



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

Per Mail: [spk.cip@parl.admin.ch](mailto: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 Gewährung 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