



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht

Oktober 2019

19.400 Pa.IV. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung

Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	3
2	Ausgangslage	3
2.1	Einleitung	3
2.2	Wesentlicher Inhalt des Vorentwurfs	4
3	Zusammenfassung der Ergebnisse	4
3.1	Übersicht	4
3.2	Allgemeine Beurteilung des Handlungsbedarfs	5
3.3	Allgemeine Beurteilung des Vorentwurfs.....	6
3.3.1	Zustimmende Bemerkungen.....	6
3.3.2	Ablehnende Bemerkungen	7
3.4	Andere allgemeine Bemerkungen	8
3.5	Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs	8
3.5.1	Art. 76b Offenlegungspflicht der politischen Parteien.....	8
3.5.2	Art. 76c Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen ..	11
3.5.3	Art. 76d Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht.....	15
3.5.4	Art. 76e Kontrolle.....	16
3.5.5	Art. 76f Veröffentlichung	17
3.5.6	Art. 76g Zuständige Stelle	17
3.5.7	Art. 76h Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland	18
3.5.8	Art. 76i Bearbeiten von Personendaten und Austausch von Informationen	19
3.5.9	Art. 76j Strafbestimmungen	19
4	Zugang zu den Stellungnahmen	20
	Anhang / Annexe / Allegato	21

1 Allgemeines

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf betreffend die parlamentarische Initiative «19.400 Pa.Iv. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» wurde vom 7. Mai 2019 bis 28. August 2019 durchgeführt. Zur Vernehmlassung eingeladen waren die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie weitere interessierte Kreise.

Insgesamt sind 46 Stellungnahmen eingetroffen. Sämtliche Kantone, 8 in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien und 12 weitere Vernehmlassungsteilnehmende haben geantwortet.

2 Kantone¹ haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

Eine Liste der Kantone, der Parteien, der Organisationen sowie der Personen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, ist im Anhang aufgeführt.

2 Ausgangslage

2.1 Einleitung

Die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» wurde am 10. Oktober 2017 in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit 109 826 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Volksinitiative will den Bund verpflichten, Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene zu erlassen. Sie verlangt dazu eine Ergänzung der Bundesverfassung². In seiner Botschaft vom 29. August 2018³ beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Initiative Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Volksinitiative abzulehnen.

An ihrer Sitzung vom 21. Januar 2019 beschloss die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative. Ebenfalls beschloss die Kommission mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, im Rahmen dieser Kommissionsinitiative die Aufnahme eines Verbots zur Annahme von Spenden aus dem Ausland zu prüfen, um das Anliegen der parlamentarischen Initiative von Ständerat Jean-René Fournier aufzunehmen (18.423 Pa.Iv. Keine fremden Eingriffe in die Schweizer Politik!). Die SPK-S anerkennt den Regulierungsbedarf, ist aber der Ansicht, dass detaillierte Bestimmungen zur Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen nicht in die Verfassung gehören.

Am 22. Februar 2019 stimmte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) der Kommissionsinitiative mit 12 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Hingegen beschloss die SPK-N mit 14 zu 10 Stimmen, der parlamentarischen Initiative zum Verbot der Annahme von Spenden aus dem Ausland keine Folge zu geben.

Am 29. April 2019 hat die SPK-S den Vorentwurf, der auch ein Verbot der Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland vorsieht, mit 7 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

¹ SZ, ZH.

² SR 101

³ BBl 2018 5623

2.2 Wesentlicher Inhalt des Vorentwurfs

Die SPK-S will mit ihrer Vorlage im Bundesgesetz über die politischen Rechte⁴ Transparenzvorschriften für Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees verankern.

Konkret sollen die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien einmal im Jahr ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Wert von mehr als 25 000 Franken pro Person und Jahr offenlegen müssen. Des Weiteren bestehen Offenlegungspflichten für natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, sofern sie für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne oder für das Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden auf nationaler Ebene mehr als 250 000 Franken aufwenden. Eine Minderheit der Kommission erachtet die vorgesehenen Schwellenwerte als zu hoch. Sie schlägt als Schwellenwerte 100 000 Franken anstatt 250 000 Franken und 10 000 anstatt 25 000 Franken vor, wie dies auch in der Volksinitiative vorgesehen ist.

Da der Bund nicht für die Regelung der Wahlen in den Ständerat zuständig ist, hat die SPK-S hierfür besondere Regelungen vorgesehen. So sollen die Offenlegungspflichten betreffend die Finanzierung der Wahlkampagnen für Mitglieder des Ständerates erst nach deren Wahl gelten.

Die SPK-S hat sich zudem für ein Verbot der Annahme von anonymen Zuwendungen und von Zuwendungen aus dem Ausland ausgesprochen. Eine Kommissionsminderheit lehnt ein Verbot der Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland ab.

Alle von den politischen Akteurinnen und Akteuren eingereichten Angaben und Dokumente werden von einer unabhängigen Stelle kontrolliert und veröffentlicht.

Bei einem Verstoß gegen die Transparenz-Vorschriften droht eine Busse. Eine Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass bei Fahrlässigkeit keine Bussen vorgesehen werden sollten.

Auch spricht sich eine Minderheit der Kommission gegen das Eintreten auf die Vorlage aus.

3 Zusammenfassung der Ergebnisse

3.1 Übersicht

Von den 46 Vernehmlassungsteilnehmenden sind 26 für den Vorentwurf, 18 dagegen. 2 Teilnehmende haben keine Stellung bezogen. Von den Befürwortern äussern 18 Teilnehmende Vorbehalte, zum Beispiel in Bezug auf die vorgesehenen Schwellenwerte⁵, die Regelung zu den Wahlen in den Ständerat⁶ und das Kontrollsystem⁷.

14 Kantone⁸ befürworten den Vorentwurf, während sich 10 Kantone⁹ dagegen aussprechen. 2 Kantone¹⁰ haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. 9 Kantone¹¹, die den Vorentwurf befürworten, äussern Vorbehalte.

⁴ BPR, SR 161.1

⁵ Siehe Ziff. 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3.

⁶ Siehe Ziff. 3.5.2.

⁷ Siehe Ziff. 3.5.4.

⁸ AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SO, TG, VD, VS.

⁹ AI, AR, BE, GL, LU, SG, SH, TI, UR, ZG.

¹⁰ SZ, ZH.

¹¹ BL, BS, FR, GE, GR, NE, TG, VD, VS.

5 in der Bundesversammlung vertretene Parteien¹² befürworten den Vorentwurf, 3¹³ lehnen ihn ab. 3 der befürwortenden Parteien¹⁴ äussern Vorbehalte.

Was die Dachverbände anbelangt, so unterstützt der SSV den Vorentwurf (mit Vorbehalten), während sich der sgv dagegen ausspricht. Die 2 weiteren zur Vernehmlassung eingeladenen Kreise¹⁵ befürworten den Vorentwurf, äussern jedoch Vorbehalte.

Von den weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden lehnen 4¹⁶ den Vorentwurf ab, während ihn 4¹⁷ mit Vorbehalten unterstützen.

3.2 Allgemeine Beurteilung des Handlungsbedarfs

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende,¹⁸ von denen einige den Vorentwurf grundsätzlich ablehnen,¹⁹ anerkennen den Handlungsbedarf für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung. Einige Teilnehmende²⁰ begrüssen ausdrücklich den Entscheid der SPK-S, der eidgenössischen Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Mehrere²¹ stellen fest, dass in der Schweizer Bevölkerung vermehrt ein Bedürfnis nach Transparenz bei der Politikfinanzierung bestehe, wie die verschiedenen Entwicklungen auf Kantons- und Bundesebene zeigten.

GE unterstützt gemäss eigenen Angaben jede Massnahme zur Stärkung des demokratischen Meinungsbildungsprozesses unter dem Aspekt des Vertrauens, das die Bürgerinnen und Bürger den Gewählten und den Institutionen gegenüber hätten. Laut NE stärkt der Vorentwurf sowohl die Ethik als auch die Chancengleichheit bei der Ausübung politischer Rechte. SO hält fest, dass Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung der freien Meinungsbildung der Stimmberechtigten diene. TG zufolge sind die Argumente des Bundesrates in der Botschaft wenig stichhaltig. Es sei in einer direkten Demokratie angebracht, wesentliche politische Spenden offenzulegen. Nach Auffassung von UR und VS stärkt Transparenz das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Akteurinnen und Akteure sowie in die Institutionen. Die BDP unterstützt den zur Vernehmlassung unterbreiteten Vorentwurf. Nach Auffassung der glp stärken Transparenzvorschriften die direkte Demokratie langfristig. TI Schweiz ist schliesslich der Auffassung, dass die Herkunft der Gelder in der Politik für die Stimmbevölkerung bei ihrer politischen Meinungsbildung eine relevante Information darstelle. Transparenz sei auch zentral für die wirkungsvolle Korruptionsprävention und -bekämpfung.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende²² beziehen sich ausdrücklich auf die an die Schweiz adressierten Kritiken und Empfehlungen auf internationaler Ebene, namentlich seitens der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), und begrüssen die Schaffung von mehr Transparenz.

Andere Teilnehmende²³ hingegen, lehnen eine Regelung auf Bundesebene im Bereich der Politikfinanzierung ausdrücklich ab.

¹² BDP, EVP, glp, Grüne, SP.

¹³ CVP, FDP, SVP.

¹⁴ glp, Grüne, SP.

¹⁵ lobbywatch.ch, TI Schweiz.

¹⁶ CP, Fröhlich-Oprita, GastroSuisse, HBB.

¹⁷ FER, PPS, Public Eye, TTI.

¹⁸ AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, VS, BDP, EVP, glp, Grüne, SP, FER, lobbywatch.ch, PPS, Public Eye, SSV, TI Schweiz, TTI.

¹⁹ AI, AR, BE, SG, SH, UR.

²⁰ AG, AR, BL, SO, VS.

²¹ GR, VS, BDP, SP, TI Schweiz, TTI.

²² AG, BL, GE, JU, SO, glp, FER, TI Schweiz.

²³ GL, LU, ZG, FDP, SVP, CP, sgv.

Gemäss GL würde die Schaffung von Transparenzbestimmungen auf Bundesebene den Druck auf jene Kantone erhöhen, die noch über keine Regeln in diesem Bereich verfügen. Die CVP möchte weiterhin auf dem Milizsystem sowie der Selbstregulierung aufbauen. Sie glaubt, dass eine Annahme des indirekten Gegenvorschlages natürliche und juristische Personen davon abhalten könnte, Zuwendungen zu machen. Diesfalls müsste zwingend über ein alternatives Finanzierungsmodell wie beispielsweise die staatliche Parteienfinanzierung diskutiert werden. Die FDP ist derselben Ansicht. Sie hält ausserdem fest, dass das Milizsystem gut funktioniere und dass es deshalb nötig sei, auf das politische und finanzielle Engagement von Bürgerinnen und Bürgern zählen zu können. Die Annahme der Transparenzvorschriften stelle dieses Engagement in Frage. Nach Auffassung der FDP besteht schliesslich kein Handlungsbedarf, zumal das heute geltende System gut funktioniere. Sie selbst habe die notwendigen internen Massnahmen ergriffen und Finanzierungsregeln definiert, um die politische Unabhängigkeit zu wahren. Die SVP lehnt eine erhöhte Einflussnahme des Staates auf die politischen Parteien und deren Finanzierung ab. Auf die Schaffung einer aufwändigen Kontrollbürokratie sei zu verzichten, zumal diese nach Ansicht der SVP lediglich zu einer Scheintransparenz führen würde. Die SVP setzt sich gemäss eigenen Angaben ausserdem für den Schutz der Privatsphäre und der Freiheit der Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen ein. Diese entschieden frei, ob und wie viele Mittel sie einer Partei spenden wollten. Nach Auffassung der SVP handelt es sich beim Recht, politische Anliegen in Form von Zuwendungen zu unterstützen, um einen schützenswerten politischen Akt. Sie bezweifelt, dass eine Offenlegungspflicht von Zuwendungen mit der Verfassung vereinbar wäre. Der sgV hält fest, dass die Schweiz abgesehen von den Fraktionsbeiträgen kein staatliches Parteienfinanzierungssystem kenne, weshalb grundsätzlich auch die Privatsphäre der politischen Parteien zu wahren sei. Der sgV bringt ferner vor, dass der Vorentwurf Ungleichheiten schaffe, zumal es in einem föderalistischen System nicht möglich sei, alle Spenderinnen und Spender zu erfassen.

Nach Auffassung vereinzelter Vernehmlassungsteilnehmenden²⁴ sollte der Einfluss von Geld bei Wahlen und Abstimmungen nicht überbewertet werden. Aus diesem Grund erachten LU und die SVP Vorschriften über die Transparenz als unnötig. Ihnen zufolge sind die Stimmberechtigten in der Lage, das politische Geschehen kritisch zu beurteilen.

3.3 Allgemeine Beurteilung des Vorentwurfs

3.3.1 Zustimmungende Bemerkungen

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende²⁵, von denen einige den Vorentwurf grundsätzlich ablehnen,²⁶ erklären ausdrücklich, dass eine Regelung auf Gesetzesstufe genüge und dass keine Änderung der Bundesverfassung angezeigt sei.

Gemäss JU ist die gewählte Gesetzesform am besten geeignet, um die Informationen bezüglich Parteienfinanzierung und die dazugehörigen Sanktionen im Detail zu regeln. TG begrüsst die Aufnahme von Transparenzbestimmungen ins BPR. Laut VS könnte die Schaffung einer neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der BV in diesem Bereich Auswirkungen auf die kantonale Zuständigkeit haben, was zu vermeiden sei. SO begrüsst den Umstand, dass nur die Offenlegung der Finanzierung politischer Parteien geregelt werde, ohne mit Finanzierungs Vorschriften in die Parteiautonomie einzugreifen.

Mehrere Teilnehmende²⁷ bezeichnen den Vorentwurf als insgesamt zweckmässig.

²⁴ LU, SG, SVP.

²⁵ AI, AR, BL, JU, LU, SO, TG, VS, glp, CP.

²⁶ AI, AR, LU, CP.

²⁷ AG, GR, NW, OW, SO, TG, VS, EVP, TI Schweiz.

AG hält den Vorentwurf für ausgewogen und praktikabel. Es sei nicht mit einer bedeutenden Zahl von Meldungen zu rechnen. Nach Auffassung von SO enthält der Vorentwurf die wesentlichen Aspekte der Offenlegungsthematik und gibt den Regelungsumfang sowie die Rechtsfolgen verständlich wieder. TG zufolge ist zwar mit einem erheblichen administrativen Aufwand für die Parteien und die Kontrollstelle zu rechnen. Dieser sei jedoch gerechtfertigt, sofern er in vernünftigen Grenzen gehalten werde und ihm ein entsprechender Nutzen gegenüberstehe. VS hält es für wichtig, einen Ausgleich zwischen der angestrebten Transparenz und den auferlegten Einschränkungen zu finden. Die Organisation TI Schweiz befürwortet den Vorentwurf namentlich dort, wo er mit der Transparenz-Initiative übereinstimmt.

3.3.2 Ablehnende Bemerkungen

Mehrere Befürworter²⁸ des Vorentwurfs erachten das vorgesehene System als unzureichend, um die Transparenz bei der Politikfinanzierung zu verbessern. Auf deren Argumente wird unter Ziffer 3.5 eingegangen.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende²⁹ weisen darauf hin, dass der bürokratische und finanzielle Aufwand beim Vollzug der Regelung zur Politikfinanzierung zu gross sei. Einige geben zu bedenken, dass die Umsetzung komplex würde.³⁰

AR erachtet die Umsetzung der Bestimmungen als zu aufwändig und spricht sich für eine deutlich weniger ambitionierte Vorlage aus, die es erlaube, erste Erfahrungen mit einem System der Offenlegung zu sammeln und dieses gegebenenfalls später auszubauen. SH spricht sich grundsätzlich gegen die Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen aus und macht geltend, dass der bürokratische Aufwand in keinem Verhältnis zur gewonnenen Transparenz stehe. TI gibt zu bedenken, dass die Regelung komplex sei, wobei die Komplexität allein nicht zur Ablehnung führen sollte, sofern die Bestimmungen praktikabel seien. Gemäss UR ist der Vorentwurf lückenhaft. Ausserdem drohe der Aufbau einer grossen Bürokratie, ohne damit tatsächlich eine Wirksamkeit zu erzielen. Die SVP stellt sich auf den Standpunkt, dass lediglich eine Scheintransparenz herbeigeführt würde. Einem anderen Vernehmlassungsteilnehmenden³¹ zufolge wäre es sehr schwierig oder gar unmöglich, die Exaktheit oder Vollständigkeit der von den Parteien oder Kampagnenkomitees gemachten Angaben zu überprüfen. Demzufolge würden sie nie ganz der Wirklichkeit entsprechen.

Verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden³² zufolge widerspricht der Vorentwurf dem politischen System der Schweiz (namentlich der direkten Demokratie und dem Milizsystem) sowie dem Föderalismus.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende³³ erwähnen die Gefahr einer Umgehung der Vorschriften. In diesem Sinne könnte nur eine unvollständige Transparenz erreicht werden (BE und SG). Unter Verweis auf die Situation im Ausland äussern LU, die FDP und die SVP die Befürchtung, dass Offenlegungspflichten nicht zu mehr Transparenz, sondern zu neuen Umgehungskonstrukten führen würden. Dadurch würde das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politischen Institutionen geschwächt.

Einige Kantone³⁴ betonen die Notwendigkeit, die kantonalen Zuständigkeiten zu klären beziehungsweise beizubehalten. Zwei Kantone³⁵ befürchten, dass die Umsetzung des Vorentwurfs

²⁸ Grüne, SP, PPS, Public Eye, TI Schweiz, TTI.

²⁹ AI, AR, BE, SG, SH, UR, FDP, SVP, CP, Fröhlich-Oprita.

³⁰ AI, LU, NE, SH, CVP, FDP.

³¹ CP.

³² AR, GL, ZG, CVP, FDP, SVP.

³³ BE, LU, SG, UR, CVP, FDP, SVP, Fröhlich-Oprita.

³⁴ FR, GE, NE, VS.

³⁵ FR, GE.

zu einer zusätzlichen Arbeitslast für die Kantone führen könnte. Die FDP macht geltend, dass der Vorentwurf keine präzisen Angaben zu den finanziellen und personellen Auswirkungen enthalte.

Laut VD werden die kantonalen Zuständigkeiten nicht tangiert. Dennoch seien die finanziellen Folgen für die Kantone zu klären. Kosten, die durch die Änderung des BPR entstünden, seien dem Bund aufzuerlegen.

3.4 Andere allgemeine Bemerkungen

Die glp schlägt vor, die staatlichen Fraktionsbeiträge auf jene Fraktionen zu verteilen, deren Parteien ihre Finanzierung offenlegen. Bei Nichtoffenlegung sollen die entsprechenden Beiträge an andere Fraktionen gehen, die ihre Finanzierung offenlegen.

Ein Vernehmlassungsteilnehmer³⁶ fragt sich, ob der Vorlage nicht ein ganz anderes Modell entgegengesetzt werden sollte. Dieses könnte darin bestehen, Privatspenden zuzulassen, die jedoch gänzlich steuerbefreit und ab einer gewissen Höhe offenlegungspflichtig seien. Daneben sei eine staatliche Parteienfinanzierung einzuführen.

3.5 Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs

3.5.1 Art. 76b Offenlegungspflicht der politischen Parteien

Abs. 1

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende³⁷ sind mit dem persönlichen Geltungsbereich des Vorentwurfs ausdrücklich einverstanden.

Demgegenüber machen andere Teilnehmende³⁸ geltend, dass der von der Offenlegungspflicht betroffene Personenkreis geklärt werden müsse.

Einigen Kantonen³⁹ zufolge ist namentlich unklar, ob die kantonalen Parteien, die einer in der Bundesversammlung vertretenen Mutterpartei angehören, ebenfalls zur Offenlegung verpflichtet seien. GE, NE und SG äussern Bedenken bezüglich der Auswirkungen einer solchen Pflicht in Bezug auf die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. FR erachtet eine Ausweitung auf kantonale Parteien als zulässig, sofern es um eidgenössische Abstimmungen gehe.

BS ist der Auffassung, dass die Offenlegungspflicht auch die kantonalen Sektionen der von der Offenlegungspflicht betroffenen Parteien erfassen sollte. Demgegenüber findet VS, dass die neue Regelung nur auf die nationalen Parteien beziehungsweise auf die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien anzuwenden sei, während die kantonalen Parteien und ihre Sektionen durch kantonale Bestimmungen, sofern vorhanden, geregelt würden.

Eine andere Vernehmlassungsteilnehmerin⁴⁰ schlägt vor, dass nicht auf politische Parteien, sondern auf Wahllisten abzustellen sei. Nach Auffassung einer weiteren Teilnehmerin⁴¹ sollten alle auf nationaler Ebene politisch aktiven Parteien, Kandidatinnen und Kandidaten, Bewegungen, Gruppierungen sowie natürlichen und juristischen Personen zur Offenlegung verpflichtet werden.

³⁶ Fröhlich-Oprita.

³⁷ SO, CVP, EVP, glp, lobbywatch.ch.

³⁸ BE, BS, FR, GE, NE, SG.

³⁹ BE, GE, NE.

⁴⁰ FER.

⁴¹ PPS.

Abs. 2 Bst. a

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende⁴² unterstützen es, dass lediglich die Einnahmen offengelegt werden sollen.

VS stimmt dieser aus seiner Sicht massvollen Lösung zu, die ohne teuren und übermässigen administrativen Aufwand umgesetzt werden könne. Zudem betont VS, dass die Praktikabilität des Systems wichtig sei. Obwohl die SVP den Vorentwurf grundsätzlich ablehnt, begrüsst sie, dass der indirekte Gegenvorschlag lediglich die Offenlegung der Einnahmen vorsehe. Dadurch werde verhindert, dass die Transparenzvorschriften von den politischen Akteurinnen und Akteuren missbraucht würden, um die finanzielle Aufstellung und die Kampagnenstrategie ihrer Gegner auszuspionieren. Gemäss lobbywatch.ch ist es wichtig, Informationen zur Herkunft der Finanzierung zu haben, was dank der Pflicht zur Offenlegung der Einnahmen möglich sei.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende⁴³ unterstützen den Vorschlag der Kommissionsminderheit, indem sie geltend machen, dass die Parteien nicht nur zur Offenlegung ihrer Einnahmen, sondern auch ihrer Ausgaben und ihrer Vermögenslage verpflichtet werden sollten.

GE weist namentlich darauf hin, dass die Bürgerinnen und Bürger Zugang zu den relevanten Informationen betreffend Finanzierung haben sollten. Die Höhe der Einnahmen genüge vermutlich nicht, zumal der Vorentwurf keine inhaltliche Kontrolle der Angaben vorsehe. GE schlägt vor, dass die Parteien einen einheitlichen und vereinfachten Kontenrahmen verwenden. Einige Vernehmlassungsteilnehmende⁴⁴ sind der Meinung, dass die Stimmberechtigten über möglichst aussagekräftige Finanzdaten verfügen sollten, um die einzelnen Zuwendungen mit den Ausgaben vergleichen und sich so ein Bild von allfälligen Abhängigkeiten machen zu können. Gemäss SP wären diese Angaben für die politischen Akteurinnen und Akteure sogar leichter zu erstellen und würden die entsprechenden Kontrollen vereinfachen. TI Schweiz äussert sich im selben Sinn.

Der sgv macht geltend, dass die Offenlegung, sollte sie eine Aussagekraft erhalten, einen gewissen Detaillierungsgrad haben und beispielsweise auch die Beitragssubstrate der kantonalen Parteien umfassen müsste. Den Vorschlag der Kommissionsminderheit lehnt der sgv jedoch ab, weil die entsprechende Regelung faktisch einer Pflicht zur Offenlegung der ganzen Buchhaltung gleichkomme. Dies sei abzulehnen, da es sich bei den Parteien um privatrechtlich organisierte Vereine handle.

Einer anderen Vernehmlassungsteilnehmerin⁴⁵ zufolge sollten zumindest die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien jährlich auch Bilanz und Erfolgsrechnung offenlegen. Nach Ansicht einer weiteren Teilnehmerin⁴⁶ bildet das vorgeschlagene System die politische Realität nur unvollständig ab, da es gewisse Leistungen der Arbeitgeber nicht berücksichtige, zum Beispiel die Zeit, die den Angestellten zur Verfügung gestellt werde, um ein politisches Amt auszuüben.

BS beantragt, es sei nicht zwischen Einnahmen und Zuwendungen zu unterscheiden.

Abs. 2 Bst. b

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende⁴⁷, von denen einige den indirekten Gegenvorschlag grundsätzlich ablehnen,⁴⁸ sind der Auffassung, dass der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Schwellenwert angemessen sei.

⁴² AG, VS, SVP, FER, lobbywatch.ch, SSV.

⁴³ GE, EVP, SP, Public Eye, TI Schweiz, TTI.

⁴⁴ SP, Public Eye, TTI.

⁴⁵ PPS.

⁴⁶ HBB.

⁴⁷ AG, NW, OW, SO, UR, VS, SVP, FER.

⁴⁸ UR, SVP.

Laut NW lässt sich der aus einem tieferen Schwellenwert resultierende administrative Aufwand nicht rechtfertigen, zumal dadurch keine signifikante Erhöhung der Transparenz zu erwarten sei. VS hält fest, dass ein tieferer Schwellenwert die Umsetzung und die Kontrollen verkompliziere und kaum mit dem politischen System der Schweiz vereinbar sei. SO zufolge betrifft die Offenlegungspflicht lediglich die für Bürgerinnen und Bürger bedeutenden Zuwendungen, was zu begrüssen sei. Obwohl die SVP den Vorentwurf grundsätzlich ablehnt, begrüsst sie, dass der indirekte Gegenvorschlag einen im Vergleich zur Volksinitiative höheren Schwellenwert festlege, was ein weniger bürokratisches System sowie die Berücksichtigung von Beträgen nur ab einer bestimmten Höhe bedeute.

Demgegenüber sind mehrere Vernehmlassungsteilnehmende⁴⁹ der Meinung, dass der vorgesehene Schwellenwert zu hoch sei.

BL stellt fest, dass der vorgesehene Schwellenwert im Vergleich zu bestehenden Regeln auf Kantonsebene und im Ausland deutlich höher angesetzt worden sei, und schlägt vor, ihn auf der Basis der Erfahrungen in den Kantonen zu überprüfen. TG hält den von der Minderheit der Kommission vorgeschlagenen Schwellenwert für angemessener. Dieser sei auch konsistent mit Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe i des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990⁵⁰ über die direkte Bundessteuer, der einen Abzug von Mitgliederbeiträgen und Zuwendungen an politische Parteien bis zum Gesamtbetrag von 10 100 Franken vorsieht. Auch GE schliesst sich der Meinung der Kommissionsminderheit an (ebenso die EVP und der SSV) und erachtet namentlich eine Zuwendung, die den Wert von 10 000 Franken überschreitet, als hoch genug, um im Rahmen von politischen Aktionen und Debatten, die von Parteien geführt werden, einen gewissen Einfluss ausüben zu können. Deshalb müsse die Öffentlichkeit darüber informiert sein.

Nach Auffassung mehrerer Vernehmlassungsteilnehmenden⁵¹ schränkt ein so hoher Schwellenwert den Anwendungsbereich der Vorlage ein. Einige dieser Teilnehmenden⁵² halten ihn im Vergleich zum Ausland als deutlich zu hoch. Die SP, TI Schweiz und ein weiterer Vernehmlassungsteilnehmer⁵³ weisen darauf hin, dass die meisten Parteispenden von Privatpersonen in der Schweiz einer Auswertung zufolge unter 10 000 Franken liegen.⁵⁴ Nach Ansicht der SP würde Transparenz nur bei sehr hohen Zuwendungen hergestellt. Dabei gelte es zu bedenken, dass bereits mit Beträgen zwischen 10 000 Franken und 25 000 Franken Erwartungshaltungen der Spenderinnen und Spender sowie Abhängigkeiten zwischen diesen und den politischen Akteurinnen und Akteuren entstehen könnten. Ausserdem sei auch der Schwellenwert von 10 000 Franken sehr moderat angesetzt, zumal dieser den monatlichen Durchschnittslohn bei Weitem übersteige und daher für Normalbürgerinnen und Normalbürger viel Geld darstelle (dieses Argument wird auch von einem anderen Vernehmlassungsteilnehmer⁵⁵ erwähnt).

TI Schweiz bringt vor, dass das Gesetz mit einem so hohen Schwellenwert praktisch nie zur Anwendung kommen würde. Zudem würden die Umgehungsmöglichkeiten erhöht, indem Zuwendungen einfacher gestückelt werden könnten. TI Schweiz hält überdies fest, dass sich der Schwellenwert von 10 000 Franken gut in das Schweizer System einfügen und zu den in einigen Kantonen bereits vorhandenen Regelungen passen würde. Auch mit diesem tieferen Schwellenwert werde die Offenlegungspflicht auf Grossspenden beschränkt, womit der administrative Aufwand für politische Akteurinnen und Akteure tief bliebe.

⁴⁹ BL, GE, TG, EVP, Grüne, SP, lobbywatch.ch, PPS, Public Eye, SSV, TI Schweiz, TTI.

⁵⁰ DBG, SR 642.11

⁵¹ SP, lobbywatch.ch, Public Eye, TI Schweiz, TTI.

⁵² SP, TI Schweiz, TTI, Public Eye.

⁵³ TTI.

⁵⁴ Artikel im St. Galler Tagblatt vom 23.3.2019, «Es klingelt in den Kassen der Parteien».

⁵⁵ TTI.

Für andere Vernehmlassungsteilnehmenden⁵⁶ ist auch der von der Minderheit beantragte Schwellenwert zu hoch. Er müsse auf 5000 Franken oder gar auf 1000 Franken gesenkt werden.

Ein einziger Kanton⁵⁷ macht demgegenüber geltend, dass die Beträge der offenlegungspflichtigen Zuwendungen zu erhöhen seien.

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer weisen auf Auslegungsprobleme hin, namentlich in Bezug auf den Begriff «wirtschaftliche Vorteile» (sgv) und im Zusammenhang mit den mittelbaren Vorteilen (VD). Eine Teilnehmerin⁵⁸ hätte es vorgezogen, wenn sich der Vorentwurf im Rahmen der Zuwendungen auf die gängigsten Finanzmodelle beschränkt hätte.

Abs. 3

Nach Auffassung von GE sollten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier alle entgegengenommenen Zuwendungen offenlegen müssen, unabhängig davon, welchen Gebrauch sie davon machen und ob sie Mitglied einer Partei seien.

Angesichts seines Vorschlages, auf Wahllisten anstatt auf politische Parteien abzustellen, beantragt eine Vernehmlassungsteilnehmerin⁵⁹ die Streichung dieses Absatzes.

3.5.2 Art. 76c Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen

SO begrüsst die gesonderte Regelung bei Wahl- und Abstimmungskampagnen. TI Schweiz zeigt sich erfreut darüber, dass der Vorentwurf auch das Sammeln von Unterschriften für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden der Offenlegungspflicht unterstellt.

lobbywatch.ch kritisiert, dass nicht zwischen der Finanzierung von Abstimmungen und Wahlen unterschieden werde. Abstimmungskampagnen würden immer auf nationaler Ebene geführt, während es sich bei Nationalrats- und Ständeratswahlen bezüglich Wahlkampffinanzierung um eine kantonale Angelegenheit handle. Demzufolge spricht sich lobbywatch.ch für die Festlegung von zwei verschiedenen Schwellenwerten aus.

Der sgv lehnt die in dieser Bestimmung vorgesehenen Offenlegungspflichten ab und verweist auf die unter Ziffer 3.5.1 (Abs. 1 Bst. b) erwähnten Argumente. Eine Vernehmlassungsteilnehmerin⁶⁰ spricht sich für die Streichung der Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen aus, da sie im Verhältnis zur gewonnenen Transparenz zu komplex und aufwändig sei. Auch lasse sich deren Einhaltung kaum überwachen. Zudem benachteilige diese Pflicht jene natürlichen und juristischen Personen in der Ausübung ihrer politischen Rechte, die über geringe Eigenmittel verfügten und die deshalb auf Spenden angewiesen seien.

Titel

Nach Auffassung eines Kantons⁶¹ sollte der Titel wie folgt ergänzt werden: «Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie bei Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden».

⁵⁶ lobbywatch.ch, PPS.

⁵⁷ GR.

⁵⁸ FER.

⁵⁹ FER.

⁶⁰ GastroSuisse.

⁶¹ VD.

Abs. 1

GE fragt sich, ob der zur Offenlegung verpflichtete Personenkreis wirklich identifiziert werden könne, und schlägt vor, ein neues Unterstellungskriterium einzuführen oder immerhin den Begriff «eine Kampagne führen» zu präzisieren⁶². Gemäss VD stellen sich Auslegungsfragen namentlich in Bezug auf die mittelbaren Vorteile. Die FDP erachtet die Abgrenzung zwischen offenlegungspflichtigen und nicht offenlegungspflichtigen Kampagnen als problematisch, da bei vielen politisch tätigen Organisationen der Übergang vom Tagesgeschäft zur spezifischen Kampagnenarbeit im Hinblick auf eine Abstimmung flussend sei.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende⁶³ unterstützen den Vorschlag der Kommissionsmehrheit bezüglich Schwellenwert.

Obwohl die SVP den Vorentwurf grundsätzlich ablehnt, begrüsst sie, dass der indirekte Gegenvorschlag die Schwellenwerte im Vergleich zur Volksinitiative anhebe, wodurch das System für kleinere Kampagnen und Komitees weniger bürokratisch und besser mit der direkten Demokratie der Schweiz vereinbar sei.

Andere Vernehmlassungsteilnehmende⁶⁴ hingegen sind der Auffassung, dass der Schwellenwert von 250 000 Franken zu hoch sei.

Nach Auffassung von GE erreichen die Ausgaben von Kandidatinnen und Kandidaten kaum je den festgelegten Schwellenwert. Diese Ansicht teilt auch Public Eye und führt aus, dass der Schwellenwert unrealistisch sei und dass der Vorentwurf damit bezüglich Transparenz zu einer Scheinlösung verkomme. Laut EVP sollte der Schwellenwert auf 100 000 Franken festgelegt werden, da dieser Betrag bereits eine beträchtliche Summe für eine Kampagne bedeute.

Im Übrigen wird auf die unter Ziffer 3.5.1 zu Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b dargelegten Argumente verwiesen.

Laut lobbywatch.ch sind für Abstimmungen und Wahlen zwei verschiedene Schwellenwerte festzulegen (100 000 Franken beziehungsweise 25 000 Franken). Insbesondere bei Abstimmungen sei es wichtig, Transparenz darüber herzustellen, welche Akteurinnen und Akteure mit erheblichen Finanzmitteln versuchten, auf die Stimmbewölkerung einzuwirken. Zudem erachtet lobbywatch.ch das Umgehungsrisiko bei einem Schwellenwert von 250 000 Franken als grösser. Eine Teilnehmerin⁶⁵ schlägt einen Schwellenwert in der Höhe von 10 000 Franken pro Gruppierung oder Kampagne vor.

Einer Vernehmlassungsteilnehmerin⁶⁶ zufolge ist der Schwellenwert von 250 000 Franken zu tief, weil er de facto eine Offenlegungspflicht für jede politische Tätigkeit auferlege. Eine andere Teilnehmerin⁶⁷ gibt zu bedenken, dass die Schaffung eines einheitlichen Schwellenwerts für die ganze Schweiz eine grobe Verfälschung der Transparenzvorschriften darstelle, zumal dieser Wert bei Wahlkampagnen in kleinen Kantonen gar nie erreicht werde. Nach Auffassung eines weiteren Vernehmlassungsteilnehmers⁶⁸ schliesslich stellt der vorgeschlagene Schwellenwert eine klare Bevorteilung von Abstimmungskomitees gegenüber Parteien dar.

⁶² GastroSuisse äussert sich im selben Sinn.

⁶³ AG, NW, VS, SVP.

⁶⁴ BL, GE, EVP, Grüne, SP, lobbywatch.ch, PPS, Public Eye, SSV, TI Schweiz, TTI.

⁶⁵ PPS.

⁶⁶ FER.

⁶⁷ HBB.

⁶⁸ Fröhlich-Oprita.

Abs. 2 Bst. a

Nach Ansicht von BS sollte sich die Offenlegungspflicht nur auf die Schlussrechnung und nicht auch auf das Budget beziehen. Zudem müsse geklärt werden, in welcher Form Zuwendungen in der Schlussrechnung aufzuführen seien.

Nach Ansicht von GE ist der Einfachheit halber darauf zu verzichten, zusätzlich zur Schlussrechnung die budgetierten Einnahmen zu verlangen. Gleichzeitig regt GE an, dass Personen sowie Personengesellschaften, die den Transparenzvorschriften unterliegen, nicht nur ihre Einnahmen offenlegen sollten, sondern auch ihre Ausgaben und ihre Vermögenslage.

Abs. 2 Bst. c

Die SP begrüsst, dass auch Zuwendungen zur Durchführung von Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden der Offenlegungspflicht unterstellt werden sollen.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende⁶⁹ unterstützen den Vorschlag der Kommissionsmehrheit bezüglich Schwellenwert. Andere Teilnehmende⁷⁰ hingegen sind der Auffassung, dass der vorgesehene Schwellenwert zu hoch sei. Im Übrigen wird auf die Argumente verwiesen, die in Ziffer 3.5.1 zu Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b dargelegt werden. Ein einziger Kanton⁷¹ macht geltend, dass die Beträge der offenlegungspflichtigen Zuwendungen zu erhöhen seien.

SO begrüsst den Zeitrahmen von 12 Monaten, der festlege, ab wann die Offenlegungspflicht zur Anwendung komme.

Nach Ansicht einzelner Vernehmlassungsteilnehmenden⁷² sollten die Zuwendungen nicht erst ab Beginn der Unterschriftensammlung der Offenlegungspflicht unterliegen, sondern bei Volksinitiativen bereits ab Gründung des Initiativkomitees beziehungsweise bei Referenden ab Schlussabstimmung des referendumsfähigen Erlasses in den eidgenössischen Räten. Laut TI Schweiz ermöglicht der Vorentwurf eine Umgehung der Offenlegungspflicht, weil Grossspender gezielt schon vor Beginn der Unterschriftensammlung spenden könnten.

Eine andere Teilnehmerin⁷³ fragt sich, ob auch Aktionen, die in den letzten 12 Monaten vor einer politischen Kampagne zu einem Thema durchgeführt wurden, das Gegenstand einer längerfristigen Politik einer Organisation bildet, in den Anwendungsbereich der Regelung fallen würden.

Abs. 3

Ein Kanton⁷⁴ weist darauf hin, dass sich die Gesetzesvorlage bezüglich Ständeratswahlen an die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen hält.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende⁷⁵ sind der Ansicht, dass für die Wahlen in beide Räte dieselben Regeln gelten sollten.

Laut FR führen unterschiedliche Regeln zu Abgrenzungsproblemen, da die Wahlen in die beiden Räte zur selben Zeit stattfänden und die politischen Organisationen häufig eine Kampagne für beide Räte führten. Das neue Bundesrecht müsse deshalb vorsehen, dass die Kantone in Bezug auf Transparenzvorschriften nicht nur für die Ständerats-, sondern auch für die Nationalratswahlen zuständig seien. Demgegenüber teilen mehrere Vernehmlassungsteilnehmende⁷⁶ die Auffassung, dass der Bund die Kompetenz habe, Regelungen zur Transparenz

⁶⁹ AG, NW, VS, SVP.

⁷⁰ BL, GE, TG, EVP, Grüne, SP, lobbywatch.ch, PPS, Public Eye, SSV, TI Schweiz, TTI.

⁷¹ GR.

⁷² SP, Public Eye, TI Schweiz.

⁷³ FER.

⁷⁴ BL.

⁷⁵ AR, FR, SP, Public Eye, TI Schweiz, TTI.

⁷⁶ SP, Public Eye, TI Schweiz.

der Finanzierung bei Ständeratswahlen zu erlassen. Das öffentliche Interesse der Stimmberechtigten, Grossspenderinnen und Grossspender sowie Finanzzahlen zu kennen, sei für beide Räte gleich. Eine unterschiedliche Behandlung wäre demnach für die Stimmberechtigten unverständlich. Zudem seien die Zuwendungen für Ständeratswahlen wegen des Majorzsystems vermutlich höher, was die Anwendung derselben Regeln für beide Räte umso mehr rechtfertige.

Anderen Teilnehmenden⁷⁷ zufolge ist im Bereich der Ständeratswahlen auf eine Regelung auf Bundesebene zu verzichten, weil es sich hierbei um eine kantonale Zuständigkeit handle.

BE ist der Meinung, dass die vorgeschlagene Lösung die kantonale Zuständigkeit für Ständeratswahlen umgehe und die Gesetzgebung der Kantone in diesem Bereich beeinflusse. Zudem schaffe sie eine ungenügende Transparenz, da sie lediglich für gewählte Kandidatinnen und Kandidaten zur Anwendung komme. Laut BS enthalten die Bestimmungen zu den Ständeratswahlen Unklarheiten. Überdies werde die unterschiedliche Behandlung im erläuternden Bericht nicht begründet. Gemäss TG überzeugt die vorgeschlagene Lösung nicht.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende⁷⁸ äussern sich differenziert zur Frage, ob die vorgeschlagene Lösung die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen einhalte.

Nach Auffassung von GE müssen die kantonalen Kompetenzen bei den Ständeratswahlen ausdrücklich gewahrt werden und zwar unabhängig davon, ob ein Kandidat oder eine Kandidatin tatsächlich gewählt werde. NE zufolge erstreckt sich die den Kantonen vorbehaltene Zuständigkeit zum Erlass von Regeln für die Ständeratswahlen auch auf Fragen der Transparenz bei deren Finanzierung. TI ist nicht überzeugt von der vorgeschlagenen Lösung und macht geltend, dass, auch wenn die Offenlegungspflicht nur für gewählte Kandidatinnen und Kandidaten gelte, diese dennoch Daten einer Wahlkampagne betreffe, deren Regelung in die Kompetenz der Kantone falle. VD hält fest, dass es sich beim Ständerat zwar unbestrittenermassen um eine eidgenössische Behörde handle, dass es aber trotzdem den Kantonen vorbehalten sei, das Wahlverfahren der kleinen Kammer festzulegen, was grundsätzlich auch die Finanzierung der Kampagne der Kandidatinnen und Kandidaten umfasse. Zudem führe die Umsetzung einer solchen Bestimmung zu praktischen Schwierigkeiten und möglicherweise zu einer doppelten Transparenzpflicht für Mitglieder des Ständerates. Laut VD wäre ein solches System überflüssig und würde administrative Schwierigkeiten nach sich ziehen. Deshalb hält es VD für angebracht, für diejenigen Kantone, die bereits über strengere Regeln verfügten, einen Vorbehalt zugunsten des kantonalen Rechts anzubringen.

Nach Auffassung des sgv diskriminiert dieser Absatz die grossen Kantone.

Abs. 4

Gemäss TI müsste geklärt werden, ob bei Nationalratswahlen eine bundesweit geführte Kampagne getrennt von der Kampagne einer kantonalen Partei für Kandidatinnen und Kandidaten ihres Kantons zu betrachten sei. Für einige Vernehmlassungsteilnehmende⁷⁹ ist unklar, was unter «gemeinsame Kampagne» zu verstehen sei. Eine Teilnehmerin⁸⁰ erwartet Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser Regelung. Der sgv lehnt den Absatz ausdrücklich ab, weil er der Auffassung ist, dass die Umsetzung mit grossen administrativen Umtrieben verbunden wäre. Ausserdem könne es zu aufwändigen Abgrenzungen und Bewertungen kommen.

⁷⁷ BE, BS, GL, SG, TG, sgv.

⁷⁸ GE, NE, TI, VD.

⁷⁹ GE, VD, UR.

⁸⁰ HBB.

3.5.3 Art. 76d Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht

Abs. 1

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende⁸¹ kritisieren die im Vorentwurf vorgesehenen Fristen.

GE kann gemäss seiner Stellungnahme zwar nachvollziehen, dass die Meldung und Veröffentlichung von finanziellen Angaben in budgetierter Form vor der Abstimmung beziehungsweise vor Einreichung der Unterschriften eine Massnahme zur Stärkung der freien Meinungsbildung der Stimmberechtigten darstelle. Dennoch bedauert GE die daraus entstehende Komplexität, die namentlich die Einhaltung von zwei Fristen zur Folge habe, den Arbeitsaufwand unnötig vermehre und zahlreiche praktische Schwierigkeiten nach sich ziehe; dies sowohl für die politischen Akteurinnen und Akteure als auch für die zuständige Kontrollstelle.

Der sgv vertritt die Meinung, dass die für Abstimmungen und Nationalratswahlen vorgesehenen Fristen zu früh angesetzt seien. Die Annahme, dass 45 Tage vor den Wahlen schon ein definitives Budget eingereicht werden könne, sei unrealistisch. Genauso wenig könne davon ausgegangen werden, dass bereits 60 Tage nach der Wahl beziehungsweise nach der Abstimmung eine Schlussabrechnung über die Einnahmen vorliege. Eine andere Teilnehmerin⁸² ist der Meinung, dass die Frist von 45 Tagen keinen Sinn mache, weil eine Kampagne im Monat vor dem Urnengang besonders intensiv geführt werde und sie sich je nach Aktualität und zusätzlichem Informationsbedarf entwickeln könne. Nach Auffassung einer weiteren Teilnehmerin⁸³ geraten diese Fristen in Konflikt mit dem Schweizer Milizsystem, zumal die politischen Akteurinnen und Akteure innerhalb von 100 Tagen, noch dazu in einer intensiven Phase der Kampagne, zwei verschiedene Berechnungen vorlegen müssten. Schliesslich vertritt eine Teilnehmerin⁸⁴ die Ansicht, dass das Gesamtbudget sowie die Höhe der Eigenmittel 3 bis 4 Wochen vor und spätestens 3 Monate nach der Wahl oder der Abstimmung offengelegt werden sollten.

Abs. 2

GE ist der Meinung, die kontinuierliche Übermittlung der Angaben über Zuwendungen sowie die Pflicht der zuständigen Stelle, diese fortlaufend zu veröffentlichen, sei besonders anspruchsvoll. Es sei fraglich, ob diese Massnahme im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismässig sei. GE fordert deshalb, auf die Offenlegung der budgetierten Einnahmen zu verzichten, sodass einzig die Schlussrechnung innerhalb einer für alle politischen Akteurinnen und Akteure einheitlichen Frist offenzulegen sei.

Demgegenüber begrüssen SO und lobbywatch.ch die in Absatz 2 vorgesehene Sonderregelung, die sicherstelle, dass Zuwendungen von mehr als 25 000 Franken unmittelbar bis zum Wahl- oder Abstimmungstermin offengelegt würden. Als durchdacht bezeichnet SO zudem, dass die Fristen so festgesetzt worden seien, dass die Publikation zu einem Zeitpunkt erfolge, in dem die Stimmberechtigten die Stimm- und Wahlunterlagen erhalten.

Abs. 4

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende⁸⁵ unterstützen den Vorschlag der Kommissionsmehrheit bezüglich Schwellenwert. Andere Teilnehmende⁸⁶ hingegen erachten die Schwelle als zu hoch. Diesbezüglich wird auf die unter Ziffer 3.5.1 dargelegten Argumente zu Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b verwiesen.

⁸¹ FER, HBB, PPS, sgv.

⁸² FER.

⁸³ HBB.

⁸⁴ PPS.

⁸⁵ AG, NW, OW, SO, UR, VS, SVP, FER.

⁸⁶ BL, GE, TG, EVP, Grüne, SP, lobbywatch.ch, PPS, Public Eye, SSV, TI Schweiz, TTI.

Die FDP erachtet die Pflicht, die Namen grosser Spenderinnen und Spender zu veröffentlichen, als juristisch heikel, da es sich um schützenswerte Daten handle, anhand derer sich sensible Informationen über die politischen Präferenzen und die finanziellen Verhältnisse einer Person ableiten liessen. Die Offenlegung von Namen stehe daher kaum im Einklang mit dem verfassungsmässigen Schutz der Privatsphäre. Auch die Vereinbarkeit mit dem neuen Datenschutzgesetz sei noch offen. Die SVP teilt diese Meinung, wie unter Ziffer 3.3.2 erwähnt.

Um die Vorschriften wirksam umzusetzen und deren Umgehung zu verhindern, sollte nach Ansicht einiger Vernehmlassungsteilnehmenden⁸⁷ im Gesetz oder in der Verordnung präzisiert werden, dass der angegebene Urheber bzw. die angegebene Urheberin der Zuwendung der wirtschaftlich berechtigten Person entspreche.

3.5.4 Art. 76e Kontrolle

Abs. 1

VS erachtet die vorgesehenen Kontrollmassnahmen als insgesamt sachgerecht.

Demgegenüber sind mehrere Vernehmlassungsteilnehmende⁸⁸ der Auffassung, dass das vorgeschlagene Kontrollsystem ungenügend sei und ausgebaut werden müsse.

GE bedauert, dass nicht weitergehende Modalitäten zur Kontrolle der finanziellen Angaben vorgesehen seien. Die Einführung von Transparenzvorschriften sei nur annehmbar, wenn sie mit einem wirksamen Kontrollmechanismus einhergingen, der die richtige Anwendung der Vorschriften überprüfe. GE bezweifelt, dass «das Risiko einer Rufschädigung» und die Androhung von strafrechtlichen Sanktionen für politische Akteurinnen und Akteure genügen. Gestützt auf die kantonale Praxis schlägt GE vor, die Ausübung der externen Kontrolle einem von den politischen Akteurinnen und Akteuren gewählten unabhängigen Organ zu übertragen, das zuhanden der zuständigen Stelle eine Konformitätsbescheinigung ausstelle. Nach Auffassung von TG sollte nochmals überprüft werden, ob das vorgeschlagene Kontrollniveau seinen Zweck erfüllen könne.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende⁸⁹ machen geltend, dass es eine inhaltliche Kontrolle auf Richtigkeit und Vollständigkeit der gemachten Angaben brauche, weil sich die Stimmberechtigten nur so ein aussagekräftiges Bild machen könnten. Auch TI Schweiz spricht sich für eine inhaltliche Kontrolle aus, die zumindest stichprobenweise zu erfolgen habe. Bei Verletzung der Strafbestimmungen seien die Strafverfolgungsbehörden beizuziehen. Wenn das Gesetz der zuständigen Stelle keine inhaltliche Prüfkompetenz zuspreche, könne diese allfällige Straftaten gar nicht erkennen geschweige denn zur Anzeige bringen. Der SSV ist derselben Ansicht.

Abs. 3

TI weist darauf hin, dass es für die zuständige Stelle schwierig sei, genügend Indizien für eine Anzeige bei der Strafverfolgungsbehörde zu sammeln.

⁸⁷ SP, Public Eye, TI Schweiz, TTI.

⁸⁸ GE, TG, Grüne, SP, Public Eye, SSV, TI Schweiz, TTI.

⁸⁹ SP, Public Eye, TTI.

3.5.5 Art. 76f Veröffentlichung

Abs. 1

VD stellt den Umstand in Frage, dass personenbezogene Daten von Privatpersonen, die Zuwendungen von mehr als 25 000 Franken erbracht haben, im Internet veröffentlicht würden. Er ist der Ansicht, dass diesbezüglich eine Rechtsgrundlage geschaffen werden sollte. Dabei sei auch die Dauer der Veröffentlichung festzulegen. Eine andere Vernehmlassungsteilnehmerin⁹⁰ lehnt eine Veröffentlichung von Daten im Internet ab und schlägt vor, dass interessierte Bürgerinnen und Bürger diese bei der auf Bundesebene oder im Wohnsitzkanton zuständigen Stelle einsehen könnten.

SO begrüsst die Veröffentlichung im Internet und bezeichnet sie als praktisch, zeitgemäss und zugänglich für die Öffentlichkeit. Allerdings seien die finanziellen Folgen für die Errichtung und die Bewirtschaftung dieser Internetseite nicht zu vernachlässigen. VS macht geltend, dass die Veröffentlichung eine wichtige Rolle spiele, namentlich im Hinblick auf das Interesse, auf das die veröffentlichten Daten bei den Medien und bei der Öffentlichkeit stossen würden. Dadurch könnten die Kontrollen auf ein notwendiges Minimum beschränkt werden.

Abs. 3

GE verweist auf die unter Ziffer 3.5.3 erwähnten Bemerkungen. lobbywatch.ch betont, dass dieser Absatz in Verbindung mit Artikel 76d Absatz 2 sehr wichtig sei und unbedingt beibehalten werden müsse.

3.5.6 Art. 76g Zuständige Stelle

Gemäss FR sollte die SPK-S eine zuständige Bundesbehörde bezeichnen oder zumindest sicherstellen, dass die Arbeitslast der Kantone nicht zunehme. NE teilt diesen Vorbehalt. GE betont, dass eine zentralisierte Kontrolle und Veröffentlichung der Daten über die Finanzierung der politischen Akteurinnen und Akteure notwendig sei. Dadurch werde eine Beschaffung und Verarbeitung von Daten durch kantonale Behörden ausgeschlossen. Laut VS sollte die Bezeichnung einer unabhängigen Stelle geprüft werden, wobei diese auch über Untersuchungsbefugnisse verfügen sollte.

Die FDP bedauert das Fehlen präziser Angaben über die für die Kontrolle zuständige Stelle. Aus Sicht der SVP sollten die politischen Akteurinnen und Akteure ihre Daten in geeigneter Form, beispielsweise auf ihrer Website, veröffentlichen. So sei eine Plausibilitätskontrolle ohne staatliche Kontrolle möglich.

Der sgv lehnt die Einführung einer Kontrollstelle ab, weil dadurch einzig ein bürokratischer Aufwand und kein Mehrwert herbeigeführt werde.

lobbywatch.ch schlägt als zuständige Stelle die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) vor, da diese über die nötige Erfahrung verfüge. Die Bundeskanzlei habe den Nachteil, dass sie direkt dem Parlament unterstehe, was sie möglicherweise daran hindern könnte, ihrer Aufsichtspflicht mit der notwendigen Nachhaltigkeit nachzukommen.

Nach Auffassung einer weiteren Vernehmlassungsteilnehmerin⁹¹ ist eine wirksame und transparente Kontrollbehörde zu schaffen.

⁹⁰ FER.

⁹¹ PPS.

3.5.7 Art. 76h Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland

Abs. 1 Bst. a

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende⁹² befürworten das Verbot der Annahme von anonymen Zuwendungen. GE regt an, auch die unter einem Pseudonym gemachten Zuwendungen zu erfassen.

Abs. 1 Bst. b

Das Verbot der Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland wird von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst,⁹³ mitunter auch von solchen, die den Vorentwurf grundsätzlich ablehnen.⁹⁴

AI erachtet es als wichtig, dass Wahl- und Abstimmungskampagnen in der Schweiz nicht von ausländischen Firmen, politischen Organisationen oder Einzelpersonen beeinflusst werden. VS betont allerdings, dass dieses Verbot relativ einfach mit in der Schweiz wohnhaften Stroh Männern umgangen werden könne. SH und eine weitere Vernehmlassungsteilnehmerin⁹⁵ machen geltend, dass diese Bestimmung unabhängig vom indirekten Gegenvorschlag einzuführen sei. lobbywatch.ch teilt die Auffassung der Kommissionsminderheit, wonach es keinen moralischen Unterschied zwischen in- und ausländischen Zuwendungen gebe, und weist darauf hin, dass die Schweiz keine Kontrolle über Zuwendungen von ausländischen Personen, Körperschaften und Institutionen habe. Eine strafrechtliche Verfolgung wäre aus praktischen Gründen stark eingeschränkt.

Einige Kantone⁹⁶ lehnen das Verbot der Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland ab.

Nach Ansicht von AR und SG schießt dieses Verbot über das Ziel hinaus. Mit der Vorlage solle Transparenz darüber hergestellt werden, wer Parteien und Kampagnen finanziere. Es sei zudem nicht einfach, zwischen Zuwendungen aus dem Inland und solchen aus dem Ausland zu unterscheiden, weshalb dieses Verbot den Vollzug der Vorlage zusätzlich verkomplizieren würde. GE wirft ein, dass diese Massnahme über die Empfehlungen der GRECO hinausgehe. Die fremden Eingriffe in die Schweizer Politik seien zwar eine wichtige Frage, gehörten jedoch nicht zur aktuellen Debatte. Ausserdem wäre es in der Praxis mit viel Aufwand verbunden, den Wohnsitz der Spenderinnen und Spender sowie die Einhaltung des Verbots zu überwachen, weil hierfür namentlich detaillierte Bankauszüge erforderlich seien.

Eine Vernehmlassungsteilnehmerin⁹⁷ ist erstaunt, dass der Vorentwurf eine noch nicht behandelte parlamentarische Initiative umsetze, und hätte diesbezüglich mehr Angaben gewünscht.

Abs. 2

Nach Ansicht von GE ist dieser Absatz zu streichen. Werde daran festgehalten, so sei der Begriff «Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer» zu präzisieren.

Abs. 3 Bst. b und Abs. 4

GE ist der Ansicht, dass die Rückerstattung der Zuwendungen einem Verein oder einer gemeinnützigen Stiftung mit karitativem Zweck zugutekommen sollte, wobei die Wahl bei den der Transparenzpflicht unterliegenden politischen Akteurinnen und Akteuren liege. Eine Ablieferung an den Bund werde von der Öffentlichkeit möglicherweise schlecht aufgenommen.

⁹² GE, UR, EVP, PPS, Public Eye, TI Schweiz, TTI.

⁹³ AG, AI, SH, SO, UR, VS, EVP, SP, GastroSuisse, lobbywatch.ch, TI Schweiz, TTI.

⁹⁴ AI, SH, UR, GastroSuisse.

⁹⁵ GastroSuisse.

⁹⁶ AR, GE, SG, TG.

⁹⁷ FER.

Abs. 5

Für BS sind die Spezialregeln für Mitglieder des Ständerates nicht nachvollziehbar.

3.5.8 Art. 76i Bearbeiten von Personendaten und Austausch von Informationen

Abs. 3 Bst. a

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende⁹⁸ kritisieren den Wortlaut dieses Teils des Artikels. SG hält fest, dass weder ersichtlich sei, um welche kantonalen und kommunalen Behörden es gehe, noch, wer die dabei entstehenden Kosten trage. VS stellt die Formulierung in Frage und betont, dass die Einsetzung solcher Behörden alleinige Kompetenz der Kantone bleiben müsse.

Abs. 4

GE kann zwar nachvollziehen, dass ein Bedarf an Informationsaustausch bestehe. Die Formulierung deute jedoch darauf hin, dass Kantone und Gemeinden für die Transparenz bei der Politikfinanzierung eine Behörde einzusetzen hätten und dass auf Anfrage der zuständigen Stelle die zu sammelnden Informationen bekannt gegeben werden müssten. GE ist dagegen, dass allfällige Aufgaben im Zusammenhang mit der Einhaltung von bundesrechtlichen Transparenzvorgaben auf diese Weise den kantonalen Behörden übertragen würden.

3.5.9 Art. 76j Strafbestimmungen

AG und SO begrüßen die vorgesehene Sanktionenregelung.

BS hält fest, dass der Vorentwurf die Zurechnung nicht klar regle, wenn es um die Verletzung einer Pflicht durch eine juristische Person gehe. Juristische Personen seien deshalb zu verpflichten, für die ihnen obliegenden Pflichten eine verantwortliche natürliche Person zu bestimmen. Derselben Meinung ist der SSV. Um die Wirksamkeit der Strafverfolgung sicherzustellen, muss nach Ansicht von GE erwogen werden, mit den Bussen die politischen Parteien oder die entsprechenden Fraktionen zu treffen. Ausserdem sei eine Sanktion für mangelhafte Organisation vorzusehen.

Nach Auffassung von TG sind die Strafbestimmungen unverhältnismässig. Es gelte zu bedenken, dass eine Verletzung der im Vorentwurf vorgesehenen Pflichten für Politikerinnen und Politiker das Risiko eines Imageschadens darstelle, was abschreckender wirke als eine Busse.

Die Grünen sind der Auffassung, dass das Sanktionensystem verschärft werden sollte. Andere Vernehmlassungsteilnehmende⁹⁹ erachten die vorgesehenen Bussen als zu tief. Gemäss lobbywatch.ch ist zusätzlich zur Busse das Einziehen des nicht offengelegten Betrages vorzusehen, ansonsten das Sanktionensystem kaum wirksam sei. Nach Auffassung einer weiteren Teilnehmerin¹⁰⁰ sind die Sanktionen im Verhältnis zu den finanziellen Mitteln festzulegen.

Abs. 1

SO zufolge ist der Höchstbetrag der Busse bei vorsätzlichem Handeln hoch genug, um eine Umgehung des Gesetzes zu verhindern. Der sgv hingegen hält den Betrag für unverhältnismässig hoch.

⁹⁸ SG, VS.

⁹⁹ SP, Public Eye, TTI.

¹⁰⁰ PPS.

Abs. 2

Einige Vernehmlassungsteilnehmende¹⁰¹ schliessen sich bezüglich Strafbarkeit für fahrlässiges Verhalten der Meinung der Kommissionsminderheit an und schlagen vor, darauf zu verzichten.

AR zufolge kann die Anwendung dieser Bestimmung bei komplexen Fällen sehr aufwändig werden. Die Bestrafung von fahrlässigem Verhalten sei kaum praktikabel.

Andere Vernehmlassungsteilnehmende¹⁰² finden es richtig, die fahrlässige Tatbegehung unter Strafe zu stellen. Manche¹⁰³ weisen darauf hin, dass es in der Praxis schwierig sein könnte, eine vorsätzliche Verletzung der Offenlegungspflicht nachzuweisen. TI Schweiz erachtet die Strafbarkeit der fahrlässigen Tatbegehung vor dem Hintergrund der General- und Spezialprävention als wichtig.

Abs. 3

Nach Ansicht von AR ist die Zuständigkeit für die Strafverfolgung nicht klar. GE lehnt eine kantonale Zuständigkeit ab, weil dadurch Konflikte bei der Festlegung der örtlichen Zuständigkeit entstehen könnten. Nach Auffassung von GE sollte richtigerweise die Bundesanwaltschaft zuständig sein.

Demgegenüber begrüsst SO die Zuständigkeit der Kantone für die Strafverfolgung.

4 Zugang zu den Stellungnahmen

Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen sowie nach Kenntnisnahme durch die SPK-S der vorliegende Ergebnisbericht öffentlich zugänglich. Die vollständigen Stellungnahmen können auf der folgenden Website eingesehen werden: <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2019.html#PK>.

¹⁰¹ AR, LU, SVP, GastroSuisse.

¹⁰² AG, SP, Public Eye, TTI.

¹⁰³ SP, Public Eye, TTI.

Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden

Liste des organismes ayant répondu

Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) Parti bourgeois-démocratique (PBD) Partito borghese democratico (PBD)
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) Parti Démocrate-Chrétien (PDC) Partito Popolare Democratico (PPD)
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP) Parti évangélique suisse (PEV) Partito evangelico svizzero (PEV)

FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
glp	Grünliberale Partei (glp) Parti vert'libéral (pvl) Partito verde liberale svizzero (pvl)
Grüne	Grüne Partei der Schweiz (Grüne) Parti écologiste suisse (Les Verts) Partito ecologista svizzero (I Verdi)
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) Parti Socialiste Suisse (PS) Partito Socialista Svizzero (PS)
SVP	Schweizerische Volkspartei (SVP) Union Démocratique du Centre (UDC) Unione Democratica di Centro (UDC)

Gesamtswweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

SSV	Schweizerischer Städteverband (SSV) Union des villes suisses (UVS) Unione delle città svizzere (UCS)
------------	--

Gesamtswweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

sgv	Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) Union suisse des arts et métiers (usam) Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)
------------	---

Weitere interessierte Kreise / Autres milieux concernés / Le cerchie interessate

lobbywatch.ch	lobbywatch.ch
TI Schweiz (freie Abkürzung)	Transparency International Schweiz Transparency International Suisse Transparency International Svizzera

Weitere Teilnehmende / Autres participants / Altri partecipanti

CP	Centre patronal
FER (freie Abkürzung)	Fédération des Entreprises Romandes
Fröhlich-Oprita	Martin Fröhlich-Oprita
GastroSuisse	GastroSuisse, Für Hotellerie und Restauration GastroSuisse, Pour l'hôtellerie et la restauration GastroSuisse, Per l'alberghiera e la ristorazione
HBB (freie Abkürzung)	Handelskammer Beider Basel

PPS Piraten Partei Schweiz
Parti Pirate Suisse
Partito Pirata Svizzero

Public Eye Public Eye

TTI (freie Abkürzung) Trägerverein Transparenz-Initiative
Organisation Initiative sur la transparence
Organizzazione Iniziativa sulla trasparenza

Verzicht auf eine Stellungnahme

- Schwyz / Svitto
- Zürich / Zurich / Zurigo