

Per E-Mail
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 22. Februar 2022

Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) – Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Transparency International Schweiz («Transparency Schweiz») ist eingeladen, sich an der Vernehmlassung zum titelerwähnten Vorentwurf zu beteiligen. Hierfür bedanken wir uns. Gerne nehmen wir wie folgt fristgerecht Stellung:

Grundsätzliches

Die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 18. Juni 2021 (Transparenz bei der Politikfinanzierung; Art. 76b-k nBPR) und der vorliegende Verordnungsentwurf sind wichtig für unsere Demokratie. Die neuen Offenlegungspflichten tragen dazu bei, die bedeutendsten Finanzflüsse im Hinblick auf eidgenössische Wahlen und Abstimmungen sowie auf die Parteienfinanzierung transparent zu machen. Diese Transparenz ist ein elementarer Bestandteil einer gut funktionierenden Demokratie. Gerade in einer direkten Demokratie stellt die Kenntnis zumindest der wichtigsten Finanzierungsquellen politischer Akteure für die Stimmbürger und deren Meinungsbildung eine relevante Information dar. Ausserdem stärkt diese Transparenz das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik. Schliesslich trägt Transparenz über die wesentlichen Finanzströme dazu bei, allfällige ungebührliche Einflussnahmen auf die Politik aufzudecken und ihnen präventiv entgegenzuwirken.

Auch auf internationaler Ebene wird die hohe Bedeutung transparenter Politikfinanzierung hervorgehoben, so namentlich in der UNO-Konvention gegen Korruption¹ und im Rahmen des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats durch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)². Die Schweiz hat beide Konventionen ratifiziert und sich damit für die Umsetzung der entsprechenden Verpflichtungen auf nationaler Ebene verpflichtet. Die GRECO empfiehlt der Schweiz seit Jahren mit Nachdruck, Transparenzregeln zur Politikfinanzierung einzuführen. Überall in Europa haben sich Transparenzregeln zur Politikfinanzierung mittlerweile etabliert. Die Schweiz kommt mit den neuen Gesetzesbestimmungen und der vorliegenden Verordnung auch ihren internationalen Verpflichtungen nach.

¹ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 (SR 0.311.56).

² Strafrechtsübereinkommen über Korruption vom 17. Januar 1999 (SR 0.311.55).

Gesamtwürdigung der Vorlage

Transparency Schweiz begrüsst die Stossrichtung des vorliegenden Verordnungsentwurfs. In wichtigen Punkten konkretisiert er die neuen Gesetzesbestimmungen gut. Bei verschiedenen Punkten sehen wir aber noch Verbesserungsbedarf. Der Verordnungsentwurf sollte insbesondere noch besser mögliche Gesetzesumgehungen verhindern und damit besser gewährleisten, dass die neuen Gesetzesbestimmungen nicht unterlaufen werden. Selbstredend sollte der Entwurf gegenüber der aktuellen Fassung entsprechend keinesfalls abgeschwächt werden.

Würdigung im Einzelnen

Nachfolgend würdigen wir den Verordnungsentwurf und die dazugehörigen Erläuterungen im Einzelnen. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, wenn wir mit dem Entwurf einverstanden sind. Die jeweils beantragten Änderungen des Verordnungsentwurfs sind in roter Schrift (neue Formulierungen) und durchgestrichener Schrift (Streichungen des Verordnungsentwurfs) gekennzeichnet.

1. Gegenstand der VPofI (EArt. 1)

Wir unterstützen die Bestimmung.

2. Begriff «Einnahmen» (EArt. 2 Bst. a)

Betreffend eingesetzte Eigenmittel beantragen wir die folgende Änderung des Wortlauts von EArt. 2 Bst. a VPofI:

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

Begründung:

Wir begrüssen, dass für eine Kampagne eingesetzte Eigenmittel vom Einnahmenbegriff erfasst sein sollen. Der Einsatz von Eigenmitteln ist in der Praxis weit verbreitet, weshalb seine Offenlegung ein wichtiger Teilaspekt der Offenlegung der Finanzierung einer Wahl- oder Abstimmungskampagne ist. Der Verordnungsentwurf definiert aber den Begriff der Eigenmittel nicht. Es sollte deshalb geklärt werden, dass darunter sowohl monetäre als auch nichtmonetäre (Eigen-) Mittel fallen, wie dies für die Zuwendungen durch Dritte in den Art. 2 Bst. b und c geklärt und festgelegt wird.

Ansonsten unterstützen wir den verwendeten Einnahmenbegriff, so auch den Umstand, dass unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Dienstleistungen bloss dann als «Einnahmen» zu qualifizieren sind, wenn sie der Dienstleistungserbringende üblicherweise kommerziell anbietet. Dadurch werden hobbymässig erbrachte ehrenamtliche «Milizarbeiten» vom Einnahmebegriff und damit auch von den Offenlegungspflichten nicht erfasst. Von derartigen Dienstleistungen gehen i.d.R. keine heiklen Einflussnahmen und Abhängigkeiten aus.

3. Begriff «monetäre Zuwendungen» (EArt. 2 Bst. b)

Wir unterstützen die Bestimmung.

4. Begriff «nichtmonetäre Zuwendungen» (EArt. 2 Bst. c)

Wir begrüssen die Bestimmung (und damit auch hier, dass Dienstleistungen nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen zu qualifizieren sind, wenn sie von den Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell angeboten werden; siehe oben zum Begriff «Einnahmen»), ausser im folgenden Punkt:

Wir beantragen die folgende Änderung des Wortlauts von EArt. 2 Bst. c und ersatzlose Streichung des entsprechenden Absatzes in den Erläuterungen (letzter Absatz zu EArt. 2 Bst. c auf S. 9):

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

Begründung:

Das Kriterium der Erkennbarkeit aus den Umständen für die Empfängerin oder den Empfänger der nichtmonetären Zuwendungen ist unnötig und sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden. Wer eine Kampagne für eine Wahl- oder Abstimmung führt und in diesem Rahmen Zuwendungen erhält, wird den entsprechenden Zusammenhang immer erkennen bzw. erkennen müssen, ob es sich nun um monetäre oder um nichtmonetäre Zuwendungen handelt. Das Kriterium der Erkennbarkeit schafft unnötig Raum für Gesetzesumgehungen. Ersatzlos gestrichen werden sollten entsprechend auch die entsprechenden Erläuterungen zu diesem Kriterium (letzter Absatz zu EArt. 2 Bst. c auf S. 9).

5. Begriff «Kampagnenführung» (EArt. 2 Bst. d)

Wir unterstützen die Bestimmung.

6. Begriff «gemeinsame Kampagnenführung» (EArt. 2 Bst. e)

Wir beantragen die folgende Änderung des Wortlauts von EArt. 2 Bst. e und Anpassung der entsprechenden Erläuterungen:

- e. *gemeinsame Kampagnenführung: einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten nach Buchstabe d durch verschiedene natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, indem diese eine Kampagne gemeinsam planen, in der Öffentlichkeit gemeinsam auftreten ~~oder und~~ eine gemeinsame Rechnung führen;*

Begründung:

Die gemeinsame Kampagnenführung ist in der Praxis weit verbreitet, und insbesondere in jüngerer Zeit hat sich eine breite Palette an entsprechenden Ausgestaltungs- und Zusammenarbeitsformen entwickelt. Um Gesetzesumgehungen zu verhindern, ist deshalb wichtig, dass im Falle einer gemeinsamen Kampagnenführung in Bezug auf den Schwellenwert für die Offenlegungspflicht von CHF 50'000.- das Budget der gemeinsamen Kampagne und nicht die Budgets der Teilkampagnen der jeweiligen Kampagnenpartner massgebend sind; dies sieht Art. 76c Abs. 4 nBPR ausdrücklich vor.

Der Verordnungsentwurf setzt die Schwelle für die gemeinsame Kampagnenführung aber viel zu hoch an, indem er verlangt, dass die Kriterien der gemeinsamen Planung, des gemeinsamen Auftritts und der gemeinsamen Rechnung kumulativ erfüllt sein müssen. Dies ist realitätsfremd; zahlreiche heutige gemeinsame Kampagnen würden von dieser engen Definition nicht erfasst. Dies hätte zur Folge, dass zahlreiche in Bezug auf die Meinungsbildung der Stimmbevölkerung wichtigen Einflussnahmen von den Offenlegungspflichten nicht erfasst würden, nämlich dann, wenn sie die Offenlegungsschwelle von CHF 50'000.- für sich allein nicht oder knapp nicht erreichen sollten. Problemverschärfend kommt dazu, dass das Erfordernis des kumulativen Vorliegens der

drei Kriterien leicht Gesetzesumgehungen ermöglicht. Die Partnerorganisationen könnten sich nämlich ohne Weiteres so organisieren, dass zumindest eines der drei Kriterien nicht erfüllt wird. Der Verordnungsentwurf würde also dazu führen, dass Art. 76c Abs. 4 nBPR in wichtigen und in der Praxis verbreiteten Konstellationen unterlaufen würden.

Sachgerecht und vor allem auch den bestehenden Realitäten Rechnung tragend wäre deshalb, auf das Kumulativverfordernis zu verzichten. Je für sich allein sind die drei Kriterien nämlich sachgerecht. Eine gemeinsame Kampagnenführung sollte demnach vorliegen, wenn die Kampagne entweder gemeinsam geplant, oder wenn gemeinsam in der Öffentlichkeit aufgetreten oder wenn eine gemeinsame Rechnung geführt wird. Neben dem Wortlaut der Verordnung sollten auch die Erläuterungen entsprechend angepasst werden.

Wir beantragen ferner die Aufnahme des folgenden Wortlauts in der Verordnung (in EArt. 2 Bst. e oder in einer eigenen Bestimmung):

Bei gemeinsamer Kampagnenführung haben die beteiligten natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften je dafür zu sorgen, dass die Berechnung der eigenen Aufwendungen ordnungsgemäss erfolgt und die erhaltenen monetären und nichtmonetären Zuwendungen pflichtgemäss gemeldet werden.

Begründung:

Der Verordnungsentwurf legt nicht fest, wer bei einer gemeinsamen Kampagnenführung welche Verantwortlichkeit für die ordnungsgemässe Meldung der Zuwendungen trägt. Diese Frage ist aber wichtig und muss deshalb dringend in der Verordnung geklärt werden. Derzeit enthalten bloss die Erläuterungen entsprechende Angaben, nämlich in den letzten beiden Absätzen der Erläuterungen zu Art. 2 Bst. e VPof. Diese beiden Absätze sind zudem unklar. Es geht aus ihnen nicht klar hervor, ob sich die Verantwortlichkeit für die ordnungsgemässe Meldung der Zuwendungen auf die eigenen Zuwendungen beschränkt oder auch auf die Zuwendungen der anderen Akteure der gemeinsamen Kampagnenführung erstreckt. Die Verantwortlichkeit sollte je auf die eigenen monetären und nichtmonetären Zuwendungen beschränkt sein. Es wäre zu weitgehend und deshalb problematisch, wenn jeder Akteur auch für die anderen Akteure der gemeinsamen Kampagne verantwortlich zeichnen müsste. Eine solche Verpflichtung könnte dazu führen, dass inskünftig aus Haftungsüberlegungen keine gemeinsamen Kampagnen mehr durchgeführt werden würden.

7. Begriff «Aufwendungen» (EArt. 2 Bst. f)

Wir begrüssen die Bestimmung (und damit, dass als Aufwendungen auch Dienstleistungen gelten, die für die Kampagnenführung unentgeltlich oder unter dem Marktwert bezogen und vom Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell erbracht werden; siehe dazu oben zum Begriff «Einnahmen») ausser im folgenden Punkt:

Wir beantragen die folgende Ergänzung des Wortlauts von EArt. 2 Bst. f und entsprechende Ergänzung der Erläuterungen:

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

Begründung:

Wie bereits ausgeführt wurde (siehe oben zum Begriff «Einnahmen»), ist der Einsatz von Eigenmitteln in der Praxis weit verbreitet. Der Einsatz von Eigenmitteln sollte deshalb nicht nur bei den Einnahmen, sondern auch bei den Aufwendungen berücksichtigt werden. Sonst fehlt ein wichtiger Teilaspekt der Offenlegung der Finanzierung einer Wahl- oder Abstimmungskampagne. Die Berücksichtigung der eingesetzten Eigenmittel auch bei

den Aufwendungen ist sogar ganz besonders wichtig, weil sich der Schwellenwert von CHF 50'000.-, der die Offenlegungspflicht gemäss Art. 76c Abs. 1 nBPR begründet, nämlich nicht an den Einnahmen, sondern an den Aufwendungen bemisst. Wie bereits zum Begriff «Einnahmen» ausgeführt, sollten sowohl monetäre, als auch nichtmonetäre (Eigen-) Aufwendungen erfasst werden.

8. Begriff «Mandatsbeiträge» (EArt. 2 Bst. g)

Wir begrüssen die Bestimmung.

9. 2. Abschnitt: Modalitäten der Meldung (EArt. 3-6)

Wir beantragen, den Abschnitt nach hinten zu verschieben, nachfolgend an den jetzigen Abschnitt 4.

Begründung:

Aus gesetzessystematischer Sicht ist es sinnvoller, zunächst die Offenlegungspflichten (derzeitige Abschnitte 3 und 4) zu regeln und erst dann die (vorwiegend formalen) Modalitäten der Meldung.

10. Zuständige Stelle (EArt. 3)

Wir begrüssen die Bestimmung. Die EFK ist geeignet für die Entgegennahme der Meldungen sowie deren Kontrolle und Veröffentlichung. Sie verfügt über die erforderliche Sachkenntnis und Unabhängigkeit.

11. Erforderliche Angaben bei der Meldung der Einnahmen (EArt. 4)

Wir beantragen die folgenden Ergänzungen des Wortlauts von EArt. 4 und entsprechende Ergänzung der Erläuterungen:

¹ Die Angaben über die Einnahmen müssen enthalten:

- a. den Gesamtbetrag;
- b. die Einnahmen durch monetäre Zuwendungen;
- c. den Wert der Einnahmen durch nichtmonetäre Zuwendungen;
- d. die Einnahmen durch Veranstaltungen;
- e. die Einnahmen durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen;
- f. die monetären und nichtmonetären Eigenmittel
- g. f. bei politischen Parteien:
 1. die Einnahmen durch Mitgliederbeiträge;
 2. die Einnahmen durch Mandatsbeiträge.

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

Begründung:

Wie bereits ausgeführt wurde, begrüssen wir den Einbezug der eingesetzten Eigenmittel beim Begriff «Einnahmen», da der Einsatz von Eigenmitteln in der Praxis weit verbreitet ist und daher einen wichtigen Teilaspekt der Kampagnenfinanzierung darstellt (siehe oben zum Begriff «Einnahmen»). Konsequenterweise und aus den genau gleichen Gründen sollten die eingesetzten Eigenmittel aber auch in die Meldung gemäss EArt. 4 aufgenommen werden. Sonst macht die Berücksichtigung der eingesetzten Eigenmittel beim Einnahmenbegriff gemäss EArt. 2 Bst. a keinen Sinn. Zudem würden (im Falle des Einsatzes von Eigenmitteln) die gemeldeten Einnahmen nicht den Aufwendungen entsprechen und zu einer Inkongruenz zwischen den gesetzlichen Anforderungen bei den Aufwendungen (Berücksichtigung der eingesetzten Eigenmittel) und den Einnahmen (keine Meldung der eingesetzten Eigenmittel) führen.

Zu den grössten Gefahren einer Gesetzesumgehung zählt das sogenannte Spendensplitting, also das Aufteilen der Spenden der gleichen Person in mehrere Beträge, die je die Offenlegungsschwelle von CHF 15'000.- gemäss nArt. 76b Abs. 2 Bst. b BPR nicht erreichen. Es müssen deshalb die Voraussetzungen geschaffen werden, um eine derartige Gesetzesumgehung erkennen zu können. Bei den monetären und nichtmonetären Zuwendungen sollten dafür neben dem jeweiligen Gesamtbetrag auch die einzelnen (Teil-) Zuwendungen ausgewiesen und festgelegt werden, dass mehrere Zuwendungen derselben Zuwenderin oder desselben Zuwenders zusammenzurechnen sind. Mit dieser separaten Auflistung der Zuwendungen wird die Kontrolle erleichtert und kann ein allfälliges Spendensplitting leichter erkannt werden. Um einen unverhältnismässigen Aufwand zu verhindern, soll die Offenlegung der Einnahmen nur für jene Zuwendungen gelten, die CHF 200.- übersteigen. Die sehr häufig vorkommenden Kleinspenden von weniger als CHF 200.- werden damit nicht erfasst. Diese Regelung ist bereits in Art. 76d Abs. 3 nBPR angelegt und erforderlich, um dem Willen des Gesetzgebers zu entsprechen. Die SPK-S schreibt in ihrem Bericht ausdrücklich, dass Gesetzesumgehungen durch Spendensplitting zu verhindern und dass dafür mehrere Zuwendungen derselben Person innert einem Jahr zusammenzurechnen sind. Diese Kumulierung würde zu verhindern helfen, dass mehrere Zuwendungen knapp unterhalb des festgelegten Werts erfolgen, um die Offenlegung zu umgehen (BBI 2019 7888).

12. Modalitäten der Offenlegung von Zuwendungen über 15'000 Franken (EArt. 5)

Wir begrüssen die Bestimmung. Sie behandelt weitere mögliche Fälle der Gesetzesumgehung. Eine besonders grosse Umgehungsgefahr besteht im Zwischenschalten von Drittpersonen, wie Vereinen und Stiftungen. Bereits im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) zur Parlamentarischen Initiative Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (19.400) wird auf diese Gefahr hingewiesen. Die SPK-S schreibt deshalb in ihrem Bericht, derartige Umgehungen sollten vermieden werden. Der Bundesrat solle konkretisieren, dass die Angaben jener Person zu erfassen seien, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte bzw. an der Zuwendung wirtschaftlich berechtigt war (BBI 2019 7893). Wir teilen diese Sicht und begrüssen deshalb insbesondere auch Abs. 2 von EArt. 5.

Allerdings beantragen wir die folgenden Ergänzungen des Wortlauts von EArt. 5 (als neuen Abs. 3) sowie die Aufnahme der nachfolgenden Begründung (ohne den vierten Satz «Der Verordnungsentwurf regelt diese Frage aber bislang nicht.») in die Erläuterungen:

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

Begründung:

Die politischen Akteurinnen und Akteure dürfen nicht unhinterfragt davon ausgehen, dass es sich bei der zuwendenden Person um die ursprünglich Zuwendende handelt. Sonst besteht weiterhin ein grosses Schlupfloch für Gesetzesumgehungen. Es sollte deshalb ein Sorgfaltsmassstab für die Vornahme der entsprechenden erforderlichen Abklärungen festgelegt werden. Der Verordnungsentwurf regelt diese Frage aber bislang nicht. Es bestehen hier gewisse Parallelen zur Geldwäschereibekämpfung, bei der es ebenfalls zu den zentralen Pfeilern gehört, die wirtschaftliche berechtigte Person an Vermögenswerten zu eruieren. Es empfiehlt sich deshalb eine Orientierung an der Geldwäschereigesetzgebung und langjährigen Praxiserfahrung in diesem Bereich. Das Geldwäschereigesetz verlangt vom Finanzintermediär, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechtigte Person festzustellen und deren Identität zu überprüfen (Art. 4 Abs. 1 Geldwäschereigesetz gemäss Änderung vom 19. März 2021; siehe BBI 2021 668). Das Geldwäschereigesetz verfolgt damit einen risikobasierten Ansatz, d.h. je höher die Geldwäschereirisiken sind, desto eingehendere Sorgfaltsmassnahmen zur Verhinderung von Geldwäscherei muss der Finanzintermediär treffen. Bei erhöhten Geldwäschereirisiken stellt das Geldwäschereigesetz massgeblich ab auf die Einholung einer schriftlichen Erklärung von der Vertragspartei darüber, wer die wirtschaftlich berechtigte Person ist (Art. 4 Abs. 2 Geldwäschereigesetz). Je nach den Umständen darf sich der Finanzintermediär aber nicht mit dieser Erklärung begnügen, sondern muss

weitere Massnahmen treffen, um die wirtschaftlich berechnigte Person festzustellen und ihre Identität zu überprüfen.

Eine analoge Anwendung dieser Bestimmungen ist auch im vorliegenden Kontext sinnvoll. Die politischen Akteurinnen und Akteure sollten mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt abklären, welche natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft die Zuwendung ursprünglich erbrachte. Sie sollten also risikobasiert die entsprechende Abklärung vornehmen. Je höher das Risiko ist, dass die Zuwendende oder der Zuwendende nicht die ursprünglich Zuwendende oder der ursprünglich Zuwendende ist, umso eingehender sollte die entsprechende Abklärung vorgenommen werden.

Die Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung werden im Einzelnen durch die EFK festgelegt. Damit wird Rechtssicherheit für die Rechtsadressatinnen und -adressaten geschaffen. Gleichzeitig erlaubt die Delegation dieser Rechtsetzungsbefugnis an die EFK eine bedarfsgerechte Regelung, die sich niederschwellig an allfällige Praxisentwicklungen anpassen kann. Nach heutiger Kenntnis könnten die konkreten Sorgfaltspflichten etwa wie folgt lauten, wobei je nach Praxisentwicklung auch zusätzliche oder andere Kriterien von Bedeutung sein könnten: Bei unverdächtigen Zuwendungen, wie etwa Kleinspenden von natürlichen Personen, kann die Abklärung, wer die ursprünglich zuwendende Person ist, unterbleiben. Bei erhöhten Risiken sollte die Abklärung, wie bei der Geldwäschereibekämpfung mittlerweile fest etabliert, die Einholung der schriftlichen Erklärung der Zuwendenden darüber mitumfassen, wer die Zuwendung ursprünglich erbrachte. Erhöhte Risiken liegen insbesondere bei monetären Zuwendungen von mehr als 15 000 Franken vor. Wenn neben dem Umstand der monetären Grossspende (also monetäre Zuwendungen von mehr als 15 000 Franken) weitere Risiken für Gesetzesumgehungen vorliegen, sollten die politischen Akteurinnen und Akteure gegebenenfalls die Erklärung überprüfen, wie insbesondere wenn es sich bei der Zuwendenden um eine Sitzgesellschaft, einen Trust, einen Verein oder eine Stiftung handelt. Diese Gesellschaftsformen eignen sich besonders gut, um von der ursprünglich Zuwendenden oder dem ursprünglich Zuwendenden zwischengeschaltet zu werden.

Ein dergestalt risikobasierter Sorgfaltsmassstab führt nicht zu unverhältnismässigem Aufwand für die politischen Akteurinnen und Akteure. In aller Regel dürften sich Abklärungen zur Feststellung und Überprüfung der Identität der ursprünglich Zuwendenden oder des ursprünglich Zuwendenden auf den seltenen Fall der Grossspenden (Zuwendungen von mehr als CHF 15'000.-) und weitergehende Abklärungen auf den noch selteneren Fall beschränken, dass diese von Sitzgesellschaften oder sonstigen juristischen Personen, die für Gesetzesumgehungen besonders geeignet sind, erbracht werden.

13. Meldeverfahren (EArt. 6)

Wir begrüssen die Bestimmung.

14. Verpflichtete Parteien und parteilose Mitglieder der Bundesversammlung (EArt. 7)

Wir begrüssen die Bestimmung.

15. Offenlegung der Einnahmen der politischen Parteien (EArt. 8)

Wir begrüssen die Bestimmung bis auf folgenden Punkt:

Wir beantragen Ihnen die folgende Ergänzung des Wortlauts von EArt. 8 Abs. 2:

² Sie melden die Angaben nach Artikel 76b und 76c BPR bis spätestens am 30. Juni des Folgejahres. Die Aufschlüsselung der Einnahmen richtet sich nach Artikel 4 Absatz 1 und 2.

Begründung:

Der entsprechende Satz findet sich auch in Art. 10 Abs. 2. Es wäre deshalb missverständlich, ihn hier nicht auch aufzuführen.

16. Offenlegung von Zuwendungen an parteilose Mitglieder der Bundesversammlung (EArt. 9)

Wir begrüssen die Bestimmung, ausser im folgenden Punkt:

Wir beantragen Ihnen die folgende Ergänzung des Wortlauts von EArt. 9 Abs.12:

² Parteilose Mitglieder der Bundesversammlung legen monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen nach Artikel 76b Absatz 3 BPR für das Kalenderjahr offen. Die Aufschlüsselung der Einnahmen richtet sich nach Artikel 4 Absatz 1 und 2.

Begründung:

Der entsprechende Satz findet sich auch in Art. 10 Abs. 2. Es wäre deshalb missverständlich, ihn hier nicht auch aufzuführen.

17. Offenlegung der budgetierten Einnahmen und Zuwendungen über 15 000 Franken (EArt. 10)

Wir begrüssen die Bestimmung, bis auf folgenden Punkt:

Wir beantragen die folgende Ergänzung des Wortlauts von EArt. 10 Abs. 1:

¹ Die Kampagnenführenden haben die Einnahmen zu melden, mit denen Wahl- und Abstimmungskampagnen nach Artikel 76c BPR finanziert werden sollen. Die Aufschlüsselung der Einnahmen richtet sich nach Artikel 4 Absatz 1 und 2.

Begründung:

Wir beantragen die Ergänzung von Art. 4 und einen Absatz 2 (siehe dazu oben zu Art. 4). Entsprechend sollte Abs. 2 auch hier ergänzt werden.

18. Offenlegung der Schlussrechnung (EArt. 11)

Wir begrüssen die Bestimmung.

19. Formelle Kontrolle (EArt. 12)

Wir begrüssen die Bestimmung.

20. Materielle Stichprobenkontrolle (EArt. 13)

Wir begrüssen die Bestimmung bis auf folgenden Punkt:

Wir beantragen die folgende Änderung des Wortlauts von EArt. 13 Abs. 1:

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

Begründung:

NArt. 76e BPR verlangt die materielle Stichprobenkontrolle bei allen politischen Akteurinnen und Akteuren und nicht bloss bei den politischen Parteien. Die Bestimmung ist entsprechend an das übergeordnete Gesetz anzupassen.

21. Mitwirkung (EArt. 14)

Wir begrüssen die Bestimmung.

22. Veröffentlichung der Angaben und Dokumente (EArt. 15) und Modalitäten der Veröffentlichung (EArt. 16)

Wir beantragen gründlich zu prüfen, ob im Rahmen der Veröffentlichung der Angaben und Dokumente durch die EFK bei Vorliegen einer der folgenden Situationen ein Hinweis (auf Vorliegen der entsprechenden Situation) zulässig wäre: 1) die materiellen Kontrollen dauern teilweise noch an, 2) es besteht ein begründeter Verdacht auf Verstoss gegen die Offenlegungspflichten und/oder 3) eine Strafanzeige wurde eingereicht.

Begründung:

Ein zentrales Ziel der neuen Bestimmungen im BPR besteht darin, Transparenz über die tatsächlichen Verhältnisse der Politikfinanzierung zu schaffen. Die EFK sollte deshalb ihre entsprechenden Kenntnisse so weit als möglich publik machen können. Die entsprechenden öffentlichen Interessen beschränken sich nicht auf Erkenntnisse aus abgeschlossenen Untersuchungen, sondern können sich auch auf laufende Abklärungen beziehen. So ist für die Öffentlichkeit unter Umständen von grossem Interesse, darüber informiert zu werden, wo die EFK ihre materiellen Kontrollen noch nicht abschliessen konnte, wo sie einen begründeten Verdacht auf Verstoss gegen Offenlegungspflichten hegt, oder wo sie eine Strafanzeige erhoben hat.

In solchen Konstellationen ist sorgfältig abzuklären, wie weit eine Veröffentlichung der Erkenntnisse der EFK möglich ist, ohne in unzulässiger Weise in die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre der Betroffenen einzugreifen, insbesondere auch im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Im gegenwärtigen Prozess der Verordnungsgebung sind die Voraussetzungen näher zu bestimmen, unter denen in solchen Situationen Transparenz geschaffen werden kann. Der Verlockung grober Verallgemeinerungen ist zu widerstehen.

24. Datum der Veröffentlichung der Meldungen der politischen Parteien und der Parteilosen (EArt. 17)

Wir begrüssen die Bestimmung.

25. Dauer der Veröffentlichung (EArt. 18)

Wir beantragen die folgende Änderung des Wortlauts von EArt. 18:

~~¹Die EFK publiziert die Angaben und Dokumente während fünf Jahren.~~

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

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

²³ Die Aufbewahrung der Angaben und Dokumente richtet sich nach dem Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998.

Begründung:

Für eine zeitliche Befristung der Veröffentlichung der Angaben und Dokumente ist kein Grund ersichtlich. Die Erläuterungen bleiben die Begründung denn auch gänzlich schuldig. Die knappe Frist von bloss fünf Jahren der Veröffentlichung führt sogar dazu, dass der Vergleich von zwei Wahlperioden kaum möglich ist, entgegen der Darstellung in den Erläuterungen. Die Veröffentlichung der Angaben und Dokumente sollte demgegenüber zeitlich unbefristet erfolgen. An einem langfristigen Vergleich der Finanzierung der Wahl- und Abstimmungskampagnen besteht ein hohes öffentliches Interesse. Wenn die Angaben und Dokumente einmal veröffentlicht sind, entstehen keine nennenswerten zusätzlichen Aufwände für die EFK oder das Bundesarchiv, vom höchst bescheidenen Speicherplatz abgesehen. Auch diesbezüglich sind keine Einwände gegen eine zeitlich unbefristete Veröffentlichung ersichtlich.

26. EArt. 19

Wir begrüssen die Bestimmung. Aus legistischer Sicht sollte die Bestimmung noch mit einem Titel versehen werden.

27. Inkrafttreten (EArt. 20)

Wir begrüßen die Bestimmung.

28. Beginn der Offenlegungspflichten (EArt. 21)

Wir begrüßen die Bestimmung.

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

Freundliche Grüsse



Prof. Dr. iur. Markus Schefer
Präsident



Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt
Geschäftsführer