klaren und schlichten Formulierung die Lektionen, die aus Skandalen wie jenen um den Genfer Staatsrat Pierre Maudet gelernt wurden. Diese eigentliche Systemwende ist längst überfällig und wir begrüßen sie ausdrücklich. Dieser grundsätzliche und direkte Ansatz sollte stets als Massstab genutzt werden für die Bewertung der einzelnen Elemente der gesamten Vorlage.

Abs. 2, lit. a verlangt lediglich die Offenlegung der Einnahmen (im Gegensatz zur Volksinitiative "Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung", nachfolgend "Volksinitiative" und zum Teil der Minderheit Stöckli, Janiak, die die Offenlegung von Einnahmen, Budget und Vermögenslage verlangt). Aus unserer Sicht ist dagegen nichts einzuwenden, ist doch die Verwendung von vorhandenen Finanzmitteln Teil der politischen Stossrichtung eines politischen Akteurs. Wohingegen die Herkunft Einnahmen dieses Akteurs mögliche Interessenbindungen offenlegt, die für die politische Meinungsbildung von Relevanz ist.

Abs. 2, lit. b nennt 25'000 Franken als Grenzwert, ab dem wirtschaftliche Vorteile offengelegt werden müssen. Dieser im Bericht zur Initiative als Konkretisierung von Abs. 1 bezeichneter Wert unterläuft den darin festgesetzten Grundsatz, weil er schlicht viel zu hoch angesetzt ist. Einzelspenden dürften nur in den allerseltensten Fällen eine derartige Höhe erreichen, etwa wenn es sich bei den Spendern um multinationale Firmen handelt⁴, alles darunter würde nicht erfasst. Wie wir im Kommentar zu Art. 76c noch erfahren werden, könnte diese Schwelle bei einzelnen politischen Akteurinnen und Akteuren dazu führen, dass gar nichts gemeldet wird. Wir erachten selbst den in der Volksinitiative und der Minderheit Stöckli, Bruderer Wyss, Comte und Janiak genannten Wert von 10'000 Franken als zu hoch und schlagen einen Wert von 5'000 Franken vor. Natürlich basiert auch dieser Wert auf nicht systematisierten Erfahrungswerten. Erst durch das systematische Sammeln von Erfahrungswerten wird in Zukunft eine Aussage möglich sein, welcher Schwellenwert praktikabel ist. Und mit einem Schwellenwert von 25'000 Franken werden ausser ein paar besondere und nicht aussagekräftigen Beispielen keine solche Erfahrungen möglich werden. Unsere Vermutung ist, dass auch 5'000 Franken nur einen Bruchteil aller Zuwendungen erfassen wird.

4 http://www.actares.ch/download/171000_Actares_Bericht_PolitischeSpendenSMI15-16_D.pdf



Lobbywatch beantragt die Senkung des in Art. 76b, Abs. 2, lit. b genannten Wertes von 25'000 auf 5'000 Franken.

76c

In Abs. 1 wird ein derselbe Grundsatz wie in Art. 76b, Abs. 1 formuliert, dabei gilt er in diesem Falle für politische Akteure, die keine Bundesparlamentsparteien sind und sich im Hinblick auf eine nationale Wahl oder Abstimmung engagieren. Die in Art. 76b in einen gesonderten Absatz ausgelagerte Konkretisierung erfolgt hier bereits im ersten Absatz selbst. Ungeachtet davon, ob dieses Vermengen von Zweck und Materiellem die Grundsätzlichkeit des Ansinnens unterminiert, kritisieren wir hier zwei Dinge: Erstens wird keine Unterscheidung zwischen Wahlen und Abstimmungen gemacht und zweitens sind die genannten Beträge in 76c auf jeden Fall zu hoch.

Nationale Wahlen und Abstimmungen unterscheiden sich hinsichtlich der Finanzierung in einem wesentlichen Aspekt: Während Abstimmungskampagnen immer national geführt werden, weil die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die gleichen Fragen auf Bundesebene beantworten müssen, sind sowohl Nationalrats- als auch Ständeratswahlen hinsichtlich der Wahlkampffinanzierung eine kantonale Angelegenheit. Dies bedeutet, dass Abstimmungskampagnen theoretisch eine 26fach grössere Fläche abdecken, mehrsprachig geführt und eine grössere Anzahl an Unterstützungskomitees und Ähnlichem koordinieren müssen. Dies bedeutet einen massiven Mehraufwand gegenüber Wahlkampagnen, die sich auf einen Kanton beschränken, meistens einsprachig geführt werden und selten mehr als ein Unterstützungskomitee umfassen. Will man hier vergleichbare Schwellenwerte erreichen, müssten jene für Wahlen einen Bruchteil (im Verhältnis zur jeweiligen kantonalen Bevölkerungszahl) von jenem für Abstimmungen ausmachen - aus Gründen der Praktikabilität kann zur Würdigung dieser Unterschiede aber auf zwei Schwellenwerte abgestellt werden: Einem für Abstimmungen und einem für Wahlen.

Bei der Frage nach den richtigen Schwellenwerten fehlen aufgrund der bisherigen Traditionen der Intransparenz belastbare Zahlen, es müssen also auch hier auf nicht systematisierte Erfahrungswerte abgestellt werden. Eine aktuelle Umfrage von SRF ergibt, dass mit dem genannten Schwellenwert wahrscheinlich kaum jemand im Bundesparlament seine oder ihre Finanzen gemäss der Vorlage offen zu legen hätte: Der höchste genannte Wert erreicht "lediglich" 200'000 Franken⁵. Auch andere öffentlich genannte Schätzwerte von Parlamentarierinnen und Parlamentariern liegen deutlich unter dem Schwellenwert von 250'000 Franken.⁶

5 <https://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2019/tiefer-griff-ins-portemonnaie-so-viel-geld-stecken-schweizer-politiker-in-den-wahlkampf>

6 <https://www.srf.ch/news/schweiz/arena-zu-transparenz-ist-unsere-stimme-kaeuflich>



Für Abstimmungen muss der Schwellenwert ebenfalls drastisch gesenkt werden. Denn es geht nicht darum, die Gesamtsumme zu kennen, die für eine Abstimmung aufgewendet wurde (diese Information hat über ein paar boulevardeske Schlagzeilen und langfristige wissenschaftliche Forschung hinaus kaum einen politischen Wert). Vielmehr geht es darum, möglichst viel Transparenz darüber zu erstellen, welche konkreten Akteurinnen und Akteure mit erheblichen Finanzmitteln versuchen, auf die Stimmbevölkerung einzuwirken. Dieses Ziel erreicht man nur, wenn die einzelnen Akteurinnen und Akteure ab einer gewissen Grösse erfasst werden und nicht nur die Hauptkampagne. Zusätzlich ist das Umgehungsrisiko bei einem Schwellenwert von 250'000 Franken erheblich. Es ist zum Beispiel viel leichter, eine Summe von einer Million Franken in vier Tranchen zu stückeln als in deren zehn, wie es bei einem Schwellenwert von 100'000 Franken der Fall wäre. Für jede Tranche müsste eine entsprechende Organisation gegründet werden, was einen nicht zu unterschätzenden Umgehungsanfang darstellt, den man so hoch wie nur irgend möglich ansetzen sollte. Wir schlagen deshalb einen Wert von 100'000 Franken für Abstimmungskampagnen vor.

Die Schwellenwerte in Abs. 2, lit. c und Abs. 3 sollten analog der bereits gemachten Ausführungen auf 5'000 beziehungsweise 100'000 Franken angepasst werden.

Lobbywatch beantragt die Schaffung von zwei Schwellenwerten in Art. 76c, Abs. 1. Einen für Wahlen und einen für Abstimmungen. Der für Wahlen sollte auf 25'000, jener für Abstimmungen auf 100'000 Franken angesetzt werden. Die Schwellenwerte sollten analog von Art. 76b, Abs. 2 in gesonderte Literae genannt werden. Der Schwellenwert von Art. 76c, Abs. 2, lit. c sollte von 25'000 auf 5'000 Franken gesenkt werden. Der Schwellenwert von Art. 76c, Abs. 3 sollte von 250'000 auf 100'000 Franken gesenkt werden.

76d

Abs. 2 befasst sich mit der Meldepflicht gemäss Art. 76c, Abs. 2, lit. c in der Zeit zwischen dem Termin für die Einreichung der budgetierten Einnahmen und jenem Termin für die Einreichung der Unterschriften. Wir erachten gerade die Unverzüglichkeit der Meldung als besonders wichtig. Abs. 2 ist vor allem in Verbindung mit Art. 76f, Abs. 3 (fortlaufende Veröffentlichung der Meldung) von grosser Wichtigkeit und sollte unbedingt beibehalten werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass durch Verschleppung der Meldung die Meldepflicht völlig ausgehöhlt wird.

76e und 76g

Die Bezeichnung der zuständigen Stelle wird als Kompetenz des Bundesrates ausgewiesen. Im Bericht zur Initiative wird dabei die Bundeskanzlei als logische Stelle genannt, weil sie "gemäss aktueller Rechtslage bereits zuständig (ist) für die Registrierung politischer Parteien". Die Rechtslage ist Art. 1 der Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister



(SR 161.15). Uns ist bewusst, dass eine solche Regelung nicht für die Gesetzesstufe üblich ist. Wir wollen hiermit aber betonen, dass eine externe Stelle als zuständige Stelle nicht angebracht wäre, da die Kontrolle deren Unabhängigkeit eine unnötige Zusatzaufgabe und dadurch ein unnötiges Zusatzrisiko für unerwünschte Einflussnahme darstellt. Wir schlagen die Eidgenössische Finanzkommission als zuständige Stelle vor, da die mit der Entgegennahme vergleichbarer Finanzinformationen (und allenfalls der Sanktion fehlender oder fehlerhafter Meldungen) einschlägige Erfahrung hat. Die Bundeskanzlei hat den Nachteil, dass sie direkt dem Parlament untersteht und somit gehemmt sein könnte, ihrer Aufsichtspflicht mit der notwendigen Nachhaltigkeit nachzukommen.

76h

Abs. 1 verbietet die Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland und anonyme Zuwendungen. Beide Verbote sind unerlässlich, um das Gesetz durchzusetzen, da sonst die Gefahr der Umgehung der Meldepflicht besteht. Die Minderheit Caroni fordert die Streichung des Verbotes der Auslandszuwendungen, weil es keinen moralischen Unterschied zwischen inländischen und ausländischen Zuwendungen gibt. Das ist zwar richtig, zielt aber am Zweck des Verbotes vorbei. Die Schweiz hat keine Kontrolle über Zuwendungen von ausländischen Personen, Körperschaften und Institutionen. Das bedeutet, dass gegen Umgehungsversuche, die auf Mitteln beruhen, die im Sendeland legal sind, kein Einfluss genommen werden kann. Und selbst wenn eine Handhabe besteht, ist die strafrechtliche Verfolgung von Verfehlungen schon nur aus praktischen Gründen massiv eingeschränkt. Werden Auslandszuwendungen erlaubt, würden Umgehungsmöglichkeiten geschaffen. Auch verunmöglicht das Verbot Auslandszuwendungen gar nicht, denn ausländische Zuwenderinnen und Zuwender hätten noch immer die Möglichkeit, das Geld über eine inländische Person zu leiten.

76j

Die maximale Bussenhöhe ist relativ hoch, was aus unserer Sicht zu begrüßen ist. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass in der Politikfinanzierung mitunter mit sehr hohen Beträgen gerechnet wird. Allerdings zeigt gerade dieser Umstand, dass selbst eine Busse von 40'000 Franken in bestimmten Kontexten zu wenig sein kann. Paradoxerweise signalisieren die in der Vorlage genannten hohen Schwellenwerte, ab denen eine Meldepflicht beginnt, dass die Busse womöglich zu einem neutralen Budgetposten bei Zuwenderinnen und Zuwendern verkommen kann. Wird beispielsweise eine Zuwendung von einer Million Franken an eine Partei anonym geleistet, so beträgt die Busse gerade einmal vier Prozent davon. Das Fazit daraus: Wenn der Massstab bei der Begehung des Vergehens nur gross genug ist, gibt es keine nennenswerte Strafe mehr und der präventive und repressive Charakter der Busse verschwindet. Aus diesem Grund sollte die Busse als zusätzlich zum Einziehen der falsch oder nicht deklarierten Mittel gesprochen werden.



lobbywatch.ch
Plattform für transparente Politik
Plateforme pour une politique transparente

*Lobbywatch beantragt den Zusatz “und dem Einzug der falsch oder nicht deklarierten Mitteln”
hinter den Bussen unter Art. 76j, Abs. 1 und Abs. 2.*

Wir bedanken uns bestens für die Möglichkeit, zur Vorlage Stellung nehmen zu dürfen und bedanken uns ebenfalls für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Argumente. Natürlich stehen wir für Fragen jederzeit zur Verfügung.

Madame
Pascale Bruderer
Présidente de la Commission des
institutions politiques du Conseil des Etats
3003 Berne

Par courrier électronique :
spk.cip@parl.admin.ch

Paudex, le 16 août 2019
PGB

**Consultation: transparence dans le financement de la vie politique / avant-projet de
modification de la loi fédérale sur les droits politiques**

Madame la Présidente,

Nous avons pris connaissance du projet de réglementation mentionné en titre, qui a retenu toute notre attention. Par la présente, nous souhaitons vous faire connaître notre position.

1. Contenu du projet

Le projet de réglementation mis en consultation émane de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E). Il constitue un contre-projet indirect à l'initiative populaire «pour plus de transparence dans le financement de la vie politique», déposée en octobre 2017. Les parlementaires ne contestent pas sur le fond les revendications de l'initiative, mais ils estiment qu'une telle réglementation, avec des dispositions relativement précises, n'a pas sa place dans la Constitution et doit plutôt figurer dans la loi fédérale sur les droits politiques (LDP). Le texte proposé est ainsi plus détaillé que le texte de l'initiative, mais aussi un peu moins restrictif.

La réglementation proposée, si on la considère en fonction des différentes situations, se présente ainsi:

- *Partis politiques*: tous les partis représentés à l'Assemblée fédérale (de même que les parlementaires qui ne seraient membres d'aucun parti) doivent déclarer chaque année leurs recettes, ainsi que les dons dépassant 25'000 francs.
- *Récolte de signatures pour une initiative populaire*: les personnes et organisations qui récoltent des signatures doivent déclarer, 15 jours après la publication dans la Feuille fédérale, leurs recettes budgétisées; puis, 60 jours après le dépôt des signatures, le décompte final de leurs recettes, ainsi que les dons de plus de CHF 25'000.
- *Récolte de signatures pour un référendum*: les personnes et organisations qui récoltent des signatures doivent déclarer, 60 jours après le dépôt des signatures, le décompte final de leurs recettes, ainsi que les dons de plus de CHF 25'000.
- *Campagne de votation (initiative populaire ou référendum)*: les personnes et organisations menant campagne et y consacrant plus de 250'000 francs doivent déclarer, 45 jours avant la votation, leurs recettes budgétisées; puis, 60 jours après la votation, le décompte final de leurs recettes, ainsi que les dons de plus de CHF 25'000.
- *Election au Conseil national*: les personnes et organisations menant campagne et y consacrant plus de 250'000 francs doivent déclarer, 45 jours avant l'élection, leurs

recettes budgétisées; puis, 60 jours après l'élection, le décompte final de leurs recettes, ainsi que les dons de plus de CHF 25'000.

- *Election au Conseil des Etats (où la Confédération ne peut légiférer qu'a posteriori):* les conseillers aux Etats élus et dont la campagne a coûté plus de CHF 250'000 doivent déclarer, 60 jours après l'élection, le décompte final de leurs recettes ainsi que les dons de plus de CHF 25'000.

Les déclarations de dons doivent indiquer l'identité des donateurs (nom, prénom, commune de domicile, ou raison sociale et siège, y compris pièces justificatives). Les dons reçus (y compris ceux de moins de CHF 25'000) ne peuvent pas être anonymes, ni venir de l'étranger (sauf s'il s'agit de citoyens suisses résidant à l'étranger); cas échéant, ils doivent être remboursés, ou à défaut versés à la Confédération.

Une autorité est chargée de recueillir les documents exigés et de les publier sur une page internet. La violation des obligations de déclarer peut être punie d'une amende allant jusqu'à CHF 40'000.

Des propositions de minorités, se rapprochant du texte de l'initiative populaire, demandent que les partis politiques publient aussi leurs dépenses et l'état de leur patrimoine, ou encore que les limites financières soient fixées plus bas (respectivement CHF 100'000 pour les campagnes et 10'000 pour les dons).

2. Appréciation

L'instauration d'une transparence systématique du financement de la vie politique est considérée par de nombreux acteurs politiques comme une nécessité souhaitable. Nous ne partageons pas cet avis et soutenons plutôt la position négative du Conseil fédéral.

La transparence, lorsqu'elle est pratiquée librement, peut être en soi une bonne chose. Mais lorsqu'elle est exigée par l'Etat, ou par des adversaires politiques qui se soupçonnent mutuellement de disposer de moyens financiers disproportionnés, elle devient l'expression d'une méfiance généralisée, que les nouvelles dispositions légales proposées ne suffiront certainement pas à calmer.

Nous relevons en particulier qu'il sera très difficile, voire impossible, de contrôler l'exactitude ou l'exhaustivité des informations transmises par les partis ou par les comités de campagne. Pour cela, il faudrait procéder à des fouilles de locaux systématiques ou à des surveillances bancaires approfondies – ce qui n'est heureusement pas prévu. A défaut, la méfiance subsistera.

A cela s'ajoute le fait que, même si les informations publiées sont exactes, elles ne reflèteront jamais entièrement la réalité. Si une organisation – patronale ou syndicale, par exemple – implique ses membres dans la défense de telle ou telle cause liée directement ou indirectement à une votation populaire, cet effort ne sera jamais chiffré, ni chiffrable. Il en ira de même si des médias influents décident de défendre activement une certaine position politique, liée directement ou indirectement à une votation populaire. Dans le même ordre d'idées, il faudrait pouvoir tenir compte de l'engagement du Conseil fédéral en faveur ou en défaveur d'un objet soumis au vote populaire. Ainsi, la seule recension des recettes financières des partis politiques et des organisations directement engagées dans des campagnes de votation ne donnera jamais qu'une image très imparfaite des forces en présence.

Dès lors, il importe de considérer le rapport coût-bénéfice de la réglementation proposée. Celle-ci conduira en effet à mettre en place une nouvelle machine administrative relativement lourde – le rapport explicatif admet qu'il est impossible de chiffrer précisément le coût de la future autorité chargée du contrôle. Elle imposera en outre aux acteurs de la

démocratie directe des contraintes administratives pouvant se révéler fastidieuses, à tout le moins pour des comités de milice – ce qui risque de concentrer encore davantage la démocratie directe entre les mains des partis politiques disposant d'un appareil professionnel important. Mais tout ce travail ne servira finalement qu'à confirmer plus ou moins ce que chacun sait déjà, à savoir que certains partis politiques ont davantage de moyens financiers que d'autres et que certaines campagnes de votation coûtent plus cher que d'autres.

Dans le meilleur des cas, ces informations resteront peu consultées et peu exploitées. Dans le pire des cas, elles serviront de prétexte à de nouvelles revendications, en particulier pour un financement public des partis politiques – avec pour corollaire un contrôle étatique accru de la démocratie directe.

Pour les raisons qui précèdent, nous rejetons la modification de la loi fédérale sur les droits politiques, telle qu'elle est proposée par la CIP-E.

A titre subsidiaire, nous préférons le texte validé par la majorité de la Commission, moins contraignant que les propositions de minorités. Nous n'avons pas d'autres remarques de détail à formuler quant au texte proposé.

A titre subsidiaire toujours, nous préférons la voie légale choisie par la Commission, moins lourde que la voie constitutionnelle voulue par l'initiative populaire.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre meilleure considération.

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri



Spk.cip@parl.admin.ch

Commission des institutions politiques du
Conseil des Etats
A l'att. de la Présidente
P. Bruderer
3003 Berne

Genève, le 28 août 2019
3248/RR - FER No 34-2019

19.400 é lv. pa. Plus de transparence dans le financement de la vie politique

Madame la Présidente,

Notre Fédération a pris connaissance avec intérêt du projet susmentionné. Elle comprend le souhait d'apporter davantage de transparence dans le financement des campagnes politiques. Celui-ci fait écho à l'initiative "Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)", mais très vraisemblablement également à un besoin des citoyens. Plusieurs cantons, dont des romands, ont d'ailleurs déjà introduit de telles dispositions dans leur législation.

Commentaire général

Pour ce qui concerne l'initiative, notre Fédération estime, à l'instar de votre commission, que de telles dispositions n'ont pas leur place dans la Constitution fédérale. En outre, le montant seuil prévu, de 10'000.-, est sensiblement trop bas et donnerait lieu à une paperasserie qui irait de facto à l'encontre du but visé. Même si elle partage en partie l'opinion de la minorité ayant rejeté l'entrée en matière (notamment le fait que la transparence ne sera que fragmentaire), elle souscrit néanmoins au principe d'un contreprojet, qui respecte l'esprit de transparence poursuivi par les initiants, dans la mesure où ce dernier reste pragmatique.

Commentaire des articles

Article 76b

L'article 76a définit ce qu'est un parti politique enregistré, alors que ce nouvel article est plus large. Si nous souscrivons au principe de cette nouvelle définition, nous proposons qu'il soit fait référence aux listes représentées plutôt qu'aux partis politiques. Ainsi, l'alinéa 3 peut être supprimé, dans la mesure où, pour être élu, il faut avoir été présenté sur une liste, que celle-ci se réfère à un parti enregistré ou non.

Concernant les libéralités, au-delà de la question du montant, pour lequel nous privilégions la proposition de la majorité, nous nous interrogeons sur la portée du commentaire à ce sujet. Nous ne nions pas le fait que des dons puissent être octroyés sous diverses formes, mais certains cas de figure mentionnés (par ex. les donations mixtes) restent très hypothétiques et nous aurions préféré que le projet se limite à régler les modèles de financement les plus courants.

Nous souscrivons enfin au fait que leur patrimoine et les dépenses ne soient pas concernés par cette obligation.

Article 76c

Le seuil proposé de 250'000 francs impose de facto la déclaration de financement pour toute opération politique. A l'échelle fédérale, on ne saura en effet mener de campagnes à moindre frais. Ce seuil nous semble donc particulièrement bas.

Le commentaire indique que cette exigence de transparence aura sur les partis, groupements et personnalités un effet préventif. Que souhaite-on prévenir? Que des campagnes atteignent des montants vertigineux? Si tel était le propos, il s'agira alors d'imposer une limite de dépenses, ce que notre Fédération ne souhaite pas.

Par ailleurs, on s'interroge sur le traitement des actions menées dans le délai de 12 mois précédant une campagne politique sur un sujet qui aurait fait l'objet, par une organisation, d'une politique à long terme, intégrée dans son budget ordinaire. Ces actions entrent-elles dans le cadre de la loi? Et comment traiter les informations diffusées aux membres et sympathisants à travers les organes de presse, la tenue de manifestations, ou encore l'engagement des militants et collaborateurs?

Article 76d

Le délai de 45 jours avant une votation ou une campagne prévu à la lettre a) n'a pas de sens. L'action principale d'une campagne se déroule dans le mois précédent le scrutin, à savoir à partir du moment où les électeurs reçoivent leur matériel de vote. Celle-ci peut par ailleurs évoluer en fonction de l'actualité et du besoin d'apporter des compléments d'information. Le principal est de rendre des comptes dans un délai qui semble raisonnable. Il en est de même pour la lettre d). On peut par ailleurs regretter que le commentaire ne donne aucune justification à cette exigence.

Article 76e

Pas de commentaire, si ce n'est pour relever que la révision des comptes est exigée à Genève dès lors que l'opération a engendré plus de 10'000 francs de frais, sans que cela ne pose de problème particulier.

Article 76f

Notre Fédération s'oppose à une publication sur internet, qui relève du voyeurisme. Tout citoyen intéressé par des opérations électorales doit pouvoir les consulter à la Chancellerie fédérale (ou auprès d'une autre autorité désignée par le Conseil fédéral) ou à celle de son canton de résidence.

Article 76g

Si l'on peut comprendre la proposition d'interdire les libéralités provenant de l'étranger, on peut s'étonner que le commentaire justifie cette interdiction en soulignant qu'elle met en œuvre une initiative parlementaire (18.423), laquelle n'a pas encore été traitée. Nous aurions souhaité davantage de précision à ce sujet.

En conclusion, si la FER souscrit à la volonté de légiférer concernant le financement des partis et des opérations politiques, elle émet de profondes réserves quant aux propositions formulées.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces quelques lignes, nous vous prions de recevoir, Madame la Présidente, nos plus respectueux messages.



Blaise Matthey
Secrétaire général



Stéphanie Rueggsegger
Directrice Dpt Politique générale
FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.

Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Zürich, 23. Mai 2019

Stellungnahme zum Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste gastgewerbliche Arbeitgeberverband für Hotellerie und Restauration mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und vier Fachgruppen, nimmt im Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung») gerne wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Würdigung

GastroSuisse befürwortet, dass ein indirekter Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative ausgearbeitet wird. Sie lehnt jedoch den vorliegenden Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29. April 2019 ab. Die Offenlegungspflicht soll nicht auf Wahl- und Abstimmungskomitees angewendet werden.

II. Zu den einzelnen Änderungen

Art. 76c: GastroSuisse spricht sich dafür aus, dass Art. 76c im Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte gestrichen wird. Die Offenlegungspflicht soll nicht für natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften gelten, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen oder auf Bundesebene Unterschriften für Volksinitiativen oder Referenden sammeln.

Wie der Bundesrat hält auch GastroSuisse eine solche Offenlegungspflicht für Wahl- und Abstimmungskomitees für zu komplex und zu aufwändig. GastroSuisse teilt diesbezüglich die Meinung der Kommissionsminderheit (Caroni, Föhn, Müller Philipp), dass der bürokratische Aufwand in keinem Verhältnis zur gewonnenen Transparenz stehe. Die Einhaltung der Offenlegungspflicht lässt sich kaum kontrollieren.

Zudem benachteiligt die Offenlegungspflicht für Wahl- und Abstimmungskomitees jene natürlichen und juristischen Personen in der Ausübung ihrer demokratischen Rechte, die über geringe Eigenmittel verfügen und bei Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Spenden angewiesen sind. Auch darf die Ausübung der politischen Rechte generell nicht leichtsinnig erschwert werden.

Des Weiteren lässt sich der Begriff «eine Kampagne führen» nicht klar definieren. Im erläuternden Bericht zum Entwurf steht dazu geschrieben: «Das Führen einer Kampagne setzt voraus, dass mit einer gewissen Intensität und Kontinuität angestrebt wird, das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen.» Angesichts der drohenden strafrechtlichen Sanktionen bei Verstössen ist diese Abgrenzung zu unscharf.

Art. 76h Abs. 1 Bst. d: GastroSuisse begrüsst ein Verbot der Annahme jeglicher Zuwendungen aus dem Ausland. Der Verband befürwortet insbesondere, dass das Verbot auch für Wahl- und Abstimmungskampagnen gelten soll. Diese Bestimmung sollte unabhängig vom indirekten Gegenvorschlag umgehend eingeführt werden. Schliesslich besteht mehr denn je die Gefahr, dass ausländische Staaten, Unternehmen oder Personen Abstimmungsergebnisse zu beeinflussen versuchen und damit insbesondere eigene ökonomische Interessen verfolgen.

Art. 76j Abs. 2: GastroSuisse teilt die Meinung der Kommissionsminderheit (Caroni, Bischof, Engler, Hegglin, Minder), dass keine Bussen für fahrlässiges Handeln eingeführt werden sollen. Eine solche Bestrafung ist übertrieben und unverhältnismässig. Art. 76j Abs. 2 ist demnach zu streichen.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

GastroSuisse



Casimir Platzer
Präsident



Severin Hohler
Leiter Wirtschaftspolitik

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
3003 Bern

per Mail an spk.cip@parl.admin.ch

Basel, 28. August 2019 LU

**Stellungnahme der Handelskammer beider Basel zur parlamentarischen Initiative:
Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Vorentwurf Bundesgesetz über die
politischen Rechte)**

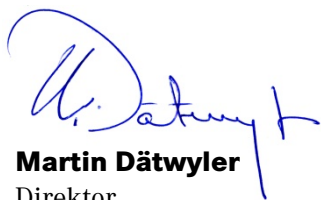
Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, sich zum Vorentwurf für eine Revision des Bundesgesetzes
über die politischen Rechte vernehmen lassen zu können.

In der Beilage senden wir Ihnen unsere Stellungnahme, mit der Bitte, unsere Überlegungen bei den
zukünftigen Arbeiten zu berücksichtigen. Für zusätzliche Fragen im Zusammenhang mit unseren
Darstellungen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Handelskammer beider Basel


Martin Dätwyler
Direktor


Luca Urgese
Leiter Finanzen und Steuern

Beilage:
Stellungnahme

Martin Dätwyler
Direktor

T +41 61 270 60 81
F +41 61 270 60 65

m.daetwyler@hkbb.ch

Handelskammer beider Basel

St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60
F +41 61 270 60 05

www.hkbb.ch

Stellungnahme

Basel, 28.08.2019 LU

Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung

Die Handelskammer beider Basel unterstützt Transparenz, wo diese dazu dient, Informationen offenzulegen, die für den Informationsempfänger von Relevanz sind. Bei den vorliegenden Vorschlägen für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung ist dies nicht der Fall. Die Handelskammer lehnt deshalb sowohl die Transparenz-Initiative als auch einen indirekten Gegenentwurf ab.

Ausgangslage

Am 10. Oktober 2017 hat ein Komitee eine Volksinitiative mit dem Titel „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ eingereicht. Ziel der Initiative ist es, dass Einnahmen und die Herkunft von Zuwendungen bei Parteien und Komitees künftig offengelegt werden müssen.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat beschlossen, der Initiative einen indirekten Gegenentwurf gegenüberzustellen, der wesentliche Elemente der Initiative aufnehmen und auf Gesetzesstufe verankern soll.

Anliegen

Grundsätzliche Überlegungen

Als Wirtschaftsverband ist der Handelskammer beider Basel Transparenz wichtig. Transparenz ist jedoch kein Selbstzweck. Sie dient dazu Informationen offenzulegen, die für den Informationsempfänger relevant sind. Sie darf dabei aber nicht zur Scheintransparenz verkommen. So wird den Wahl- und Stimmberechtigten beispielsweise ein falsches Bild vermittelt, wenn nur ein Teil der Informationen über Politikfinanzierung offengelegt wird.

Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zur Transparenz-Initiative festgehalten hat, bietet eine Offenlegung der Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkämpfen keinen wesentlichen Mehrwert. Die Handelskammer teilt diese Haltung. Die Wirksamkeit solcher Transparenzregeln konnte bisher, wie die Kommission in ihrem Bericht einräumen muss, nicht nachgewiesen werden.

Demgegenüber weist das Vorhaben jedoch erhebliche Risiken für das politische System der Schweiz auf. Die Handelskammer lehnt deshalb Transparenzregelungen, wie sie die Initiative und der indirekte Gegenentwurf vorsehen, schon aus grundsätzlichen Überlegungen ab.

Handelskammer beider Basel

St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60
F +41 61 270 60 05

www.hkbb.ch

Unstatthafter Vergleich mit dem Ausland

Vergleiche mit Ländern wie Deutschland oder Frankreich sind nicht statthaft, weil diese eine grundlegend andere politische Struktur aufweisen. In den beiden genannten Ländern stellt die staatliche Parteienfinanzierung die wichtigste Einnahmequelle für die Parteien dar. Damit befinden sich die dortigen Parteien in einer kritischen finanziellen Abhängigkeit zum Staat, obwohl eine ihrer Hauptfunktionen dessen Kontrolle ist. Zudem bestehen Anreize, die Finanzierungsregeln so auszugestalten, dass die sich an der Macht befindlichen Parteien davon überproportional profitieren.

Diverse Skandale betreffend Parteifinanzierung, die sich in den letzten Jahren in den genannten Ländern ereignet haben, zeigen auf, dass ein solches staatliches Finanzierungssystem nicht zu weniger, sondern zu mehr Problemen führt. Sie führen also nicht zu einer Beendigung der Diskussion über Politikfinanzierung, sondern verlagert das Diskussionsfeld nur.

Weil klare und trennscharfe Regelungen nicht möglich sind, kommt es immer wieder zu Vorfällen im Graubereich, die (teils politisch motiviert) für öffentliche Diskussionen sorgen, selbst wenn sie letztendlich nur den Bereich des Erlaubten maximal ausreizen. Dies ist für die Schweiz nicht wünschbar, weil die Politik an solchen Diskussionen unnötigerweise nachhaltig Schaden nimmt. Zudem binden diese Diskussionen Ressourcen, die für die wirklich relevanten politischen Geschäfte fehlen, ohne wirklich für einen Mehrwert zu sorgen.

Schaden für das Milizsystem

Das politische System der Schweiz baut ganz wesentlich auf dem Milizprinzip auf. Die vorgesehene Regelung würde zwangsläufig zu einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand und erhöhte Kosten verursachen. Abgrenzungsprobleme sind bereits jetzt absehbar. Ehrenamtlich engagierte Milizpolitikerinnen und -politiker müssten sich deshalb in ihrer Freizeit vermehrt mit unnötiger Bürokratie beschäftigen, statt ihre Zeit ihrer politischen Tätigkeit widmen zu können. Es ist offensichtlich, dass dies zu einem Verdruss führt, der den Mangel an Milizpolitikerinnen und -politikern weiter verschärfen wird.

Unvollständige Abbildung der politischen Realität

Beschränken sich die Transparenzregelungen auf Einnahmen und Zuwendungen, wird ein wesentlicher Teil der Politikfinanzierung ausser Acht gelassen. So plädieren Wirtschaftsverbände immer wieder dafür, dass Arbeitgeber ihren Mitarbeitenden die notwendigen Freiräume zur Verfügung stellen, um ein politisches Amt auszuüben. Und gerade Interessenverbände und Gewerkschaften stellen ihren Mitarbeitenden häufig Zeit und Infrastruktur für ein politisches Amt zur Verfügung.

Nimmt man Transparenz ernst und will man verhindern, dass ein falsches Bild der Politikfinanzierung vermittelt wird, müssten auch diese Leistungen erfasst und offengelegt werden. Dies würde es für Arbeitgeber jedoch deutlich unattraktiver machen, ihren Mitarbeitenden Zeit oder Infrastruktur für ihr politisches Engagement bereitzustellen. Es ist offensichtlich, dass es zu enormen Abgrenzungsproblemen kommen würde. Im Ergebnis sinkt die Bereitschaft von Arbeitgebern, eine Miliztätigkeit ihrer Mitarbeitenden zu dulden oder gar zu fördern. Damit nähme das politische System der Schweiz nachhaltigen Schaden.

Zum Gesetzesentwurf

Zusätzlich zur grundlegenden Kritik weist der vorliegende Gesetzesentwurf erhebliche Schwächen auf:

1. Schwelle für Offenlegungspflicht

Art. 76c Abs. 1 E-BPR sieht eine Offenlegungspflicht vor, wenn mehr als 250'000 Franken für eine Wahl in den Nationalrat oder eine eidgenössische Abstimmung aufgewendet werden.

Eine einheitliche Betragsgrenze für die ganze Schweiz stellt eine grobe Verfälschung der Transparenzvorschriften dar. So ist in einem grossen Flächenkanton wie Zürich oder Bern ein ernsthafter Wahlkampf unter dieser Schwelle kaum denkbar, während in anderen Kantonen diese Schwelle praktisch nie erreicht wird. Damit sind die Voraussetzungen faktisch ungleich.

2. Begriff der „gemeinsamen Kampagne“

Der Begriff der „gemeinsamen Kampagne“ nach Art. 76c Abs. 4 E-BPR stellt eine Regelung dar, die in der Praxis kaum handhabbar ist.

Beispielhaft sei eine Nationalratskampagne angeführt, wo eine Kantonalpartei eine Gesamtkampagne führt, bei der auch ein einzelner Kandidat beworben wird. Auch die Bezirks- oder Ortspartei des Kandidaten engagiert sich im Wahlkampf für ihn. Gleichzeitig führt dieser Kandidat eine persönliche Wahlkampagne. Dieser Wahlkampf über drei Ebenen kann kaum als „gemeinsame Kampagne“ verstanden werden, zumal diese nicht immer aufeinander abgestimmt sind. Auch ist es praktisch unmöglich, genau abzugrenzen, welcher Betrag der Parteikampagne zu Gunsten eines einzelnen Kandidaten eingesetzt wurde.

3. Fristen der Offenlegungspflicht

Art. 76d Abs. 1 lit. b E-BPR sieht vor, dass nebst einer Schlussrechnung 60 Tage nach den Wahlen auch ein Budget 45 Tage vor den Wahlen vorzulegen ist. Auch diese Regelung zeigt den Konflikt zwischen den vorgesehenen Transparenzregeln und dem Schweizerischen Milizsystem auf. So muss eine Milizorganisation dadurch innerhalb von etwas über 100 Tagen den Behörden zwei verschiedene Berechnungen vorlegen. Und dies erst noch in einer Phase kurz vor einer Wahl oder Abstimmung, wo die zeitliche Belastung ohnehin schon am höchsten ist.

Auch die vorgesehene Frist von 60 Tagen nach den Wahlen wäre zu kurz. Bei eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen kommt es regelmässig zu zweiten Wahlgängen für den Ständerat. Es ist nicht angebracht, den betroffenen Parteien in dieser intensiven Zeit noch eine zusätzliche administrative Belastung aufzuerlegen.

From: martin.froehlich@opf.ro <martin.froehlich@opf.ro>

Sent: 18 July 2019 12:51

To: 'Ruth.Luethi@parl.admin.ch' <Ruth.Luethi@parl.admin.ch>

Subject: Vernehmlassung Bundesgesetz über die politischen Rechte (Transparenz bei der Politikfinanzierung)

Sehr geehrte Frau Lüthi

Als interessierter Bürger und Politikwissenschaftler mit wissenschaftlichem Hintergrund im betroffenen Bereich, möchte ich Ihnen meine Stellungnahme zum vorliegenden Vernehmlassungsentwurf zukommen lassen. Ebenso einen Artikel, den ich dazu einmal veröffentlicht habe. Besten Dank für die Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Martin Fröhlich-Oprita

Lic.phil.

Managing owner

SC OPF Air Systems Co SRL

Piata Iancu de Hunedoara nr. 1B

Hunedoara, Romania

Tel: 0040 786 892 971

Email: martin.froehlich@opf.ro

Bundesgesetz über die politischen Rechte

Art. 76b (neu)

Die im Entwurf vorgeschlagene Schwelle von 25000/10000 CHF pro Person und Jahr kann sehr einfach via indirekte Spenden, Spenden über Dritte (insbesondere Agenturen), diverse adHoc Komitees etc. umgangen werden. Sie wird voraussichtlich keine realen Mehrwert entfalten, sondern höchstens dazu beitragen, dass der administrative Aufwand allenthalben zunimmt und gelegentlich Fälle vom gezielter Umgehung dieses Absatzes publik werden (vgl. diverse Parteispendenskandale in praktisch sämtlichen Nachbarländern und überhaupt dem europäischen Ausland). Ob letzteres der Legitimation der Politik als solches dient, ist zumindest sehr fragwürdig. Da der vorgeschlagene Artikel aber die Stossrichtung der Initianten aufnimmt, was in einem indirekten Gegenvorschlag der Fall sein sollte, verzichte ich auf einen konkreten Gegenvorschlag zu diesem Artikel.

Art. 76c (neu)

Dieser Absatz ist hinsichtlich von Abstimmungskampagnen äusserst problematisch. Die hier vorgeschlagene Schwelle von 250000/100000 CHF stellt eine klare Bevorteilung von Abstimmungskomitees, Vereinen oder Verbänden gegenüber den Parteien dar. Es wird ein klarer Anreiz geschaffen Initiativen oder Referenden nicht mehr über die Parteien, sondern via (diverse) Komitees umzusetzen. Diese bewusste Schwächung der Parteien führt zur weiteren Zersplitterung des Meinungsbildungsprozesses und einer deutlichen Erschwerung der Konsensfindung in unserem Land. Was für Wahlkampagnen verhältnismässig erscheint, ist für Abstimmungskampagnen die falsche Stossrichtung und sogar schädlich. Es ist deswegen zwischen Wahl- und Abstimmungskampagnen strikt zu trennen.

Da die Parteien durch die vorgesehenen Regelungen ohnehin mit deutlichen Einnahmefällen, die vorgeschlagene Regelung würde das Problem noch deutlich verschärfen und eine staatliche Parteienfinanzierung fast unvermeidbar machen, rechnen müssen, stellt sich zudem die Frage, ob nicht über die Abstimmungskampagnen ein Gegengewicht geschaffen werden kann um die Parteien zumindest nicht weiter zu marginalisieren und ihren Beitrag zur Meinungs- und Konsensbildung damit zu erhalten.

Vorschlag Art. 76c^{bis} (neu) Offenlegungspflicht bei Abstimmungskampagnen

¹ Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen oder auf Bundesebene Unterschriften für Volksinitiativen oder Referenden sammeln, haben ihre Finanzierung **vollständig** offenzulegen.

² Sie sind von der Offenlegungspflicht gem. Abs. 1 befreit, wenn Sie:

- a. Sich aus mehreren Parteien gem. Art. 76b Abs. 1 zusammensetzen und ihre Einnahmen **(und Ausgaben)** über eine oder mehrere Parteien erhalten **und tätigen**.
- b. Eine Partei gem. Art. 76b Abs. 1 beauftragen die Administration der Kampagne zu übernehmen und sie sämtliche Einnahmen **(und Ausgaben)** über diese Partei erhalten **und tätigen**.

³ Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie der zuständigen Stelle Folgendes offenlegen:

- a. ihre budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über ihre Einnahmen;

- b. bei Unterschriftensammlungen für Referenden die Schlussrechnung über ihre Einnahmen;
- c. Zuwendungen im Wert von mehr als 25 000 Franken pro Person und Kampagne, die in den letzten 12 Monaten vor dem Abstimmungs- beziehungsweise seit Beginn der Unterschriftensammlung erfolgten.

³ Führen mehrere Personen oder Personengesellschaften zusammen eine gemeinsame Kampagne, müssen sie ihre budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über ihre Einnahmen bei Unterschriftensammlungen für Referenden nur die Schlussrechnung über ihre Einnahmen gemeinsam einreichen. Die ihnen gewährten Zuwendungen und ihre Aufwendungen sind zusammenzurechnen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 76c (neu) wäre sinngemäss anzupassen. Der vorgeschlagene Artikel schafft einen deutlichen Anreiz Abstimmungskampagnen über die Parteien durchzuführen. Die ohnehin bestehenden Parteistrukturen können so noch effizienter, professioneller und im Sinn einer funktionierenden direkten Demokratie genutzt werden. Im Unterschied vor allem zu ad hoc Abstimmungskomitees sind Parteien basisdemokratisch organisiert und gewährleisten den Einbezug breiterer Bevölkerungsschichten in den politischen Prozess. Der Beitrag der Parteien zur Meinung- und Willensbildung (Art. 137 BV) wäre nicht in Frage gestellt, sondern zumindest nicht geschwächt. Ebenfalls könnte vermieden werden, dass über weitere Erhöhungen der Fraktionsbeiträge die indirekte staatliche Parteienfinanzierung noch ausgeweitet werden muss.

Art. 76h bis 76j (neu)

Die genannten Artikel müssten jeweils um den vorgeschlagenen Art. 76c^{bis} sinngemäss ergänzt werden.

Schlussbemerkung:

Es stellt sich generell die Frage, ob diesem letzten Endes dem US-amerikanischen Modell ähnlichen Gegenvorschlag nicht ein komplett alternatives Modell entgegengesetzt werden sollte. Dieses müsste gewährleisten, dass weder dem öffentlichen Bedürfnis nach Transparenz in der Politikfinanzierung ebenso entsprochen wird, wie dem Recht auf Privatsphäre insbesondere der Spendenden. Ein Ansatz wäre nur noch Privatspenden zuzulassen und diese dafür komplett von den Steuern zu befreien. Diese Spenden wären wiederum ab einer gewissen Höhe (Minimum 5000 CHF) offenzulegen und dürften nicht wiederholt werden. Um Parteien, Komitees etc. trotzdem nach wie vor finanziell überlebensfähig zu machen, müsste im Gegenzug eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt werden oder alternativ politiknahe Dienstleistungen (Auszählung von Wahlen und Abstimmungen, politische Fraktionsarbeit, Kampagnenunterstützung etc.) für ein allgemein kostendeckendes Entgelt an die Parteien übergeben werden (vgl. Gewerkschaften bei der ALV).

Ebenfalls blendet die vorliegende Initiative und der hier zu Diskussion stehende Gegenvorschlag das Thema der Politiknahen Mandate von politisch Handelnden komplett aus. Über unverhältnismässige Entschädigungen von (politischen) Mandatsträgern in Verbänden, Unternehmen und manchmal sogar Vereinen findet eine sehr bedeutende, kaum transparente indirekte Politikfinanzierung statt. Eine strikte Trennung zwischen politischem Amt und solchen Mandaten, sollte deswegen korrekterweise in die Diskussion einfließen. Dies, obwohl sich eine Trennung mit dem Milizsystem kaum vereinbaren liesse.

Transparenz in der Parteien- und Komitee-Finanzierung ist ein Gebot der Stunde

Am vergangenen 4. März wurde im Kanton Schwyz zur allgemeinen Überraschung eine Volksinitiative der JUSO zur Einführung einer Offenlegungspflicht für Spenden an Parteien und Abstimmungskomitees angenommen. Auch auf Bundesebene werden wir bald über eine ähnliche Volksinitiative zu befinden haben. Die Transparenzinitiative der SP. Spätestens nach der Annahme der Initiative im Kanton Schwyz ist es an der Zeit sich mit diesem Thema eingehend zu beschäftigen. Ein einfaches Weiter so akzeptiert der Stimmbürger offensichtlich nicht mehr. Ich kann das nachvollziehen. Die Parteien- und noch mehr die Abstimmungskampagnenfinanzierung ist geradezu die Achillesferse unseres politischen Systems. Warum?

Die Schweiz ist in Europa das einzige Land, das auf nationaler Ebene keinerlei Regulierung der Finanzströme von Parteien und Abstimmungskomitees kennt. Von den Befürwortern der aktuellen Situation wird dies immer damit begründet, dass die finanzielle Privatsphäre bei uns eben höher gewichtet werde, als Transparenz, das Milizsystem eine staatliche Parteien- und Kampagnenfinanzierung ausschliesse und obendrein Wahlen- und Abstimmungen nicht käuflich seien. Ich stimme diesen Argumenten grundsätzlich zu. Doch warum gibt es auch in unserem Land Spender, die bereit sind zehntausende, manchmal sogar hunderttausende von Franken in Wahl- und Abstimmungskampagnen zu investieren? Wohl sicher nicht, weil sie gemeinnützig tätig werden wollen. Spenden in diesem Ausmass wecken den Verdacht der versuchten politischen Einflussnahme, denn ein Zusammenhang zwischen Spendeneingang und politischer Tat lässt sich zumindest nicht ausschliessen.

Parlamentarier und die Parteien, die sie vertreten sind verpflichtet die Interessen ihrer Wähler zu vertreten. Das allein ist ihr Auftrag! Sie können Mandate annehmen, wenn diese mit den Interessen ihrer Wähler übereinstimmen und der Öffentlichkeit bekannt sind. Wenn ihre Mandate dem Wähler nicht passen, ist es diesem so frei einem Kandidaten die Stimme nicht zu geben. Alles andere, insbesondere das Vertreten einer versteckten Agenda von Drittinteressen widerspricht dem Auftrag eines gewählten Volksvertreters und untergräbt die Glaubwürdigkeit und Legitimation unseres direktdemokratischen politischen Systems. Auch hier sollten Transparenzinitiativen jeder Art ansetzen. Denn hier herrscht in der aktuellen Situation in der Tat ein erhebliches Defizit.

Die Transparenzinitiative der SP verlangt eine Offenlegung aller Spenden über 10'000 Franken und die Pflicht diese Spenden einer Person zuweisen zu können. Dazu sollen die Finanzströme von Parteien, Wahl- und Abstimmungskampagnen offengelegt werden. Ein Blick ins Ausland, insbesondere in die USA, zeigt klar auf, dass der vorliegende Initiativtext wesentliche Probleme nicht lösen, ja sogar verschlimmern würde. Kaum erfasst wird der Umgang mit PAC's (politischen Aktionskomitees). In den USA werden Kampagnen jeglicher Art bereits heute vielfach nicht mehr direkt, also mit direktem Hinweis auf das eigentliche Ziel und einer organisatorischen Einbindung in die betreffende Kampagne betrieben, sondern mit einer indirekten, aber oft doch matchentscheidenden Botschaft. Damit lassen sich Kampagnen betreffende Regulierungen gekonnt umgehen. In der Schweiz wäre das gleiche zu befürchten. Ein «Bündnis gegen masslose Zuwanderung» könnte mit einer heftigen wie bislang völlig intransparenten Werbeoffensive ohne organisatorisch in irgendeine Abstimmungskampagne involviert zu sein, trotzdem den Boden für eine Annahme beispielsweise der Begrenzungsinitiative bereiten. Noch problematischer ist die Vorgabe, Spenden auf Personen zuweisen zu müssen. Um die 10'000er Grenze zu umgehen werden nicht wenige deswegen ihre Kinder, Nichten, extra dafür gegründete Pseudo-Vereine etc., natürlich mit dem Geld des ursprünglichen Spenders, mobilisieren um ihre Spenden wie gewünscht zu platzieren. Auch hier ist der Mehrwert der Initiative, abgesehen von deutlich mehr Aufwand, kaum ersichtlich. Das eigentliche Problem wird nur, wenn überhaupt in Teilen gelöst.

Das rechtfertigt aus meiner Sicht allerdings nicht, nichts zu tun. Ein Weiter so lehnt nicht nur wie alle Umfragen zeigen die Bevölkerung ab, sie hätte auch mit grosser Sicherheit, siehe Schwyz, die Annahme der vorliegenden Initiative zur Folge. Letzteres würde über kurz oder lang dazu führen, dass auch die Schweiz von Spendenskandalen betroffen wird. Etwas, das übrigens mit der herrschenden Nicht-Regulierung auch alles anderes als ausgeschlossen ist. Im Gegenteil. Denn der Unterschied zwischen dem Wunsch des Stimmbürgers für Transparenz zu sorgen und der Wirklichkeit ist und wäre nach wie vor zu gross.

Das Parlament ist also gefordert der Initiative einen wirkungsvollen und zielgerichteten Gegenvorschlag entgegenzustellen. Ein Gegenvorschlag, der das Problem an der Wurzel packt und nicht eine Lizenz für Skandale und mit einem Milizsystem kaum zu vereinbarenden Mehraufwand schafft, sondern das Problem wirklich löst. Ein sinnvoller Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative muss die Glaubwürdigkeit unsere direkte Demokratie stärken und nicht schwächen! Ein Blick ins Ausland ist für einmal nicht angezeigt. Sämtliche mir bekannten ausländischen Systeme haben das Problem höchstens eingeschränkt und den Aufwand maximiert, nicht aber gelöst. Angebliche Kompromissvorschläge, wie die Bindung der Fraktionsbeiträge an Offenlegungspflichten lösen das Problem ebenfalls nicht, sondern sind höchstens Pflästerlipolitik.

Es ist an der Zeit für unser einmaliges politisches System auch eine einmalige Lösung zu finden. Anzusetzen gilt es bei der Beziehung zwischen Geld und politischer Tat. Parteien, Komitees und auch Kandidaten müssen in einer Situation sein, wo sie per se gebündelte Interessen und nicht Partikularinteressen vertreten. Dabei darf weder eine staatliche Parteienfinanzierung noch eine Gefährdung des Milizsystems entstehen. Mein Vorschlag sind deswegen freiwillige, direkt von den Steuern abziehbare Parteien- und Kampagnenspenden. Diese bleiben geheim. Die jährliche Spendensumme muss dafür allerdings pro Jahr pro Stimmbürger begrenzt sein. Ausgenommen davon wären grundsätzlich Mandatsträger oder Kandidaten, deren Abgaben an die Parteien von diesen selber zu regeln sind aber auf jeden Fall transparent erfolgen sollten. Erhalten Parteien und Komitees in Wahl- und Abstimmungskämpfen nicht deklarierte oder den Plafond übersteigende Zuwendungen, müssen diese zurückgewiesen werden. Spenden von Verbänden, Unternehmen, Vereinen, Gewerkschaften überhaupt von juristischen Personen an Parteien, Kandidaten und Komitees sollen ebenfalls plafoniert werden. Im Unterschied zu Privatspenden haben diese auf jeden Fall offengelegt zu werden. Ebenso sämtliche Beschäftigungsverhältnisse mit politisch involvierten Personen. Im Unterschied zu heute würden Parteien und Komitees im öffentlich-rechtlichen Fernsehen und den damit verbundenen Onlinekanälen, sowie vermehrt in und an Liegenschaften von Bundesbetrieben (Bahnhöfe, Poststellen etc.) Werbeflächen gratis zur Verfügung gestellt erhalten. Politische Werbung während Wahlen und Abstimmungskämpfen bliebe Parteien und Komitees, sowie Einzelpersonen (Kandidaten) vorbehalten. Sollten die Mittel der Parteien nach diesen Massnahmen nicht ausreichen um ihre tragende Rolle für die Meinungs- und Willensbildung genügend wahrzunehmen, wäre über einen Bundesbeitrag für Parteien als Ultima Ratio nachzudenken. Von jeder Regulierung ausgeschlossen blieben Komitees während der Unterschriftensammlung für Referenden und Volksinitiativen. Ein Abstimmungskampf mehr hat schliesslich noch keiner Demokratie geschadet.

Sehr geehrte Damen und Herren

Vernehmlassungsantwort zum indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»

Obschon sich die Piratenpartei bekanntlich bei der Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» engagiert und auch im Komitee vertreten ist, wurden wir zur dieser Vernehmlassung leider nicht offiziell eingeladen. Bezugnehmend auf Ihre Vernehmlassungseröffnung vom 7. Mai 2019 nehmen wir dennoch gerne Stellung und würden es zukünftig sehr begrüssen, wenn wir in Ihre Adressatenliste aufgenommen werden.

Noch ein Hinweis: Wir finden es sehr bedenklich, dass Sie für die Stellungnahme auch ein proprietäres Dateiformat verlangen (Word der Firma Microsoft), wo es doch heute zahlreiche offene und freie Formate gibt. Dennoch entsprechen wir Ihrem Wunsch.

Grundlegendes

Wir Piraten unterstützen die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» weiterhin voll und ganz.

Ihre Vorarbeiten im Hinblick auf die Erarbeitung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen erachten wir als sehr wertvoll. Viele entworfene Punkte sind ein guter weiterer Schritt in die richtige Richtung, um mehr Transparenz in das Schweizerische Politsystem zu bringen. Dennoch empfinden wir Ihren indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» als noch unzureichend.



Unsere Hauptkritikpunkte

- Zur Offenlegungspflicht müssen alle auf nationaler Ebene politisch aktiven Parteien, Kandidat*innen, Bewegungen und Gruppierungen respektive natürliche und juristische Personen verpflichtet werden.
- Zur Offenlegungspflicht hinzu kommen auch alle Bewegungen und Gruppierungen, die primär die vorgenannten unterstützen, ohne selbst politisch aktiv zu sein.
- Für die Piraten ist die Schwelle bei 100'000 Franken bereits viel zu hoch angesetzt. Wir würden sie eher bei 10'000.- sehen pro Gruppierung oder Kampagne.
- Bei den einzelnen Zuwendungen würden wir eine Schwelle von maximal 1'000.- ansetzen, bei Firmenspenden eine vollständige Offenlegungspflicht verlangen. Denn auch kleinere Beträge wecken Erwartungen und führen zu Abhängigkeiten.
- Eine Entlastung der Bürokratie durch höhere Schwellwerte ist unseres Erachtens nicht zu rechtfertigen, da die zunehmende Automatisierung und Digitalisierung eine Offenlegung jeglichen Betrages mit wenigen Mausklicks möglich macht. Eine analoge Papierbuchhaltung führt heute wohl niemand mehr.
- Zumindest die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sollen jährlich Bilanz und Erfolgsrechnung sowie die offenlegungspflichtigen Spenden deklarieren. Alle übrigen Gruppierungen sollen 3 bis 4 Wochen vor und spätestens 3 Monate nach der entsprechenden Wahl resp. Abstimmung das Gesamtbudget und Höhe der Eigenmittel offenlegen.
- Anonyme Spenden müssen verboten werden. Sollten dennoch anonyme Spenden eingehen, müssen diese einem Fonds zugeführt werden, der zweckgebunden in die politische Bildung investieren soll.
- Gegen Missbrauch und Umgehung dieser Transparenz-Regeln sind die Bestimmungen klar zu formulieren.
- Die dabei festgelegten Sanktionen müssen strafrechtlich und verwaltungsrechtlich klar ausformuliert werden und sich an den Gesamtmitteln respektive an den Umsätzen prozentual orientieren.
- Eine wirksame und mit den nötigen Kompetenzen ausgestattete Kontrollbehörde ist zu schaffen. Die Verfahren und Sanktionen müssen vollständig, transparent und kostenfrei für die Öffentlichkeit einsehbar sein.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für weitere Auskünfte gerne zur Verfügung.

Piratenpartei Schweiz, Arbeitsgruppe Transparenz-Initiative, 20. August 2019

Public Eye (bisher Erklärung von Bern)

Dienerstrasse 12

8021 Zürich

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen

Parlamentsdienste

3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

Zürich, 20.8.2019

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

Das Verhalten von Schweizer Akteuren in Politik und Wirtschaft kann massgebliche und oftmals negative Auswirkungen auf Menschen und Umwelt im Ausland haben, deshalb verfolgt Public Eye die Entwicklungen der Schweizer Gesetzgebung und die Arbeit der Politikgremien sehr genau. Public Eye arbeitet zusammen mit ihren über 25'000 Mitgliedern seit 1968 an Themen der Globalen Gerechtigkeit.

Die demokratischen Mitgestaltungsmöglichkeiten in der Schweiz sind in der Theorie einzigartig, werden aber in der Praxis direkt unterwandert durch die aktuelle Intransparenz und die Abwesenheit einer griffigen Gesetzgebung zur Offenlegung der Politikfinanzierung. Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungen und Wahlen ist eine unabdingbare Voraussetzung für die freie Meinungsbildung, das Vertrauen in und das Funktionieren von direkt-demokratischen Prozesse. In einer demokratischen Politik-Debatte soll es um die besten Argumente gehen, und nicht darum, wer sich Einfluss und Aufmerksamkeit erkaufen kann.

Transparenz in der Politikfinanzierung ist zudem der Normalfall in Europa: die Schweiz wird regelmässig kritisiert, weil sie keine Regelung zur Offenlegung der Partei-, Wahl- und Abstimmungsfinanzierung hat. Auf eine solche Sonderstellung sind wir nicht stolz, im Gegenteil, die Schliessung dieser Regulierungs-Lücke ist längst überfällig.

Transparenz erschwert den unlauteren Eingriff in regulatorische Prozesse: Heute scheitern Regulierungsbemühungen im Bereich von Wirtschaft und Menschenrechten oder zu Antikorruptions-Gesetzgebung wegen massiven Gegenkampagnen oft schon vor der Abstimmung. Intransparenter Politikfinanzierung erlaubt es einer Wirtschafts-Elite, mit der Schaffung von finanziellen Abhängigkeitsverhältnissen in hohem Masse Einfluss zu nehmen und hinter den Kulissen private Interessen statt öffentliche Interessen der Schweiz und ihrer Bevölkerung ins Zentrum der Gesetzgebungen zu stellen. Die Konsequenzen davon trägt eine breite Bevölkerungsschicht im Ausland, die an den Folgen von Steuerausfällen, Korruption, Umweltschäden oder Menschenrechtsverletzungen „Made in Switzerland“ leiden.

Public Eye unterstützt deshalb 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, unter anderem als Mitglied im Trägerverein der Transparenz-Initiative.

Gerne nutzen wir die Gelegenheit und nehmen zur Vernehmlassungsvorlage Stellung:

Allgemeines

Public Eye begrüsst grundsätzlich den indirekten Gegenvorschlag der SPK-S zur Volksinitiative, denn damit wird auch die Wichtigkeit des Themas unterstrichen. Die Transparenz in der Politikfinanzierung endlich auch auf nationaler Ebene zu regeln, ist zweifelsohne notwendig und entspricht einem klaren Bedürfnis der Bevölkerung.

Für uns geht diese Vorlage aber in wesentlichen Punkten deutlich zu wenig weit, um die Transparenz in der Politikfinanzierung wirksam zu erhöhen: So sind insbesondere die Schwellenwerte zur Offenlegung von Zuwendungen an politische AkteurInnen für uns inakzeptabel hoch. Ebenfalls müssen für uns bei Ständeratswahlen die gleichen Offenlegungspflichten gelten wie bei Nationalratswahlen. Und es braucht Verbesserungen bei der Ausgestaltung der Kontrollen und Sanktionen, um die Transparenzvorschriften wirksam umzusetzen.

Anmerkungen zu den wichtigsten Bestimmungen

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

Die Höhe der Zuwendungen, die von politischen AkteurInnen offen gelegt werden müssen, ist 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 inakzeptabel hoch: Damit wäre der Anwendungsbereich dieser Transparenzvorschriften viel zu sehr eingeschränkt, das Ziel einer transparenten Politikfinanzierung würde verfehlt. Mit Blick auf die Budgets von Abstimmungs- und Wahlkämpfen steht der Schwellenwert in keinem realistischen Verhältnis, und der Gegenvorschlag verkommt damit zu einer Scheinlösung ohne echte Transparenz zu fördern und ohne potentiell problematische Abhängigkeitsverhältnisse wirklich transparent zu machen.

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 Euro¹, und dies auch in Ländern, die wesentlich grösser sind als die Schweiz. Die Höhe von 10'000.- für Zuwendungen gemäss Transparenz-Initiative und Kommissionsminderheit ist bereits hoch und international verglichen sogar sehr moderat.

Public Eye unterstützt 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 die Variante der Minderheit der SPK-S.

¹ 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>.

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 AkteurInnen. Deshalb müssen neben den offenkundigen Zuwendungen nicht nur die Einnahmen der politischen AkteurInnen offengelegt werden, wie dies die Mehrheit der SPK-S vorschlägt, sondern zusätzlich auch die Ausgaben und die Vermögenslage gemäss Vorschlag der Kommissionsminderheit. Erst diese zusätzlichen Informationen ermöglichen es den StimmbürgerInnen, einen Eindruck der Wichtigkeit der einzelnen Zuwendungen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben zu bekommen und dadurch möglicherweise entstehenden Abhängigkeiten zu erkennen.

Public Eye unterstützt in Art. 76 Abs. 2 lit. a VE BPR die Variante der Minderheit der SPK-S.

Zeitpunkt offenkundigspflichtiger Zuwendungen (Art. 76c Abs. 2 lit.c VE BPR)

Wir begrüßen es, dass der Vorentwurf auch die Unterschriftensammlungen für eidgenössische Initiativen und Referenden den Offenkundigspflichten explizit unterstellt. Den Besonderheiten bei der Finanzierung solcher Aktionen ist aber bei der zeitlichen Erfassung der offenkundiglegenden Zuwendungen noch besser Rechnung zu tragen. Den Unterschriftensammlungen gehen oftmals mehrere Monate Planungs- und Vorbereitungsarbeiten eines Initiativkomitees oder der Referendum-UrheberInnen voraus. Bereits in dieser Vorphase sind finanzielle Mittel und entsprechende Zuwendungen erforderlich. Mit dem jetzigen Kriterium des Vorentwurfs (Beginn der Unterschriftensammlung) werden aber die Zuwendungen in dieser Vorphase nicht erfasst, selbst wenn diese so hoch sind, dass sie zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt offenkundigspflichtig wären. Damit bleiben diese Zuwendungen für den gesamten Verlauf der Abstimmungskampagne im Verborgenen, selbst wenn diese wesentlich zur Kampagnenfinanzierung beigetragen haben. Ebenfalls wird ermöglicht, die Offenkundigspflicht nach Beginn der Unterschriftensammlung leicht zu umgehen, indem Gross-SpenderInnen gezielt vor dem offiziellen Sammlungsbeginn hohe Zuwendungen leisten.

Wir beantragen daher, als massgebenden Zeitpunkt für den Beginn der Meldepflicht bei Volksinitiativen die Gründung des Initiativkomitees und bei Referenden die parlamentarische Verabschiedung (Schlussabstimmung beider Räte) festzulegen.

Regelung der Offenkundigspflicht 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. Unserer Ansicht nach hat der Bund die Kompetenz, Regelungen zur Finanzierungstransparenz für Ständeratswahlen auch auf Gesetzesstufe zu erlassen, gestützt auf das Parlamentsgesetz, das seine Grundlage in Art. 164 Abs. 1 lit. g der Bundesverfassung hat. Eine solche identische Regelung für National- und Ständeratswahlen drängt sich aus mehreren Gründen auf: Das legitime Interesse der StimmbürgerInnen an Kenntnis von Höhe und Herkunft von Grossspenden sowie den Finanzzahlen der

politischen Akteurinnen 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.

Public Eye schlägt deshalb vor, 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)

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. Dafür ist wichtig, dass jeweils der tatsächliche, ursprüngliche GeldgeberIn offengelegt werden muss und dessen Identität nicht durch Zwischenschalten von weiteren Personen wie Stiftungen, Vereine oder Kantonalparteien/Parteisektionen im Verborgenen bleiben kann.

Public Eye schlägt deshalb vor, Art. 76d Abs. 4 VE BPR auf Gesetzes-/oder Verordnungsstufe so zu präzisieren, dass jeweils der ursprüngliche GeldgeberIn im Sinne des tatsächlichen, wirtschaftlichen Geldgebers als Urheber offengelegt werden muss.

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.

Public Eye schlägt deshalb vor, Art. 76e Abs. 1 und Abs. 2 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 Werden die Angaben und Dokumente nicht innert der angesetzten Frist nachgeliefert, ist die Die zuständige Stelle ist verpflichtet, Straftaten, von denen sie anlässlich der Kontrolle im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis erlangt, bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Bei Fristansetzungen nach Absatz 2 weist sie auf diese Anzeigepflicht hin.

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 Demokratie, dass in der politischen Debatte Gelder eingesetzt werden, deren Herkunft nicht bekannt sind.

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 StimmbürgerInnen an Kenntnis der grossen Geldgeber von politischen AkteurInnen und auch bezogen auf die im Spiel stehenden Summen von bis zu mehreren Millionen Franken als deutlich 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.

Public Eye 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,



Christa Luginbühl
Mitglied der Geschäftsleitung Public Eye
Fachleitung Gesundheit-Konsum-Landwirtschaft



Andreas Missbach
Mitglied der Geschäftsleitung Public Eye
Fachleitung Rohstoffe - Handel - Finanzen

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 Gegenvor- schlag 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 Finanzaufgaben (Art. 76b Abs. 2 lit. A VE BPR gemäss Minderheit)

Für eine wirksame Transparenz in der Politikfinanzierung braucht es die Offenlegung von möglichst aussagekräftigen Finanzaufgaben 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 Finanzaufgaben 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.

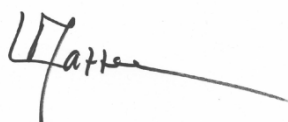
Wir danken Ihnen im Voraus herzlich für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen,

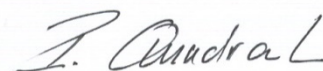
Im Namen des Trägervereins Transparenz-Initiative



Nadine Masshardt
Co-Präsidentin



Lisa Mazzone
Co-Präsidentin



Rosmarie Quadranti
Co-Präsidentin

¹⁴ Siehe Erläuternder Bericht, S. 20.