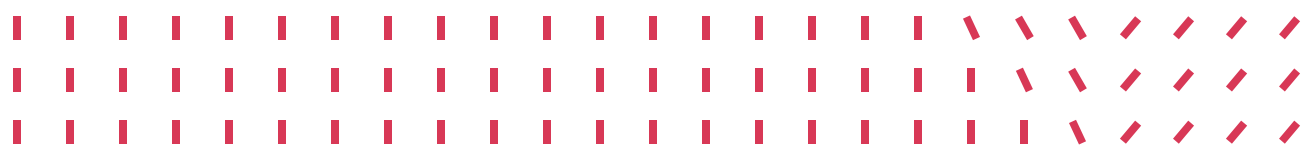


Evaluation über die Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung

Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ)

Luzern, den 10. Juli 2025



I Autorinnen und Autoren

Stefan Rieder, Dr. rer. pol. (Projektleitung)

Christof Schwenkel, Dr. phil. (Stv. Projektleitung)

Odile Ammann, Prof. associée, Dr. iur, LL.M. (Projektmitarbeit)

David Fischer, MA (Projektmitarbeit)

Amélie Pestoni, MA (Projektmitarbeit)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Bundesamt für Justiz (BJ)

I Begleitgremium

Bertrand Bise, Bundesamt für Justiz (BJ)

Monique Cossali, Bundesamt für Justiz (BJ)

Jeanne Ramseyer, Bundesamt für Justiz (BJ)

Thomas Brückner, Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Mario Luketić, Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Beat Kuoni, Bundeskanzlei (BK)

I Zitiervorschlag

Rieder, Stefan; Schwenkel, Christof; Ammann, Odile; Fischer, David; Pestoni, Amélie (2025): Evaluation über die Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Justiz, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG, Luzern.

I Laufzeit

Oktober 2024 bis Juni 2025

I Projektreferenz

Projektnummer: 24-092

Management Summary (DE)	5
Management Summary (FR)	7
1. Einleitung	9
1.1 Ziele der Evaluation	11
1.2 Wirkungsmodell und Gegenstand der Evaluation	11
1.3 Methodisches Vorgehen und Grenzen der Evaluation	12
1.4 Aufbau des Berichts	14
2. Beurteilung der Konzeption der Transparenzregeln	15
2.1 Grundzüge der Transparenzregeln	16
2.2 Begriff der gemeinsamen Kampagne i.S.v. Art. 76c Abs. 4 BPR	18
2.3 Analyse von elf Regelungslücken	20
2.4 Beantwortung der Evaluationsfragen	23
3. Beurteilung der Umsetzung der Transparenzregeln	25
3.1 Information und Kommunikation	26
3.2 Schwellenwerte, Fristen, gemeinsame Kampagnen und offenlegungspflichtige Angaben	29
3.3 Zuständigkeit für die Aufgabe	32
3.4 Elektronisches Melderegister	33
3.5 Aufwand	34
3.6 Kontrollen	35
3.7 Allgemeine Zufriedenheit mit der Arbeit der EFK	37
3.8 Beantwortung der Evaluationsfragen	38
4. Beurteilung der Produkte und der Auswirkungen der Transparenzregeln	42
4.1 Beurteilung der Outputs	43
4.2 Beurteilung der Wirkungen	44
4.3 Beantwortung der Evaluationsfragen	49
5. Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	52
5.1 Gesamtbeurteilung	53
5.2 Empfehlungen	57

Anhang	60
A 1 Übersicht zu den Offenlegungspflichten	61
A 2 Übersicht Evaluationsfragen	62
A 3 Liste Interviewpartnerinnen und Interviewpartner	63
A 4 Literaturverzeichnis	64
A 5 Detaillierte juristische Analyse der Lücken der Transparenzregeln	65
A 6 Angaben zur Online-Befragung	87
A 7 Informationen zur Medienanalyse	88
A 8 Medienberichterstattung über den Zeitverlauf	89

Management Summary (DE)

Evaluationsgegenstand: Die Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung

Seit September 2022 sind in der Schweiz auf Bundesebene Transparenzvorschriften zur Politikfinanzierung in Kraft. Diese sind im revidierten Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) und der neu erlassenen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi; SR 161.18) geregelt. Die Vorschriften sehen eine Pflicht zur Offenlegung von *Einnahmen und Zuwendungen im Rahmen von Wahl- und Abstimmungskampagnen* sowie in der *Parteienfinanzierung* vor.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat Interface Politikstudien Forschung und Beratung AG zusammen mit Prof. Dr. Odile Ammann von der Universität Lausanne beauftragt, eine *Evaluation zur Umsetzung der Transparenzvorschriften durchzuführen*. Beurteilt wurden in der Evaluation die Konzeption, die Umsetzung, der Output und die Outcomes (Wirkungen) der Transparenzregeln. *Methodisch* stützt sich die Evaluation auf Interviews, eine Befragung der offenlegungspflichtigen Akteure, eine Medienanalyse und eine ausführliche juristische Analyse der Konzeption (Dokumenten- und Literaturanalyse).

Beurteilung der Konzeption

Die *Grundzüge und die Zielsetzung* der Transparenzregeln sind klar: Sie sollen die Transparenz der Politikfinanzierung steigern und so die freie Willensbildung bei Wahlen und Abstimmungen unterstützen. Das Ziel würde verfehlt, wenn aufgrund *fehlender Definition von zentralen Begriffen* oder durch *Regelungslücken* eine Scheintransparenz entsteht.

Beides ist für bestimmte Aspekte der Transparenzregeln heute zutreffend: Der Begriff der «gemeinsamen Kampagne» ist nicht klar definiert. Dies erschwert die Erfassung und Kontrolle der Politikfinanzierung. Weiter konnten elf Regelungslücken identifiziert werden.¹ Im Idealfall sind alle elf Lücken zu schliessen. Wir erachten vier davon als besonders bedeutsam. Es sind dies, *erstens* Zwischenschaltung von Dritten bei Zuwendungen an Parteien und Kampagnen, *zweitens* föderale Stückelung (Gelder werden an die kantonalen Parteien entrichtet und müssen nicht deklariert werden, obwohl die finanzierten Aktivitäten der nationalen Partei zu gute kommen), *drittens* unzutreffende oder unvollständige Angaben bei bestimmten Leistungen (z.B. bei nichtmonetären Zuwendungen, Personalleistungen und Milizarbeit) und *viertens* Inkaufnahme von Verstössen infolge begrenzter Kontrollkompetenzen der EFK und tiefer Bussen.

Beurteilung der Umsetzung

Die Umsetzung der Regelungen durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) funktioniert insgesamt sehr gut. Die EFK hat sich als Vollzugsstelle bewährt, auch wenn die EFK der Meinung ist, dass sie aus Unabhängigkeitsüberlegungen nicht die richtige Stelle ist, um die Vollzugsaufgabe wahrzunehmen. Die *Information und Kommunikation* der EFK war umfangreich und nützlich. Nur in einzelnen Fällen haben die Verantwortlichen bei der EFK aus Sicht der politischen Akteure nicht genau genug kommuniziert.

Die bereitgestellten *Hilfsmittel* sind bekannt und von hoher Qualität. Das *elektronische Melderegister* zum Eintragen und Publizieren der Daten funktioniert. Bei der Übersichtlichkeit und der Benutzerfreundlichkeit des Melderegisters in Bezug auf das Einsehen der Zahlen ist jedoch Verbesserungsbedarf vorhanden. Die *Schwellenwerte* sowie die *Fristen*

¹ Vorliegend bezeichnet der Begriff der (Regelungs-)Lücke das Fehlen einer rechtlichen Regelung. Diese fehlende Regelung kann vom Gesetzgeber gewollt (sogenanntes qualifiziertes Schweigen) oder ungewollt (sogenannte echte Lücke) sein.

zu den Offenlegungspflichten haben sich in der Umsetzung bewährt. Ausnahmen bilden die zu kurze Frist von 15 Tagen für die Publikation der gemeldeten Zahlen im elektronischen Melderegister durch die EFK. Der *Aufwand* zur Umsetzung für die EFK und die politischen Akteure ist aus Sicht des Evaluationsteams angemessen.

Es wurden *punktueller Schwierigkeiten* in der Umsetzung festgestellt, die aber gut beseitigt werden könnten. Angesprochen ist der hohe Aufwand zum Nachweisen des Auslandschweizerstatus bei Zuwendungen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, unklare Kriterien oder hohe Anforderungen für gemeinsame Kampagnen oder fehlende Einnahmekategorien im elektronischen Melderegister.

Beurteilung des Outputs und der Wirkungen

Die publizierten Informationen ermöglichen einen guten Überblick über die Herkunft der Zuwendungen an Parteien, Kandidierende und Komitees sowie über die gesamten Einnahmen. Über alle untersuchten 13 nationalen Abstimmungskampagnen sowie eine Nationalrats- und eine Ständeratskampagne und die Parteienfinanzierung hinweg wurden in den letzten 18 Monaten über 100 Millionen Franken an Einnahmen deklariert. Dabei sind grosse Überraschungen bei den Geldflüssen ausgeblieben.

Die Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung haben zu einer verbesserten *Offenlegungspraxis* und zu einer *höheren Transparenz* geführt. Das Kontrollsystem funktioniert im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Die Transparenz wird aber durch zwei Aspekte eingeschränkt: Erstens durch die Möglichkeit, fehlende oder fehlerhafte Angaben nachzureichen oder zu korrigieren und zweitens dadurch, dass die EFK nicht öffentlich auf fehlende oder fehlerhafte Daten hinweisen darf und auch dann Daten publizieren muss, wenn diese unvollständig oder fehlerhaft sind. Allerdings *verfügen wir über keine konkreten Hinweise, dass Kampagnen und Zuwendungen in grossem Stil verschleiert wurden*, auch wenn in der Online-Befragung etwas mehr als ein Viertel der Teilnehmenden dies für möglich hält und solche Verschleierungen naturgemäss schwierig nachzuweisen sind.

Die *Medien* sind an den veröffentlichten Informationen interessiert, haben diese rezipiert, ausgewertet und weiterverbreitet. Die Relevanz der Daten für die Stimmberechtigten und die tatsächliche Wirkung der Regelung auf das *Stimm- und Wahlverhalten* wurden im Rahmen der Evaluation nicht analysiert.

Empfehlungen

Das Evaluationsteam empfiehlt dem eidgenössischen Parlament und dem Bundesrat, die *Frist für die Veröffentlichung der Daten* anzupassen (Art. 76 Abs. 2 BPR), sodass materielle Kontrollen planbarer sind, *Nachfristen für das fehlende Registrieren oder Deklarieren* zu streichen (Art. 76f Abs. 2 lit. b BPR), klarer im Gesetz festzuhalten, dass die *Verschleierung der Urheberschaft von Zuwendungen über Drittorganisationen* unzulässig ist, das *zwölfmonatige Zeitfenster für die Deklarationspflicht bei Wahlen und Abstimmungen* aufzuheben (Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR) sowie die *Bussen bei Verstössen* zu erhöhen (Art. 76j Abs. 1 BPR). Weiter empfiehlt das Evaluationsteam, die *EFK weiterhin mit der Umsetzung der Transparenzvorschriften zu beauftragen*, die *Kommunikation und die Kennzeichnung von falschen Angaben* zu ermöglichen (Art. 15 VPof), die *Kriterien zur Definition von gemeinsamen Kampagnen* klarer zu definieren und zwei weitere Kategorien zur *Differenzierung der offenlegungspflichtigen Angaben* einzuführen.

Das Evaluationsteam empfiehlt der EFK, das *elektronische Melderegister* benutzerfreundlicher zu gestalten. Dem BJ empfiehlt sie, bei einer möglichen nächsten näheren Betrachtung der Transparenzregeln die *Beurteilung der Wirkungen bei der Stimmbevölkerung* in den Fokus zu stellen.

Management Summary (FR)

Objet de l'évaluation : Les règles de transparence en matière de financement de la vie politique

Depuis septembre 2022, des prescriptions de transparence en matière de financement de la vie politique sont en vigueur au niveau fédéral en Suisse. Elles sont ancrées dans la loi fédérale révisée du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP ; RS 161.1) ainsi que dans l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo ; RS 161.18). Ces prescriptions prévoient l'obligation de déclarer *les recettes et les libéralités perçues dans le cadre de campagnes électorales et de votation, ainsi que dans le financement des partis politiques*.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a mandaté Interface Politikstudien Forschung und Beratung AG, en collaboration avec la professeure Dre. Odile Ammann de l'Université de Lausanne, *pour évaluer la mise en œuvre des prescriptions en matière de transparence*. L'évaluation porte sur la conception, la mise en œuvre, les résultats (output) et les effets (outcomes) des règles de transparence. *La méthodologie* repose sur des entretiens, une enquête auprès des acteurs soumis à l'obligation de déclaration, une analyse médiatique et une analyse juridique approfondie (documentaire et bibliographique).

Évaluation de la conception

Les principes et l'objectif des règles de transparence sont clairs : renforcer la transparence du financement politique pour soutenir la libre formation de l'opinion lors des élections et votations. L'objectif serait manqué si, en raison d'une *absence de définition de notions centrales* ou à cause de *lacunes réglementaires*, une transparence illusoire devait apparaître.

Les deux éléments s'appliquent à certains aspects actuels des règles de transparence : le terme de « campagne commune » n'est pas défini de manière suffisamment précise, ce qui complique la saisie et le contrôle du financement politique. Par ailleurs, onze lacunes réglementaires ont été identifiées.² Idéalement, ces onze lacunes devraient être comblées. Quatre d'entre elles sont jugées particulièrement importantes : *premièrement*, l'interposition de tiers lors de l'octroi des libéralités à des partis et des campagnes ; *deuxièmement*, la fragmentation fédérale (les fonds versés aux partis cantonaux ne doivent pas être déclarés, bien que les activités financées profitent au parti national) ; *troisièmement*, les indications inexactes ou incomplètes concernant certaines prestations (par exemple les libéralités non monétaires, les prestations de personnel et le travail de milice) ; et *quatrièmement*, l'acceptation d'infractions en raison des compétences de contrôle limitées du CDF et du faible montant des amendes.

Évaluation de la mise en œuvre

Dans l'ensemble, la mise en œuvre des prescriptions par le Contrôle fédéral des finances (CDF) fonctionne très bien. Le CDF s'est imposé comme autorité d'exécution, bien qu'il estime lui-même ne pas être l'organe adéquat pour cette tâche au vu des exigences en matière d'indépendance. *L'information et la communication* fournies par le CDF ont été étendues et utiles. Toutefois, dans certains cas isolés, les acteurs politiques estiment que les responsables du CDF n'ont pas communiqué avec une précision suffisante.

² En l'espèce, le terme de *lacune (normative)* désigne l'absence d'une règle juridique. Cette absence peut être délibérée de la part du législateur (*silence qualifié*) ou non délibérée, auquel cas il s'agit d'une *véritable lacune (lacune proprement dite)*.

Les *outils mis à disposition* sont connus et de haute qualité. Le *registre électronique* de déclaration des données fonctionne, mais sa lisibilité et sa facilité d'utilisation doivent être améliorées. Les *seuils* et les *délais de déclaration* sont efficaces. Une exception concerne le délai trop court de 15 jours accordé au CDF pour publier les chiffres déclarés dans le registre électronique. La *charge* pour le CDF et les acteurs politiques est jugée adéquate.

Des *difficultés ponctuelles* ont été identifiées, mais peuvent être facilement résolues : l'effort important pour prouver le statut de Suisse ou Suissesse de l'étranger lors de l'octroi de libéralités, les critères peu clairs ou des exigences élevées pour les campagnes communes, ainsi que l'absence de certaines catégories de recettes dans le registre électronique.

Évaluation des résultats (output) et des effets (outcomes)

Les informations publiées offrent une bonne vue d'ensemble sur la provenance des libéralités versées aux partis, aux candidat·e·s et aux comités, ainsi que sur l'ensemble des recettes. Sur l'ensemble des 13 campagnes de votation nationales examinées, ainsi que sur une campagne du Conseil national, une campagne du Conseil des États et le financement des partis, plus de 100 millions de francs de recettes ont été déclarés au cours des 18 derniers mois. Aucune surprise majeure concernant les flux financiers n'a été constatée.

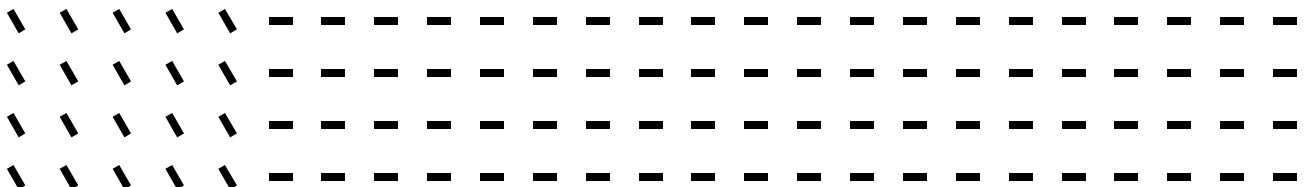
Les règles de transparence en matière de financement de la vie politique ont conduit à une amélioration des *pratiques de déclaration* et à une *transparence accrue*. Le système de contrôle fonctionne dans le cadre des dispositions légales. Cependant, la transparence est limitée par deux facteurs : la possibilité de compléter ou corriger a posteriori des indications manquantes ou erronées et l'interdiction faite au CDF d'indiquer publiquement les données manquantes ou erronées et son obligation de les publier même si elles sont incomplètes ou incorrectes. Il n'existe *aucun indice concret que des campagnes ou libéralités aient été dissimulées à grande échelle*. Toutefois, un peu plus d'un quart des participant·e·s à l'enquête en ligne considèrent que cela est possible, bien que de telles dissimulations soient par nature difficiles à prouver.

Les médias se sont intéressés aux informations publiées, les ont analysées et relayées. La pertinence de ces données pour les électrices et électeurs ainsi que l'impact réel des règles sur le *comportement de vote ou d'élection* n'ont pas été étudiés dans cette évaluation.

Recommandations

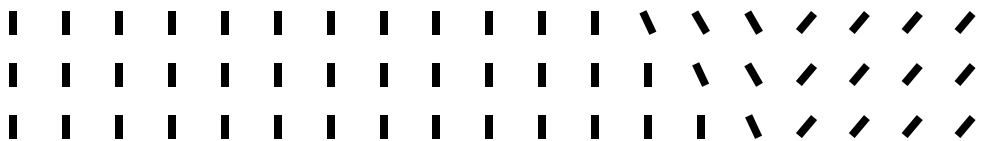
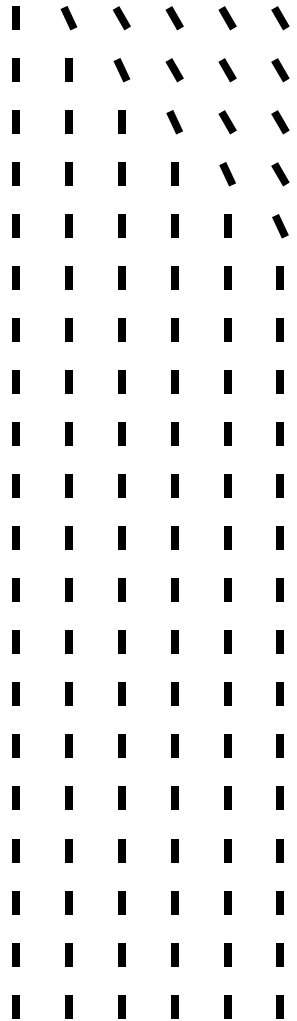
L'équipe d'évaluation recommande au Parlement fédéral et au Conseil fédéral d'adapter le *délai de publication des données* (art. 76, al. 2 LDP), afin que les contrôles matériels puissent être mieux planifiés, de supprimer les *délais supplémentaires en cas de non-enregistrement ou de non-déclaration* (art. 76f, al. 2, let. b LDP), d'inscrire plus clairement dans la loi que la *dissimulation de l'identité de l'auteur d'une libéralité par l'intermédiaire d'organisations tierces est interdite*, de *supprimer la période de douze mois pour l'obligation de déclaration lors des élections et votations* (art. 76c, al. 2, let. b LDP) ainsi que *d'augmenter le montant des amendes en cas d'infraction* (art. 76j, al. 1 LDP). Par ailleurs, l'équipe d'évaluation recommande de *continuer à confier au CDF la mise en œuvre des règles de transparence, de permettre la communication et l'identification des données erronées* (art. 15 OFipo), de clarifier *les critères définissant les campagnes communes* et d'introduire deux catégories supplémentaires pour *différencier les éléments soumis à l'obligation de transparence*.

L'équipe d'évaluation recommande au CDF d'améliorer la facilité d'utilisation du registre électronique. À l'Office fédéral de la justice (OFJ), elle recommande, dans le cadre d'un éventuel examen plus approfondi des règles de transparence, de mettre l'accent sur l'évaluation des effets de ces règles auprès de la population votante.



1. Einleitung

In diesem Kapitel umschreiben wir den Gegenstand und die Fragestellungen der Evaluation. Weiter zeigen wir das methodische Vorgehen sowie die Grenzen der Evaluation auf.



Seit Oktober 2022 sind in der Schweiz auf Bundesebene neue Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von parteilosen Mitgliedern der Bundesversammlung und von Wahl- und Abstimmungskampagnen in Kraft. Die Einführung der neuen Transparenzvorschriften erfolgte als indirekter Gegenentwurf zur eidgenössischen Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)». Die neuen Bestimmungen wurden durch die Einführung eines neuen Titels 5b im Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) verabschiedet und in der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPof; SR 161.18) konkretisiert.

Bisher wurden die Offenlegungspflichten wie folgt umgesetzt:

- Zum ersten Mal kam die *Offenlegungspflicht für die politischen Parteien und parteilose Mitglieder der Bundesversammlung* (BPR Art. 76b) im Sommer 2024 zur Anwendung (für das Jahr 2023).³ Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien müssen nach Art. 76b Abs. 2 BPR ihre Einnahmen, Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken pro Zuwenderin oder Zuwender und Jahr sowie die Beiträge der einzelnen Mandatsträger/-innen offenlegen. Ebenso müssen parteilose Mitglieder der Bundesversammlung Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken pro Zuwenderin oder Zuwender und Jahr offenlegen.⁴
- *Offenlegungspflichten bei Wahlen und Abstimmungen* (Art. 76c BPR) kamen bis dato bei den eidgenössischen Wahlen 2023 sowie den nationalen Volksabstimmungen vom 3. März 2024, 9. Juni 2024, 22. September 2024, 24. November 2024 und 9. Februar 2025 zur Anwendung (Stand Mai 2025). Bei National- und Ständeratswahlen sowie bei eidgenössischen Abstimmungen müssen kampagnenführende natürliche und juristische Personen und Personengesellschaften nach Art. 76c BPR ihre Finanzierung offenlegen, wenn sie mehr als 50'000 Franken aufwenden. Bei den Offenlegungspflichten gelten für verschiedene politische Akteure unterschiedliche Modalitäten. Beispielsweise gilt bei Ständeratswahlen die Offenlegungspflicht nur für *gewählte* Mitglieder des Ständerats und es sind für Kampagnen für den Ständerat, anders als beim Nationalrat, keine budgetierten Einnahmen vor der Wahl offenzulegen (Art. 76c Abs. 3 BPR). Eine Übersicht dazu, welche politischen Akteure von welchen Regelungen betroffen sind, befindet sich in Anhang A I.

³ Daten eines Kalenderjahres müssen gemäss Art. 3 Abs. 2 VPof und Art. 4 Abs. 2 VPof von politischen Parteien und parteilosen Mitgliedern der Bundesversammlung bis spätestens am 30. Juni des Folgejahres gemeldet werden. Die Frist zur Meldung an die EFK für das Jahr 2023 war demnach der 30. Juni 2024. Die Daten sind seit dem 30. August 2024 publiziert.

⁴ In der Legislatur 2019 bis 2023 war Ständerat Thomas Minder das einzige parteilose Mitglied der Bundesversammlung. In der Legislatur 2023 bis 2027 gibt es bis dato kein parteiloses Mitglied.

Die zuständige Stelle für die Entgegennahme, Kontrolle und Veröffentlichung der Meldungen ist gemäss Art. 7 VPofI die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Die EFK betreibt zu diesem Zweck ein elektronisches Melderegister (Art. 8 Abs. 2 VPofI) und führt neben der formellen Kontrolle der offengelegten Angaben (Art. 11 VPofI: Kontrolle der Vollständigkeit und der fristgerechten Einreichung) auch materielle Stichprobenkontrollen über die Korrektheit der Angaben durch (Art. 12 VPofI).⁵ Bis im Frühjahr 2025 hatten gemäss elektronischem Melderegister rund 220 juristische Personen (Kantonalparteien, Verbände, Unterstützungskomitees) und rund 120 natürliche Personen Angaben zur Finanzierung der Wahl- und Abstimmungskampagnen offengelegt. Stichprobenweise Kontrollen über die Korrektheit der Angaben von politischen Akteuren wurden von der EFK bis Mai 2025 in 51 Fällen vorgenommen.⁶

Mit der Inkraftsetzung der Revision des BPR und der VPofI beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), ihm bis Ende 2025 über die ersten Erfahrungen mit den Transparenzvorschriften Bericht zu erstatten. Das BJ hat Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern und Lausanne beauftragt, die Evaluation durchzuführen. Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis dieses Auftrags.

1.1 Ziele der Evaluation

Die Evaluation soll aufzeigen, wie die Transparenzvorschriften eingehalten werden und ob sie wirksam sind. Es soll untersucht werden, inwiefern mit der aktuellen Regelung Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis zueinanderstehen. Dabei soll in der Evaluation dargestellt werden, welche Probleme bei der Offenlegung aufgetaucht sind, welche Optimierungen angestrebt werden sollen und ob sich die EFK als zuständige Stelle qualitativ bewährt hat. Basierend auf den Ergebnissen dieser Evaluation sollen anschliessend Vorschläge für eine Änderung des BPR und nötigenfalls der VPofI unterbreitet werden.

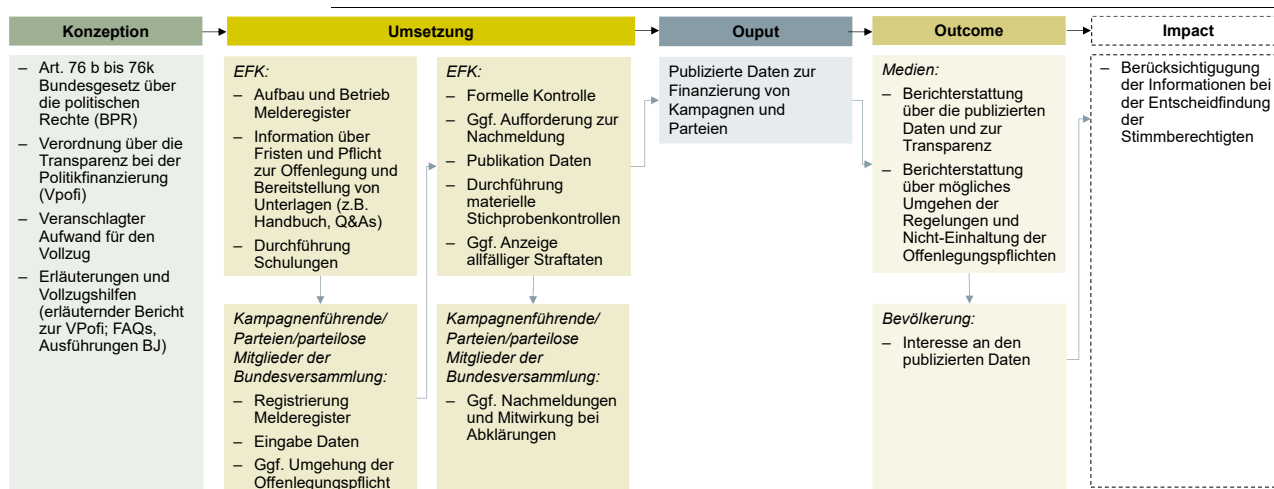
1.2 Wirkungsmodell und Gegenstand der Evaluation

Die folgende Darstellung D 1.1 zeigt den Evaluationsgegenstand und die postulierten Wirkungszusammenhänge anhand eines Wirkungsmodells auf.

⁵ Betroffene Einnahmen und Zuwendungen können auf der Website der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) eingesehen werden: <https://politikfinanzierung.efk.admin.ch/app/de/campaign-financings>; Zugriff am 5. Mai 2025.

⁶ Liste der materielle kontrollierten Akteure (Stand vom 24. April 2025): <https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/bilder/pofi/liste-der-kontrollierten-akteure/20250424-liste-der-kontrollierten-pol.-akteure.pdf>; Zugriff am 5. Mai 2025.

D 1.1: Wirkungsmodell Politikfinanzierung



Quelle: Darstellung Interface 2024.

Die Evaluation konzentriert sich auf vier der fünf Stufen des Wirkungsmodells. Neben der Konzeption werden die Umsetzung der Regelung (insbesondere durch die EFK und die politischen Akteure), Outputs und Outcome der Transparenzregeln betreffend Politikfinanzierung untersucht.⁷ Nicht Bestandteil der Evaluation ist die fünfte Dimension des Wirkungsmodells, das heisst die Dimension des Impacts. Die Frage, ob die neuen Regeln das Wahl- und Abstimmungsverhalten der Stimmberechtigten effektiv beeinflusst haben, wird nicht untersucht. Hauptgrund dafür ist, dass die Transparenzregeln erst seit kurzem in Kraft sind. Potenzielle Wirkungen wären, wenn überhaupt vorhanden, eher klein. Entsprechend würde sich der Aufwand für eine Erhebung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht rechtfertigen.

Zu jeder der vier Dimensionen des Wirkungsmodells ist eine Hauptfrage zu stellen:

- Wie ist die Konzeption der rechtlichen Grundlagen zu beurteilen (mit besonderem Fokus auf mögliche Lücken und Umgehungsmöglichkeiten)?
- Wie präsentiert sich der Vollzug der Transparenzregeln und wie nehmen die politischen Akteure die Umsetzung wahr?
- Wie sind die bisherigen Outputs zu beurteilen (Publikation der Ergebnisse)?
- Zu welchen Wirkungen haben die Transparenzregeln geführt?

Eine detaillierte Auflistung der Evaluationsfragen findet sich im Anhang A 2. Die Fragen werden in den folgenden Kapiteln zudem an entsprechender Stelle aufgeworfen und beantwortet.

1.3 Methodisches Vorgehen und Grenzen der Evaluation

Wir kombinierten in der Untersuchung qualitative und quantitative Methoden. Die Untersuchung baut auf insgesamt fünf Grundlagen auf, die wir im Folgenden kurz darstellen.

I Methoden

- **Dokumentenanalyse:** Wir führten eine Auswertung der rechtlichen Grundlagen, der Grundlagen für den Vollzug, der relevanten Medienmitteilungen (v.a. der verschiedenen Stellen beim Bund und der politischen Akteure), der Unterlagen der EFK zu Erkenntnissen und der Prozessdokumentation, sowie der ersten Erkenntnisse aus der Literatur zur Einführung der Transparenzregeln durch.

⁷ Zur Gestaltung von Wirkungsmodellen vgl. zum Beispiel Sager et al. 2021, S. 20–26.

- *Auswertung von Daten der EFK*: Ein zweiter methodischer Zugang war die Auswertung von Daten der EFK im Hinblick auf die Beantwortung der Evaluationsfragen. Dabei stützten wir uns auf die im elektronischen Melderegister publizierten Daten. Daten zu den Zugriffen auf das Register sowie zur Anzahl der Registrierungen, Fehlermeldungen und Ähnliches waren für die Auswertung vorgesehen, konnten von der EFK jedoch nicht zur Verfügung gestellt werden. Ausgewertet wurden hingegen die Angaben der EFK bezüglich der aufgewendeten Ressourcen für den Vollzug (z.B. für die Implementation der IT-Lösung).
- *Leitfadengestützte Interviews*: Wir haben insgesamt zwölf leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselpersonen durchgeführt sowie zwei zusätzliche schriftliche Stellungnahmen auf unsere Fragen erhalten. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner waren die mit der Umsetzung Verantwortlichen bei der EFK, Vertretende der offenlegungspflichtigen Akteure (kampagnenführende Organisationen, Parteien), Medienschaffende und Mitglieder des Trägervereins der Transparenzinitiative. Eine Liste mit allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern befindet sich im Anhang A 3.
- *Online-Befragung der politischen Akteure*: Ein zentraler methodischer Zugang stellte eine Online-Befragung bei allen Akteuren dar, die ihre Einnahmen bei der EFK offengelegt haben oder sich bei der EFK für die Offenlegung angemeldet hatten.⁸ Insgesamt konnten 468 Benutzer angeschrieben werden. 191 Personen haben den Fragebogen ausgefüllt, was einem Rücklauf von 41 Prozent entspricht. Weitere Informationen zum Rücklauf und zu den Teilnehmenden an der Online-Befragung finden sich im Anhang A 6.
- *Medienanalyse*: Über die Schweizer Mediendatenbank swissdox.ch recherchierten wir Medienberichte zur Politikfinanzierung. Wir haben die Inhalte qualitativ und quantitativ nach Menge, Zeitpunkt, Umfang und Inhalt ausgewertet (siehe insbesondere Abschnitt 4.2).

I Grenzen der Evaluation

Der vorliegende Schlussbericht beruht auf den Erkenntnissen, die sich im Rahmen der Analyse und Erhebungen (siehe Abschnitt 1.3) und des Austausches mit der Begleitgruppe der Evaluation ergeben haben. Zwar konnte mit diesem Vorgehen ein umfassender Überblick über Konzeption, Umsetzung, Output und Outcome der Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung gewonnen werden. Es gilt jedoch, sich auch der Grenzen der Analyse bewusst zu sein:

- Die Wirksamkeit der Transparenzregeln auf die Bevölkerung ist nicht Bestandteil der Analyse. Die Wirksamkeit umfasst insbesondere die Veränderung des Abstimmungs- und Wahlverhaltens der Stimm- und Wahlberechtigten und das von den Transparenzregeln erhoffte grössere Vertrauen der Bevölkerung in die Politik.⁹ Auch die Auswirkung der Transparenzregeln auf die Berichterstattung internationaler Gremien wie der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarats und weiterer Akteure ausserhalb der Schweiz wird in diesem Bericht nicht behandelt.
- Die Aussagekraft der Medienanalyse ist eingeschränkt. Mithilfe von Swissdox haben wir Printmedien und Online-Medien (ohne Audio und Video) in deutscher,

⁸ Für die Online-Befragung exkludiert wurden Benutzer, die sich zwar für die Benutzung des elektronischen Melderegisters registriert haben, sich jedoch nie im Register angemeldet haben. Ausgeschlossen wurden ebenfalls Benutzer, die für juristische Personen registriert und inaktiv (von den entsprechenden Organisationen abgemeldet) sind. Registrierte, inaktive Benutzer für natürlichen Personen verblieben im Sample.

⁹ Siehe dazu die Ziele des Bundesrats für die Transparenzregeln im Erläuternden Bericht vom 17. Dezember 2021. <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/transparenz-politikfinanzierung/vn-ber.pdf.download.pdf/vn-ber-d.pdf>, Zugriff am 17. April 2025.

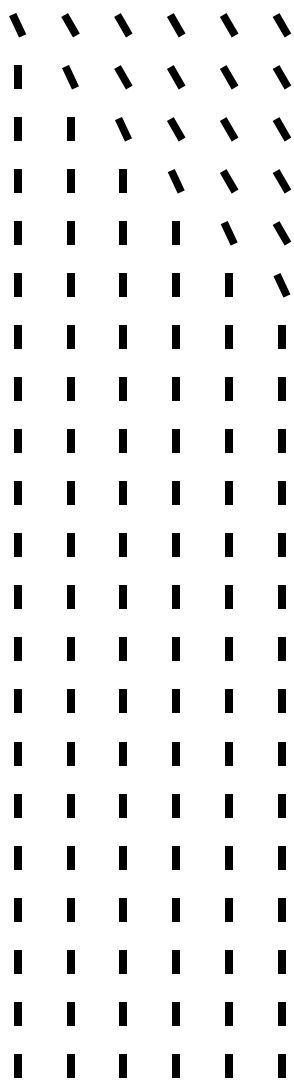
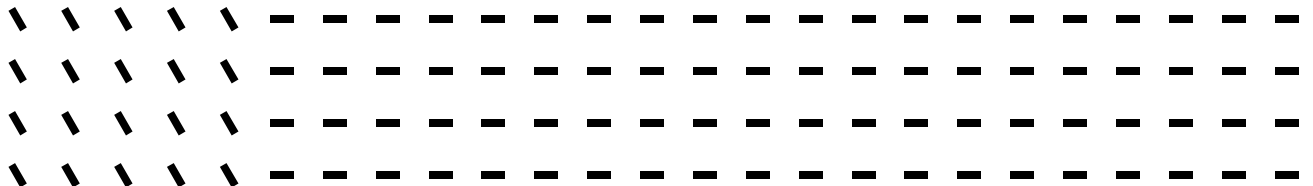
französischer und italienischer Sprache untersucht. Dabei stützen wir uns bei der Auswertung ausschliesslich auf Medienartikel, die auf Swissdox verfügbar sind. Einige bedeutende Schweizer Medien sind jedoch aufgrund lizenzrechtlicher Vereinbarungen zwischen den Verlagen und Swissdox nicht auf der Plattform verfügbar. Während die wichtigsten Deutschschweizer und Westschweizer Medientitel auf Swissdox aufrufbar sind, fehlen für die italienischsprachige Schweiz wichtige Titel, wie der *Corriere del Ticino*. In der Analyse konnte dieser Aspekt vernachlässigt werden, da wir nur die Gesamtzahl der Artikel über den Zeitverlauf und nicht nach Sprachregion ausgewertet haben.

- Durch die Online-Befragung und die Interviews haben wir Rückmeldungen von einer grossen Anzahl an politischen Akteuren erhalten. Da wir nicht mit allen offenlegungspflichtigen Akteuren Interviews geführt haben und auch nicht alle angeschriebenen Personen die Online-Befragung ausgefüllt haben, ist in die Evaluation nicht die Meinung aller politischer Akteure eingeflossen. Es gilt jedoch zu betonen, dass es in der Natur einer so umfassenden Erhebung wie der vorliegenden liegt, dass gewisse Akteure trotz vorgängiger Ankündigung und versendetem Erinnerungsmail nicht an den Erhebungen teilnehmen (möchten).
- In der Evaluation haben wir die Frage aufgeworfen, ob die Ansiedlung der Aufgaben gemäss den offenlegungspflichtigen Akteuren bei der EFK zweckmässig erscheint. In der Evaluation beantworten wir diese Frage in deskriptiver Form, gestützt auf die Aussagen in den Interviews und der Online-Befragung, nehmen jedoch wie mit dem Auftraggeber vereinbart, keine juristische Prüfung dieser spezifischen Frage vor.¹⁰

1.4 Aufbau des Berichts

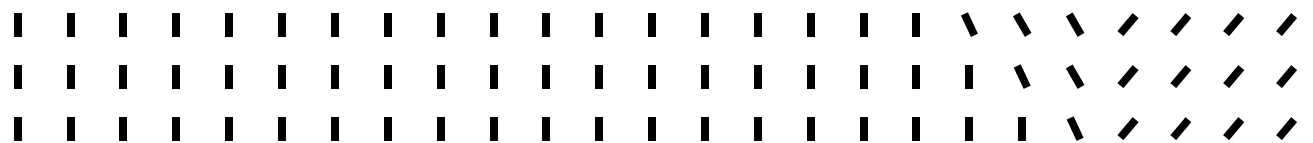
Der vorliegende Bericht ist entlang der Stufen des Wirkungsmodells strukturiert. Im Kapitel 2 erfolgt die Beurteilung der Konzeption. Kapitel 3 ist der Umsetzung der Regelungen gewidmet. Kapitel 4 umfasst die Outputs sowie unsere Beurteilung zu den beobachtbaren Wirkungen. In Kapitel 5 nehmen wir eine Gesamtbeurteilung vor und präsentieren unsere Empfehlungen.

¹⁰ Für eine rechtliche Auseinandersetzung mit dieser Frage siehe Biaggini 2022, Müller/Sigrist 2022 und BJ 2022.



2. Beurteilung der Konzeption der Transparenzregeln

In diesem Kapitel beschäftigen wir uns mit der Konzeption der Transparenzvorschriften, insbesondere den Regelungslücken und den Kriterien für gemeinsame Kampagnen.



In diesem Kapitel stellen wir die Konzeption der Transparenzregeln ins Zentrum. Bewertet werden drei Aspekte: Zunächst gehen wir auf die Grundzüge der Transparenzregeln ein und wenden uns anschliessend dem Begriff der gemeinsamen Kampagne zu, der für die Umsetzung bedeutsam ist. Den Schwerpunkt des Kapitels bildet die Analyse von möglichen Lücken in den Transparenzregeln. Es gilt die folgenden Fragen zu beantworten:

- Sind die Grundzüge und die Zielsetzung der Transparenzregeln klar?
- Sind die Kriterien für gemeinsame Kampagnen klar?
- Welche Umgehungsmöglichkeiten lassen die rechtlichen Grundlagen zu?
- Wie weit sind die beschriebenen Lücken relevant?
- Wie könnten mögliche Regelungslücken geschlossen werden?

Für die Beantwortung der Fragen wurde eine juristische Analyse durchgeführt. Diese stützt sich auf die vier juristischen Auslegungsmethoden ab (siehe Abschnitt 2.1). In Ergänzung zu der juristischen Analyse wurden die empirischen Ergebnisse aus den Interviews und der Online-Befragung ausgewertet und interpretiert.

Am Ende des Kapitels folgt eine synoptische Darstellung der Ergebnisse zu den Lücken der Transparenzregeln. Sie basiert auf einer Detailanalyse, die im Anhang A 5 enthalten ist. Die Detailanalyse umfasst die wichtigsten Kernpunkte der juristischen Analyse und der Diskussion der einzelnen Lücken, führt die empirischen Ergebnisse auf und enthält zu jeder Lücke eine Bewertung. Am Schluss des Kapitels werden die Evaluationsfragen beantwortet.

2.1 Grundzüge der Transparenzregeln

Welches sind die Grundzüge der Transparenzregeln? Dies zu definieren ist bedeutsam, um anschliessend die Regelungslücken beurteilen zu können. Gemäss unserer Analyse lassen sich diese Grundzüge basierend auf den vier juristischen Auslegungsmethoden wie folgt beschreiben:

- *Grammatikalische Auslegung: Wortlaut.* Dieser bildet den Ausgangspunkt der juristischen Auslegung, da sich alle betroffenen politischen Akteure primär daran orientieren. Der Wortlaut ist bedeutsam, um beurteilen zu können, ob die verwendeten Kriterien klar und die Rechtsgrundlagen lückenhaft sind. Namentlich die VPofI hat zum Ziel, auslegungsbedürftige Begriffe zu definieren und zu präzisieren.¹¹ Gleiches gilt für die von den Behörden erstellten Merkblätter, Q&As und ähnlichen Auslegungshilfen. Solche Definitionen und Unterlagen können zur Erhöhung der Rechtssicherheit beitragen, wobei zu prüfen ist, ob sie tatsächlich die erforderliche Klarheit bieten.
- *Systematische Auslegung: Kontext.* Neben dem Wortlaut ist die betreffende Rechtsnorm in ihrem breiteren Kontext zu verstehen. Zu beachten sind dabei Artikel- und

¹¹ Art. 2 VPofI.

Abschnittsüberschriften sowie andere Rechtsnormen, die Teil des betreffenden Normenkomplexes sind und Aufschluss über den Sinn der auszulegenden Vorschrift geben. Bei der Auslegung von Art. 76b ff. BPR sind etwa die in der VPofI enthaltenen Begriffe und Konkretisierungen des Gesetzesrechts zu beachten; umgekehrt ist die VPofI im Lichte von Art. 76b ff. BPR auszulegen. Ebenfalls relevant sind Rechtsnormen, auf welche die Transparenzregeln explizit oder implizit verweisen. Schliesslich ist stets das übergeordnete Recht zu beachten, wie zum Beispiel Art. 34 Abs. 2 BV, auf den sich die Art. 76b ff. BPR stützen.

- *Historische Auslegung: Wille des Gesetzgebers.* Dieser ist gestützt auf die einschlägigen Materialien zu eruieren (z.B. parlamentarische Beratungen, öffentliche Kommissionsberichte, ggf. auch Botschaften und sonstige Berichte des Bundesrates). Der Normsinn lässt sich jedoch nicht auf den Willen des Gesetzgebers reduzieren. Dies trifft selbst auf Normen zu, die vor kurzer Zeit verabschiedet wurden.¹² Die Gesetzesmaterialien können «vor allem dort weiterhelfen, wo sie auf die streitige Frage eine klare und unmissverständliche Antwort geben»; «[s]inguläre in der Gesetzesvorbereitung geäusserte Aussagen» sind nicht entscheidend, «selbst wenn sie unwidersprochen geblieben sind».¹³ Bei Bestimmungen, die diskussionslos verabschiedet wurden¹⁴ oder in Bezug auf welche sich aus den Materialien keine klaren, unmissverständlichen Hinweise entnehmen lassen, ist die historische Auslegung von begrenztem Nutzen, da sich «ein bewusster Entscheid des Gesetzgebers (...) durch die Gesetzesmaterialien (...) nicht belegen» lässt.¹⁵ Es gilt zu beachten, dass die Transparenzregeln einen indirekten Gegenentwurf des Parlaments zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» darstellen. Damit «wurde den Anliegen des Initiativkomitees im Wesentlichen entsprochen», weshalb dieses seine Initiative definitiv zurückgezogen hat.¹⁶ Generell beabsichtigte der Gesetzgeber wie die Initianten die Erhöhung der Transparenz über die Finanzierung politischer Aktivitäten.¹⁷ Mit diesen neuen Regeln wurde «die freie Meinungsbildung und damit die Demokratie gestärkt», indem «sich Stimmbürgerinnen und Stimmbürger darüber informieren [können], wer mit welchen Mitteln Wahl- und Abstimmungskampagnen finanziert».¹⁸
- *Teleologische Auslegung: Sinn und Zweck.* Wie es der Titel 5b des BPR («Transparenz bei der Politikfinanzierung») zum Ausdruck bringt, bezwecken die Transparenzregeln eine Erhöhung der Transparenz über die Finanzierung politischer Aktivitäten. Dies ergibt sich auch aus den verfassungsrechtlichen Grundlagen, auf die sich diese Regeln stützen (Art. 39 Abs. 1 BV und Art. 34 BV). Wie die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-S) betont, dient die Offenlegung der Finanzierung «der Information der Wahl- und Abstimmungsberechtigten und damit insbesondere deren freien Willensbildung (Art. 34 Abs. 2 BV)».¹⁹ Umgekehrt behindert eine blosser Scheintransparenz den Prozess der freien Willensbildung und widerspricht damit dem Sinn und Zweck dieser Regelung.

Insgesamt zeigt diese kurze Analyse, dass die Transparenzgesetzgebung darauf abzielt, die Transparenz der Politikfinanzierung zu steigern und so die freie Willensbildung bei

¹² Müller/Sigrist 2022, S. 8.

¹³ Müller/Sigrist 2022, S. 8.

¹⁴ Siehe die Beispiele in Müller/Sigrist 2022, S. 9 f.

¹⁵ Müller/Sigrist 2022, S. 11.

¹⁶ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 4.

¹⁷ Brief der SPK-S vom 7. Mai 2019 an die Vernehmlassungsadressaten.

¹⁸ BJ, FAQ Transparenz bei der Politikfinanzierung, S. 3.

¹⁹ SPK-S, Vorentwurf und Erläuternder Bericht, 29. April 2019, S. 24, sowie SPK-S, Bericht zur Pa.lv. 19.400, 24. Oktober 2019, S. 7900. Zum von den Transparenzregeln verfolgten Ziel siehe auch BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 28 f.

Wahlen und Abstimmungen zu unterstützen. Wenn hingegen infolge von zahlreichen und/oder schwerwiegenden Regelungslücken eine Scheintransparenz resultieren würde, so würde das Ziel nicht nur verfehlt, sondern ein negativer Effekt für Wahl- und Abstimmungsberechtigte und die Demokratie resultieren.

2.2 Begriff der gemeinsamen Kampagne i.S.v. Art. 76c Abs. 4 BPR

In der Diskussion um die Ausgestaltung der Transparenzregeln und auch in unseren Erhebungen wird oft die Auffassung vertreten, dass der Begriff der gemeinsamen Kampagne i.S.v. Art. 76c Abs. 4 BPR unklar sei beziehungsweise in der Praxis unterschiedlich ausgelegt werde. Relevante Aktivitäten würden infolge der unterschiedlichen Interpretation des Begriffs der gemeinsamen Kampagne nicht oder teilweise nicht deklariert. Sollte dies zutreffen, wäre dies auch im Hinblick auf potenzielle Lücken von Bedeutung, denn der Begriff der gemeinsamen Kampagne ist «zentral, um Gesetzesumgehungen zu minimieren».²⁰

I Zur Definition der gemeinsamen Kampagne

Ein wesentliches Ziel der Transparenzregeln besteht darin, Kampagnen zu erfassen, «für welche viel Geld investiert wird».²¹ Der Begriff der gemeinsamen Kampagne soll insbesondere verhindern, «dass schliesslich unklar bleibt, wer die Verantwortung trägt und die gesetzlichen Regelungen ihre Wirkung verlieren».²² Im Rahmen der Vernehmlassung zur VPofI wurde mehrfach betont, dass Umgehungen im Zusammenhang mit diesem Begriff wirksamer verhindert werden müssten.²³

Gemäss Art. 76c Abs. 4 BPR müssen kampagnenführende Personen oder Personengesellschaften bei einer gemeinsamen Kampagne «die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen beziehungsweise bei Wahlen in den Ständerat nur die Schlussrechnung über die Einnahmen gemeinsam einreichen» und «[d]ie ihnen gewährten monetären und nichtmonetären Zuwendungen und ihre Aufwendungen sind zusammenzurechnen». Art. 2 lit. d VPofI definiert den Begriff der Kampagnenführung als «Planung und Durchführung von Aktivitäten, um eine Wahl in die eidgenössischen Räte oder eine eidgenössische Abstimmung zu beeinflussen».

Eine Definition der gemeinsamen Kampagne fehlt jedoch in Art. 2 VPofI. Eine solche Definition findet sich erst in Art. 5 Abs. 1 VPofI, der präzisiert, dass bei einer gemeinsamen Kampagne «natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften die Kampagne gemeinsam planen und in der Öffentlichkeit gemeinsam auftreten». Zur besseren Übersichtlichkeit könnte der Begriff der gemeinsamen Kampagne daher bereits in Art. 2 VPofI definiert werden.

Das BJ hat den Begriff der gemeinsamen Kampagne in einer öffentlichen Notiz weiter präzisiert und mit Beispielen ergänzt.²⁴ Diese Notiz enthält hilfreiche Hinweise für die politischen Akteure, könnte allerdings noch systematischer aufgebaut und übersichtlicher gestaltet werden. Zudem sollten solche Informationen idealerweise an einem zentralen Ort in konsolidierter Form verfügbar sein, statt in fragmentierter Form auf den Webseiten des BJ und der EFK. Es erscheint jedoch unvermeidlich, dass sich die Praxis zu den

²⁰ Aeschimann/Schaub, N. 23.

²¹ Siehe bereits SPK-S, Vorentwurf und Erläuternder Bericht, 29. April 2019, S. 12

²² BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 11. Siehe auch BJ, VPofI, Erläuternder Bericht (2022), S. 13.

²³ BJ, VPofI, Bericht über das Ergebnis der VL (2022), S. 4.

²⁴ BJ, Gemeinsame Kampagne gemäss Art. 76c Abs. 4 BPR.

Transparenzregeln erst im Rahmen eines iterativen Prozesses entwickelt und dass dieser Prozess eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

I Kumulative Erfüllung der Kriterien für eine gemeinsame Kampagne

Die in Art. 5 Abs. 1 VPofI genannten Kriterien (gemeinsame Planung und gemeinsamer Auftritt) müssen kumulativ erfüllt sein.²⁵ Daraus ergibt sich die Möglichkeit, die Offenlegungspflichten für gemeinsame Kampagnen zu vermeiden, etwa indem zwar gemeinsam geplant wird, aber kein gemeinsamer Auftritt erfolgt.²⁶ *Dieses Vorgehen ist mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes vereinbar, solange eine allfällige gemeinsame Planung nicht verheimlicht wird. Heikler erscheint es allenfalls, neben offenlegungspflichtigen Hauptkampagnen zusätzliche Nebenkampagnen durchzuführen* (z.B. regional oder auf bestimmte Wählergruppen fokussiert²⁷), die jeweils unter dem Schwellenwert von 50'000 Franken liegen. *Solange kein gemeinsamer öffentlicher Auftritt erfolgt, gelten solche Nebenkampagnen nicht als offenlegungspflichtig, selbst wenn sie inhaltlich oder organisatorisch mit der Hauptkampagne verknüpft sind.*²⁸ *Um problematische Kampagnenstückelungen zu vermeiden, sollte klarer geregelt werden, ab wann eine Nebenkampagne sinnvollerweise einer Hauptkampagne zuzurechnen ist.*

I Konstellationen, die nicht als gemeinsame Kampagne gelten

Klärungsbedarf besteht auch hinsichtlich anderer Konstellationen, die derzeit nicht als gemeinsame Kampagnen behandelt werden. So liegt «in der Regel» keine gemeinsame Kampagne vor, wenn «eine Kantonalpartei eine Wahlkampagne für ihre Nationalratskandidierenden» führt, da in solchen Fällen diese Kampagne «der Unterstützung aller Kandidierenden der Partei und damit einem anderen Ziel als die Kampagne der einzelnen Kandidierenden» dient.²⁹ Dasselbe dürfte für parteinahe Organisationen gelten, die einen oder mehrere Kandidierende im Rahmen einer eigenen Kampagne unterstützen. *Zumindest in gewissen Fällen kann es allerdings nicht sachgerecht sein, die verschiedenen Kampagnen als getrennte Kampagnen zu betrachten.* In der Online-Befragung wird beispielsweise erwähnt, dass es zu einem Splitting zwischen den Abrechnungen der einzelnen Kandidierenden und jenen der Wahlkampforganisationen kommen könne. *Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Kriterien für gemeinsame Kampagnen nicht weiter präzisiert werden sollten.* Wie das BJ festhält, braucht es «eine gewisse Intensität und Kontinuität der gemeinsamen Aktivitäten, um das gewünschte Wahl- oder Abstimmungsergebnis zu beeinflussen (z.B. gemeinsame Plakate, gemeinsames Logo, inhaltliche Einheit, konkrete Einsatzplanung, Zusammenwirken usw.)», was «zumindest Absprachen und eine Organisationsstruktur» erfordert.³⁰ *Die Schwelle für eine gemeinsamen Kampagne sollte jedoch nicht zu hoch angesetzt werden, da eine restriktive Auslegung Anreize schafft, Kampagnen künstlich aufzuspalten.*

Die Klarheit dieser Kriterien ist auch deshalb wichtig, weil die politischen Akteure frühzeitig entscheiden müssen, «ob und mit wem sie gemeinsame Kampagne führen», und «bereits zu Beginn der Kampagne beziehungsweise spätestens innert der Meldefrist (...) eine gemeinsame Finanzplanung zu erstellen» haben, um zu wissen, ob der Schwellenwert

²⁵ BJ, Gemeinsame Kampagne gemäss Art. 76c Abs. 4 BPR, S. 1; Baumann/Winistöfer 2023, S. 366.

²⁶ Baumann/Winistöfer 2023, S. 366 f.

²⁷ Baumann/Winistöfer 2023, S. 371. Als Nebenkampagne nennen Baumann und Winistöfer das Beispiel von «Social-Media-Werbung im Gebiet Thun». Siehe Baumann/Winistöfer 2023, S. 367.

²⁸ Baumann/Winistöfer 2023, S. 367.

²⁹ Baumann/Winistöfer 2023, S. 366 f. Siehe auch EFK, Transparenz in der Politikfinanzierung, Fragen und Antworten, Version 2.4 (Stand 15. Januar 2025), S. 18.

³⁰ BJ, FAQ Transparenz bei der Politikfinanzierung, S. 4.

von 50'000 Franken voraussichtlich erreicht wird (Art. 5 Abs 1 VPof), und um die offenkundigen Spenden zu identifizieren.³¹

I Fazit

Insgesamt können wir festhalten, dass eine präzisere Definition des Begriffs gemeinsame Kampagne notwendig und sinnvoll ist, um die gemeinsame Verantwortung von Kampagnen festzulegen und zu verhindern, dass die Transparenzregeln durch nichtdeklarierte Nebenkampagnen unterlaufen wird. Um die Umsetzung zu verbessern, sind folgende Verbesserungen sinnvoll:

- Erstens ist es wünschenswert, den Begriff gemeinsame Kampagne in der VPof am selben Ort wie die übrigen Begriffe zu definieren (Art. 2 VPof) und die entsprechenden Erläuterungen an einem zentralen Ort festzuhalten.
- Zweitens sollte klarer geregelt werden, wann eine Nebenkampagne einer Hauptkampagne zuzurechnen ist, um problematischen Kampagnenstückelungen vorzubeugen.
- Drittens sollten die Kriterien für eine gemeinsame Kampagne präzisiert werden, um zu verhindern, dass inhaltlich verbundene Kampagnen als getrennte Kampagnen betrachtet werden, und damit die Verantwortlichen von Kampagnen früh Planungssicherheit erhalten.

2.3 Analyse von elf Regelungslücken

Für die Analyse der Regelungslücken sind einige zentrale Begriffe zu definieren:

- *Regelungslücke*: Vorliegend bezeichnet der Begriff der (Regelungs-)Lücke das Fehlen einer rechtlichen Regelung. Diese fehlende Regelung kann vom Gesetzgeber gewollt (sog. qualifiziertes Schweigen) oder ungewollt (sog. echte Lücke³²) sein.
- *Umgehungsmöglichkeit*: Diese folgt aus einer fehlenden Regelung. Der Begriff ist negativ konnotiert, da eine Umgehung darauf abzielt, zu vermeiden, dass eine Rechtsnorm auf einen Sachverhalt angewandt wird, auf den sie sonst – ohne das Umgehungsverhalten – grundsätzlich anwendbar wäre. Ein solches Verhalten steht somit in einem Spannungsfeld zum Sinn und Zweck der betreffenden Rechtsnorm.
- *Spielraum*: Dieser folgt aus einer fehlenden beziehungsweise unbestimmten Regelung. Jede Rechtsnorm eröffnet grundsätzlich Auslegungsspielräume, wobei der Umfang dieser Spielräume variiert. Im Gegensatz zur Umgehungsmöglichkeit ist der Begriff des Spielraums weder positiv noch negativ konnotiert.

Nach einer ausführlichen Auswertung der Dokumente (insbesondere der wissenschaftlichen Literatur und der Unterlagen der EFK³³) und nach Sichtung der empirischen Ergebnisse aus den Interviews und der Online-Befragung haben wir elf Regelungslücken identifiziert, die potenziell negative Auswirkungen auf die Erreichung der Zielsetzung der Transparenzregeln haben. Fast alle davon führen zu potenziellen Umgehungsmöglichkeiten und unerwünschten Spielräumen.

Wir haben in Darstellung D 2.1 eine Übersicht erstellt. Darin werden die theoretische und praktische Relevanz der jeweiligen Lücke sowie mögliche Massnahmen zu deren Beseitigung aufgeführt. Wie bereits erwähnt, findet sich eine detaillierte juristische Analyse dieser Lücken im Anhang A 5.

³¹ Aeschimann/Schaub 2023, N. 24. Siehe auch EFK, Transparenz in der Politikfinanzierung, Fragen und Antworten, Version 2.4 (Stand 15. Januar 2025), S. 19.

³² Eine sogenannte unechte Lücke liegt vor, wenn zwar eine Regelung besteht, diese aber zu einem unbefriedigenden Resultat führt.

³³ Hervorzuheben sind vor allem das Q&A der EFK (Eidgenössische Finanzkontrolle, EFK 2025) und das Handout der EFK (Eidgenössische Finanzkontrolle, EFK 2024).

D 2.1: Übersicht über die Regelungslücken, deren Relevanz und Möglichkeiten zur Beseitigung

Potenzielle Regelungslücke	Lücke theoretisch vorhanden?	Praktische Relevanz (Umgehungsmöglichkeiten, negative Ausnutzung von vorhandenen Spielräumen, Hinweise aus der Praxis)	Mögliche Massnahmen zur Beseitigung
1 Keine korrekte Ermittlung/Offenlegung von Zuwendungen	Ja, es gibt einen engen Zusammenhang mit Lücke 2, 9, 10 und 11.	Ja, wenn lediglich eine Plausibilitätskontrolle durchgeführt wird und damit zur Nachlässigkeit verleitet wird.	<ul style="list-style-type: none"> - Sorgfaltspflicht einführen - Art. 10 Abs. 1 VPofI offener formulieren
2 Zwischenschaltungen von Dritten	Ja, Gesetz hält zwar explizit die Festlegung der Identität der Geldgeber fest, Umgehungen sind aber möglich.	Bewusste Zwischenschaltung von Dritten («Strohänner») oder Spende mit verschiedenen Zwecken durch Organisationen und der Freiheit bei der Verwendung der Mittel oder durch Organisationen, die durch Empfänger der Gelder beherrscht werden.	<ul style="list-style-type: none"> - Explizite Klarstellung im Gesetz, dass Verschleierung über Drittorganisationen unzulässig ist - Prüfung der Einführung der Konsolidierung der Buchführung von verbundenen Organisationen - Unter Strafe stellen, wer Vorschub zur Verschleierung leistet, (insbesondere Versuch und Gehilfenschaft)
3 Stückelung von Spenden	Nein, Stückelung ist verboten, Spenden des gleichen Urhebers sind zu addieren, Stückelung über Strohmänner ist untersagt.	Spenden knapp unter dem Schwellenwert sind möglich und nicht verboten.	<ul style="list-style-type: none"> - Eher nicht, Höhe des Schwellenwertes (15'000 CHF) wurde bewusst durch Politik festgelegt. Allerdings wird dieser von der GRECO als hoch bezeichnet.
4 Stückelung von Kampagnen	Ja, Begriff der Kampagne ist unklar, Demonstrationen und sonstige Veranstaltungen können als Sach- und nicht als Wahl- oder Abstimmungsveranstaltungen deklariert werden, übliche Partei- bzw. Öffentlichkeitsarbeit ist schwer abzugrenzen.	Veranstaltungen und Demonstrationen sowie allgemeine Partei- und Öffentlichkeitsarbeit werden bewusst nicht Kampagnen zugeordnet, gleiches gilt für die Aktivitäten befreundeter Organisationen und bei Doppelkandidaturen.	<ul style="list-style-type: none"> - Begriff der Kampagne und Zuordnung genauer definieren - Erweiterte Transparenzpflichten bei Doppelkandidaturen prüfen
5 Föderale Stückelung	Teilweise, Spenden kantonalen Parteien an nationale Parteien sind meldepflichtig, aber Parteien sind für Gelder für kantonale Aktivitäten nicht offenlegungspflichtig (nur die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sind offenlegungspflichtig).	Kantonale Parteien können Gelder für eigene Aktivitäten einsetzen, die in der Praxis aber auch der nationalen Partei in Wahlen und Abstimmungen zugutekommen.	<ul style="list-style-type: none"> - Vertiefte Prüfung der Regelung notwendig - Konsolidierung der Buchführung prüfen
6 Zeitliche Stückelung	Nein, es handelt sich um eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers.	Bei Wahlen und Abstimmungen können Gelder vor dem 12-monatigen Zeitfenster vor der Wahl/Abstimmung gespendet werden. Je länger der Vorlauf, desto eher lassen sich Beiträge verschleiern.	<ul style="list-style-type: none"> - Aufhebung des 12-monatigen Zeitfensters

Potenzielle Regelungslücke	Lücke theoretisch vorhanden?	Praktische Relevanz (Umgebungsmöglichkeiten, negative Ausnützung von vorhandenen Spielräumen, Hinweise aus der Praxis)	Mögliche Massnahmen zur Beseitigung
7 Zuwendungen in Verbindung mit Mandaten	Ja	Theoretisch möglich, indem Personen pro forma angestellt werden, faktisch unklar, da Grenzziehung zwischen echten und Pro-Forma-Mandaten schwierig ist.	<ul style="list-style-type: none"> - Möglich wären zusätzliche Offenlegungspflichten sowie die Erhöhung der Kontrollkompetenzen der EFK, was aber einen nicht unerheblichen Kontrollaufwand zur Folge hätte.
8 Anonyme Zuwendungen	Nein, sind für die betroffenen politischen Akteure explizit verboten.	Gefahr der Umgehung über Zwischenschaltung von Dritten oder föderale Stückelung (Lücke 2 und 5); Crowdfunding kann problematisch sein.	<ul style="list-style-type: none"> - Massnahmen sind im Kontext von Lücke 2 und 5 zu treffen. - Zum Crowdfunding bestehen Erläuterungen der EFK. - Technische Anpassungen: Frist für Rückerstattung verlängern, Beseitigung Diskrepanz zwischen VPofI und dem Erläuternden Bericht - Aufwand für die Meldung anonymer Zuwendungen geringhalten
9 Zuwendungen aus dem Ausland	Nein, diese sind für die betroffenen politischen Akteure explizit verboten.	Gleiche Problematik wie bei Lücke 8.	<ul style="list-style-type: none"> - Analog zu Lücke 8. - Praktikable Umsetzung bei Zuwendungen von Auslandschweizern.
10 Unzutreffende/unvollständige Angaben, unterschiedliche Handhabung der Offenlegungspflichten	Teilweise, weil bestimmte Begriffe nicht oder nur unzureichend definiert sind.	Fehlende, unkorrekte Angaben oder Unterbewertungen von bestimmten Leistungen wie z.B. monetären und nichtmonetären Zuwendungen, Leistungstausch zwischen nationalen und kantonalen Parteien, Personalleistungen und Milizarbeit.	<ul style="list-style-type: none"> - Unklare Begriffe präzisieren - Kategorien «übrige Einnahmen» und «nichtmonetäre Eigenmittel» einführen
11 Inkaufnahme von Verstössen/fehlende Abschreckung	Nein, es handelt sich um eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers	Ein Anreiz zur Umgehung ist vorhanden, weil das Kontrollsystem schwach ist, die strafrechtlichen Bestimmungen vage, nur vorsätzliche Verletzungen strafbar sind und Bussen vergleichsweise tief ausfallen. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der Transparenzregeln.	<ul style="list-style-type: none"> - Pflicht für die politischen Akteure einführen, ihre Buchführung vor der Meldung durch eine unabhängige Stelle kontrollieren zu lassen - Sicherstellen, dass EFK fehlende oder falsche Angaben als solche kennzeichnen oder korrigieren kann und Ergebnisse ihrer Kontrollen veröffentlichen kann - Verlängerung der Frist für materielle Kontrollen - Präzisierung der strafrechtlichen Bestimmungen - Bagatellklausel einfügen - Fahrlässige Verletzung der Regeln unter Strafe stellen - Bussen erhöhen - Kontrollbefugnisse der EFK ausweiten-Prüfen, ob EFK über die notwendigen Ressourcen verfügt

Legende: Detailanalyse der Regelungslücken gemäss Anhang A 5.

Quelle: Darstellung Interface 2025.

Im Idealfall sind alle elf Lücken zu schliessen. Soll dennoch eine Priorisierung vorgenommen werden, so erachten wir die Lücken 2, 5, 10 und 11 als besonders bedeutsam. Die anderen Lücken sind entweder direkt mit den genannten vier Lücken verbunden (Lücke 1 und 3 sowie 8 und 9 stehen direkt in Bezug zu Lücke 2), haben momentan eine eher geringe Bedeutung (Lücke 7) oder wurden bereits gesondert betrachtet (Lücke 4, vgl. Abschnitt 3.2).

2.4 Beantwortung der Evaluationsfragen

Die Evaluationsfragen zur Konzeption der Transparenzregeln lassen sich wie folgt beantworten.

I Sind die Grundzüge und die Zielsetzung der Transparenzregeln klar?

Ja: Sinn und Zweck der Transparenzgesetzgebung ist es, die Transparenz der Politikfinanzierung zu steigern und so die freie Willensbildung bei Wahlen und Abstimmungen zu unterstützen. Der Sinn und Zweck würde verfehlt, wenn aufgrund schwerwiegender Regelungslücken eine Scheintransparenz resultieren würde. Entsprechend bedeutsam ist die Analyse der Lücken.

I Sind die Kriterien für gemeinsame Kampagnen klar?

Dies ist nicht in allen Teilbereichen der Fall. Eine präzisere Definition des Begriffs ist notwendig und sinnvoll, um die gemeinsame Verantwortung von Kampagnen festzulegen und zu verhindern, dass die Transparenzregeln durch nichtdeklarierte Nebenkampagnen unterlaufen werden. Dass die Kriterien für gemeinsame Kampagnen nicht ganz klar sind, sehen auch die politischen Akteure so (siehe Abschnitt 3.2). Um die Umsetzung zu verbessern, sind aus Sicht des Evaluationsteams folgende Verbesserungen sinnvoll:

- Erstens ist es wünschenswert, die Definition der gemeinsamen Kampagne in Art. 2 VPofI vorzunehmen und die Auslegungen und Erläuterungen an einem zentralen Ort festzuhalten.
- Zweitens sollte klarer geregelt werden, wann eine Nebenkampagne einer Hauptkampagne zuzurechnen ist, um problematischen Kampagnenstückelungen vorzubeugen.
- Drittens sollten die Kriterien für eine gemeinsame Kampagne präzisiert werden, um zu verhindern, dass inhaltlich zwar verbundene Kampagnen als getrennte Kampagnen betrachtet werden, und damit die Verantwortlichen von Kampagnen früh Planungssicherheit erhalten.

I Welche Umgehungsmöglichkeiten lassen die rechtlichen Grundlagen zu?

Die Analyse hat insgesamt elf Regelungslücken identifiziert, die bedeutsam sind. Sie können zur Umgehung der Transparenzregeln ausgenützt werden oder lassen dazu einen entsprechenden Spielraum. Teilweise bestehen die Umgehungsmöglichkeiten auch dann, wenn keine rechtliche Lücke vorliegt. Dies ist beispielsweise bei Lücke 8 (anonyme Zuwendungen) oder Lücke 9 (Zuwendungen aus dem Ausland) der Fall. In beiden Fällen liegt für die betroffenen politischen Akteure ein explizites Verbot vor, das beispielsweise durch die Zwischenschaltung von Dritten umgangen werden kann.

In anderen Fällen hat sich der Gesetzgeber explizit für eine Regelung entschieden, die eine Umgehung ermöglicht. Dies trifft beispielsweise für Lücke 6 zu (zeitliche Stückelung der Spenden): Spenden müssen nicht deklariert werden, wenn sie mehr als zwölf Monate vor der Wahl oder Abstimmung getätigt werden. Auch hat der Gesetzgeber die Kontrollkompetenzen der EFK bewusst so gestaltet, dass die Transparenzregeln nicht ihre volle Wirkung entfalten können (Lücken 10 und 11).

I Wie weit sind die beschriebenen Lücken relevant?

Nicht alle der 11 identifizierten Lücken sind gleich bedeutsam. Gemessen an den potenziellen Umgehungsmöglichkeiten und unerwünschten Spielräumen sind folgende vier Lücken besonders bedeutsam und führen entsprechend zu einem relativ hohen Handlungsbedarf:

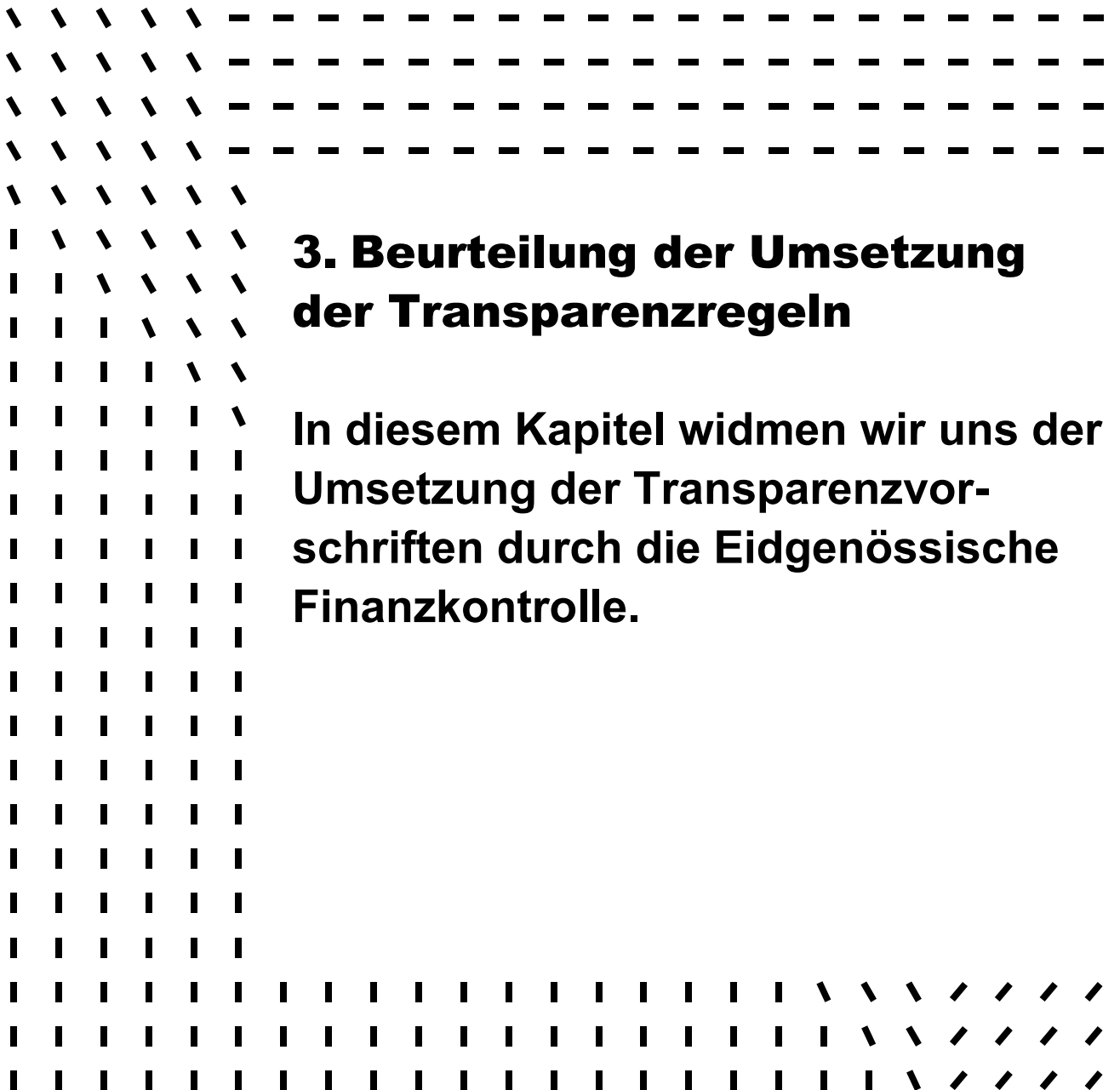
- Lücke 2: Zwischenschaltung von Dritten
- Lücke 5: Föderale Stückelung
- Lücke 10: Unzutreffende/unvollständige Angaben, unterschiedliche Handhabung der Offenlegungspflichten
- Lücke 11: Inkaufnahme von Verstössen

Andere Lücken wie etwa Lücke 1, 3, 8 und 9 sind mit den Lücken 2 und 5 verbunden. Werden diese Lücken geschlossen, werden auch die damit verbundenen Lücken zumindest teilweise beseitigt. Einige Lücken sind zwar vorhanden, können aber relativ einfach behoben werden (Lücke 4 und 6). Ausnahme bildet Lücke 7, die theoretisch relevant sein kann, in der Praxis aber sehr schwierig nachzuweisen ist. Zudem würde deren Überprüfung eine erhebliche Ausweitung der Kompetenzen der EFK notwendig machen. Dies wäre mit grossem Aufwand verbunden.

Die Zahl der Umgehungsmöglichkeiten ist relativ gross. Es lässt sich heute aber nicht präzise sagen, ob und in welchem Umfang diese Umgehungsmöglichkeiten effektiv ausgenutzt werden. Wenn man die Daten aus der Befragung heranzieht (vgl. Abschnitt 4.2), so nimmt etwas mehr als ein Viertel der Teilnehmenden an der Online-Befragung an, dass die Umgehungsmöglichkeiten in grösserem Ausmass ausgenutzt werden (n = 189).

I Wie könnten mögliche Regelungslücken geschlossen werden?

Zu allen elf Regelungslücken wurden Handlungsempfehlungen identifiziert. Diese sind der Darstellung D 2.1 in Abschnitt 2.3 zusammengefasst. Aus unserer Sicht sollten alle diese Handlungsempfehlungen geprüft werden. Im Idealfall sind alle elf Lücken zu schliessen. Wenn eine Selektion notwendig ist, so sollten die Empfehlungen zu den Lücken 2, 5, 10 und 11 prioritär behandelt werden.



3. Beurteilung der Umsetzung der Transparenzregeln

In diesem Kapitel widmen wir uns der Umsetzung der Transparenzvorschriften durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

In diesem Kapitel beurteilen wir die Umsetzung der Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung. Im Zentrum steht dabei die EFK, die vom Bundesrat als zuständige Stelle bestimmt wurde, und deren Aktivitäten.

3.1 Information und Kommunikation

Die EFK informierte die politischen Akteure über verschiedene, sich ergänzende Kanäle zu den Offenlegungspflichten. Im vorliegenden Abschnitt zeigen wir die verschiedenen Kommunikationskanäle und ihre Bedeutung aus Sicht der Teilnehmenden an der Online-Befragung auf. Zudem geben wir Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner und Teilnehmenden an der Online-Befragung zur Qualität und Quantität der Kommunikation wieder.

I Informations- und Kommunikationskanäle und ihre Nutzung

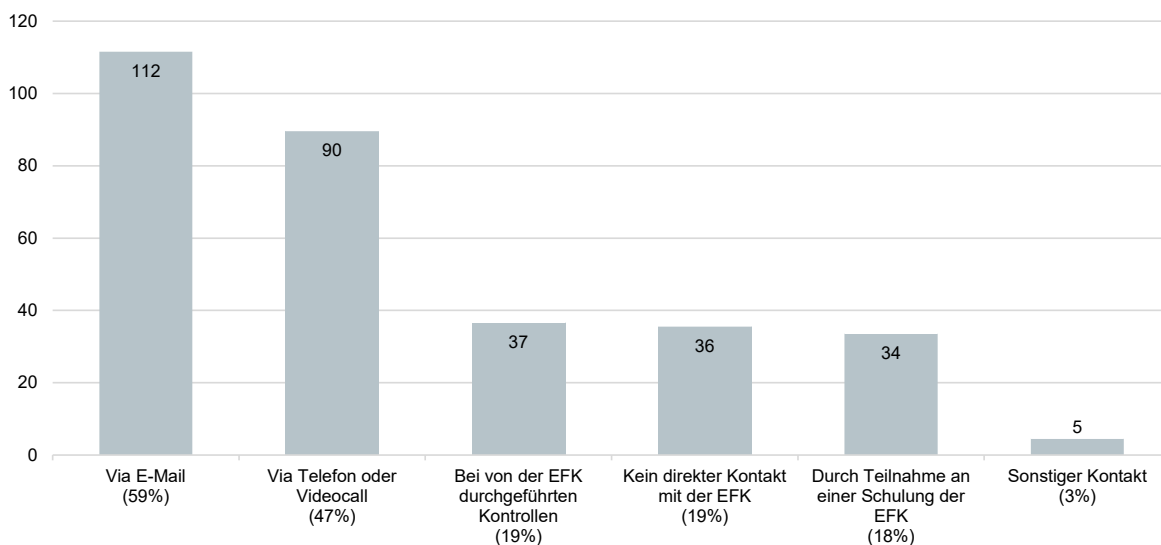
Die EFK hat auf unterschiedliche Art und Weise über die Transparenzregeln und die Vorgaben informiert und einen direkten Austausch mit den politischen Akteuren ermöglicht. Insbesondere sind dabei die Schulungen für die politischen Akteure durch die EFK,³⁴ die publizierten Unterlagen (wie z.B. ein 50-seitiges, umfassendes fachliches Q&A [Fragen und Antworten]³⁵ oder das Handbuch für Benutzer des elektronischen Melderegisters) und die Informationen auf der Webseite der EFK zu nennen. Ein bilateraler Austausch mit den politischen Akteuren fand via Telefon, E-Mail und eine Chatfunktion im elektronischen Melderegister statt. Weiter wurden zwei Treffen mit den Wahlleitenden der Parteien durchgeführt. Weiter haben auch die Bundeskanzlei (BK) und das BJ Informationen an politische Akteure und die Kantone gestreut sowie Unterlagen erstellt und veröffentlicht (beispielsweise das Q&A des BJ oder der Leitfaden für kandidierende Gruppierungen für die Nationalratswahlen 2023 der BK). Gemäss den Rückmeldungen aus den Interviews waren diese Kanäle zweckmässig und wurden von den politischen Akteuren auch in Anspruch genommen.

In der Online-Befragung haben wir die Frage gestellt, auf welchem Weg direkte Kontakte mit der EFK stattgefunden haben. Hierzu lässt sich folgende Verteilung aufzeigen.

³⁴ Es wurden Anfang 2023 elf Schulungen in Zürich, Bern und Lausanne mit insgesamt rund 100 Teilnehmenden durchgeführt.

³⁵ Eidgenössische Finanzkontrolle, EFK 2025.

D 3.1: Resultate aus der Online-Befragung: Kontakt der politischen Akteure zur EFK



Fragestellung: Hatten Sie in Zusammenhang mit den Transparenzregeln zur Politikfinanzierung direkten Kontakt mit Vertretenden der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)? (Mehrfachantworten möglich; n = 190).

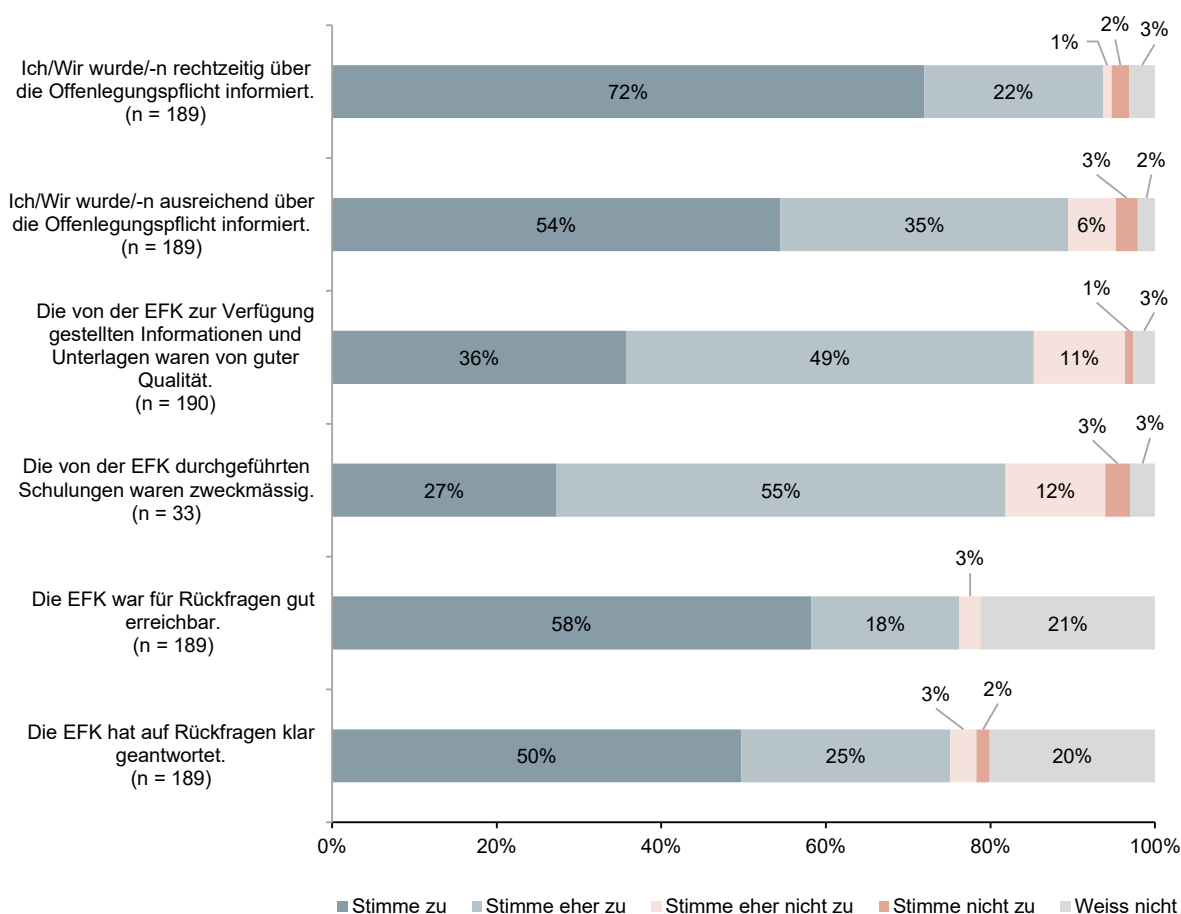
Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung bei den politischen Akteuren.

Während nur rund ein Fünftel der Teilnehmenden an der Online-Befragung keinen Kontakt mit der EFK hatte, haben die meisten Teilnehmenden (59%) Informationen aus einem direkten E-Mail-Kontakt erhalten. Auch die Möglichkeit, per Telefon oder Video-Call Auskunft betreffend die Transparenzregeln zu erhalten, wurde von vielen politischen Akteuren genutzt (47%). Die Rückmeldungen aus den Interviews bestätigen, dass das Nachfragen bei der EFK jederzeit möglich war und die Möglichkeiten des bilateralen Austauschs genutzt wurden.

I Qualität und Quantität von Information und Kommunikation

Die Qualität von Information und Kommunikation durch die EFK betreffend Transparenzregeln wird in der Online-Befragung als gut beurteilt, wie Darstellung D 3.2 zeigt.

D 3.2: Resultate aus der Online-Befragung: Qualität der Information durch die EFK



Fragestellung: Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zur Umsetzung der Transparenzregeln zu?

Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung bei den politischen Akteuren.

Gemäss der grossen Mehrheit der Teilnehmenden an der Online-Befragung wurde rechtzeitig und ausreichend über die Offenlegungspflichten informiert. Auch die Unterlagen und Informationen der EFK, die Schulungen, die Klarheit der Antworten der EFK und die Erreichbarkeit der EFK wurden überwiegend positiv beurteilt.

Aufgrund dieser positiven Beurteilung von Information und Kommunikation überrascht es auch nicht, dass über drei Viertel der Teilnehmenden in einer weiteren Frage der Online-Befragung sagen, dass es für sie klar oder eher klar war, welche Informationen sie bei ihrer ersten Offenlegung im elektronischen Melderegister eintragen mussten.

Rückmeldungen aus den Interviews zeigen, dass die Verantwortlichen bei der EFK im Regelfall sehr hilfsbereit, auskunftsfreudig und offen für den Dialog gewesen sind. Zudem sei der Wille der Verantwortlichen bei der EFK erkennbar gewesen, den Aufwand für die politischen Akteure möglichst klein zu halten. Auch die Schulungen wurden in den Interviews als nützlich beurteilt. Kritisiert wurde in den Interviews von mehreren Personen, dass die Antworten der Verantwortlichen bei der EFK auf spezifische Fragen zum Teil unklar oder ausweichend ausgefallen seien, insbesondere dahingehend, ob mit einem spezifischen Vorgehen ein Regelverstoss gegeben ist oder nicht.

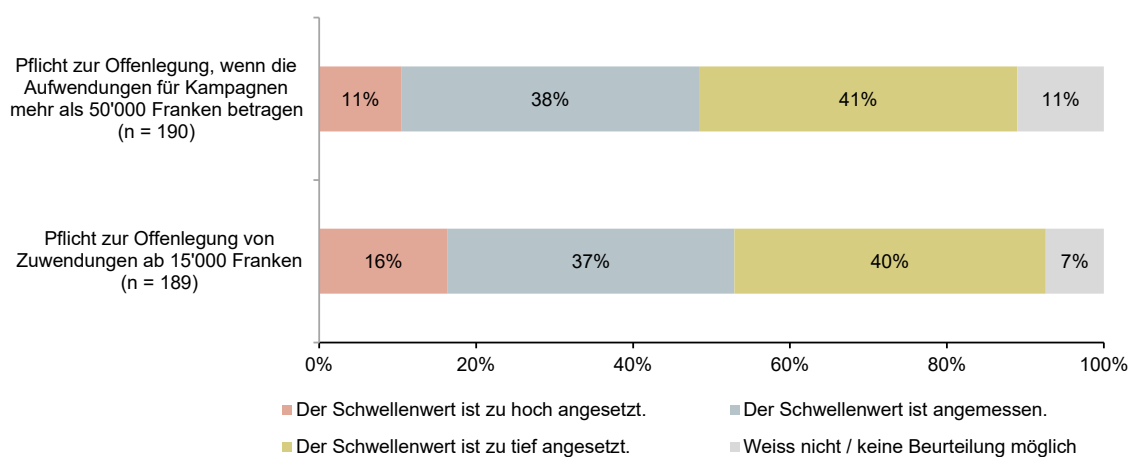
3.2 Schwellenwerte, Fristen, gemeinsame Kampagnen und offenlegungspflichtige Angaben

Für die Umsetzung der Transparenzregeln und den Aufwand der politischen Akteure spielen die Festlegung der Schwellenwerte, gegebene Fristen, die Klarheit zur Regelung von gemeinsamen Kampagnen sowie die verlangten Angaben eine zentrale Rolle. Wir gehen auf diese vier Elemente nachfolgend näher ein.

I Beurteilung der Schwellenwerte

Der Schwellenwert für die Offenlegung der Kampagnen liegt für Nationalrats- und Ständeratswahlen sowie für nationale Abstimmungen bei 50'000 Franken. Für einzelne Zuwendungen liegt der Schwellenwert bei 15'000 Franken (exkl. für Ständeratskandidierende, die nicht in den Ständerat gewählt werden; zu den Schwellenwerten siehe Darstellung DA 1 im Anhang A 1). Die Beurteilung dieser Schwellenwerte in der Online-Befragung fällt wie folgt aus.

D 3.3: Resultate aus der Online-Befragung: Schwellenwerte zur Offenlegung von Zuwendungen und für Kampagnen



Fragestellung: Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zur Umsetzung der Transparenzregeln zu?

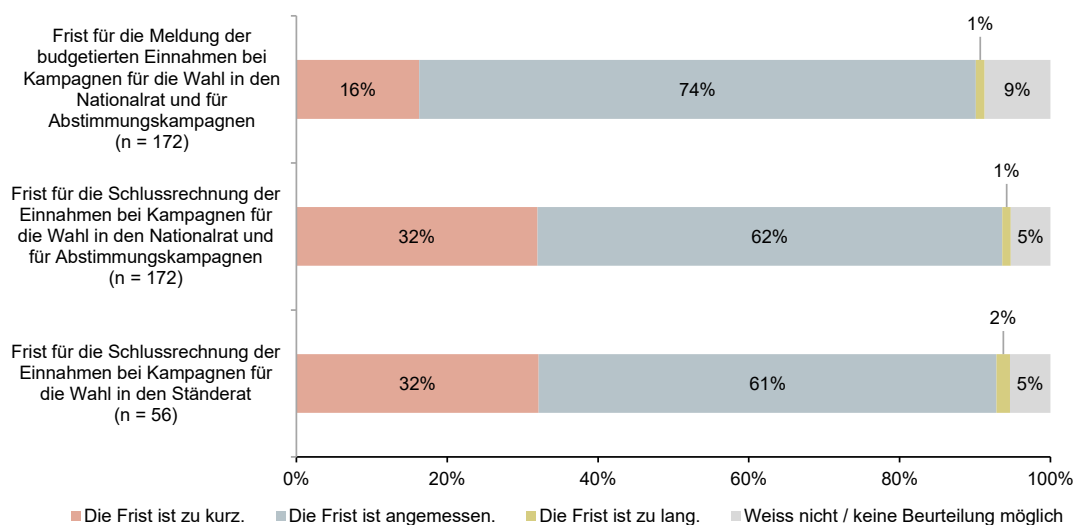
Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung.

Rund 40 Prozent der Teilnehmenden an der Online-Befragung betrachten die Schwellenwerte jeweils als zu tief, ein etwas geringerer Anteil (38% und 37%) als angemessen und nur ein kleiner Teil als zu hoch. Auch die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner waren sich nicht einig über die Angemessenheit der Höhe der Schwellenwerte. Ein grosser Teil der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wies jedoch darauf hin, dass die Möglichkeit zur Umgehung der Offenlegungspflichten vorgängig der Diskussion zur Höhe von Schwellenwerten zu stellen sei. Die Höhe der Schwellenwerte sei wenig relevant, solange die Umgehung möglich sei.

I Beurteilung von Fristen

Die Verantwortlichen für Abstimmungskampagnen und die Kandidierenden für den Nationalrat müssen bis spätestens 45 Tage vor dem Abstimmungs- respektive Wahltermin ihre budgetierten Einnahmen und bis spätestens 60 Tage nach dem Termin ihre Schlussrechnungen einreichen. Gewählte Mitglieder des Ständerats müssen ihre Schlussrechnung bis 30 Tage nach Amtsantritt einreichen. Zu den Fristen siehe Darstellung DA 1 im Anhang A 1. Von den Teilnehmenden an der Online-Befragung werden die Fristen folgendermassen beurteilt.

D 3.4: Resultate aus der Online-Befragung: Verschiedene Fristen zum Einreichen der Angaben



Fragestellung: Wie beurteilen Sie die folgenden Fristen?

Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung bei den politischen Akteuren.

Für die Mehrheit der Teilnehmenden an der Online-Befragung sind die Fristen insgesamt also angemessen. Kritischer als die Fristen für die budgetierten Einnahmen werden die Fristen für die Schlussrechnungen betrachtet (Nationalrat und Ständerat): Diese empfindet ein Drittel der Teilnehmenden als zu kurz.

Die Einhaltung der Fristen hat in der Praxis gut funktioniert: Nur 3 Prozent der Teilnehmenden an der Online-Befragung gaben an, dass es Ihnen nicht möglich war, die Fristen für das Eintragen der Angaben einzuhalten (n = 183; 5% der Teilnehmenden gaben an, diese Frage nicht beantworten zu können).

Auf zwei Aspekte, die sich aus den Interviews ergaben, möchten wir ergänzend eingehen:

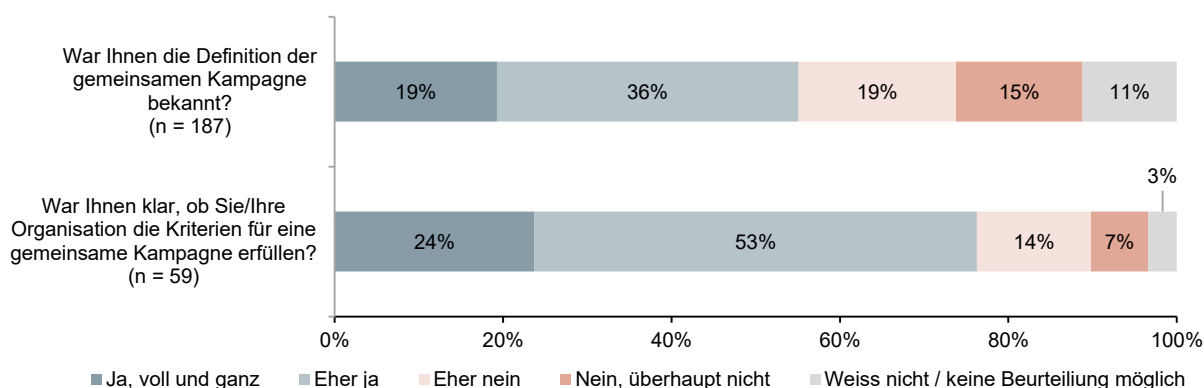
- *Die Frist zum Veröffentlichen der Meldungen bis spätestens 15 Tage nach deren Eingang:* Die meldepflichtigen Akteure können selbst entscheiden, zu welchem Zeitpunkt innerhalb der 60-tägigen Frist zum Einreichen der Schlussrechnung sie die Informationen und Unterlagen einreichen möchten – also auch erst am letzten Tag der Frist. Die EFK muss bis zur Publikation spätestens 15 Tage nach Eingang der Meldungen die vorgesehenen Kontrollen durchführen. Dies führt dazu, dass die Verantwortlichen bei der EFK vor der Eingabefrist Ressourcen für die allfällige Durchführung von materiellen Kontrollen bereithalten müssen, was einen zusätzlichen Koordinationsaufwand verursacht und zu schwerer Planbarkeit führt. Auch kann es anspruchsvoll sein, Termine mit den politischen Akteuren innerhalb der 15 Tage zu finden, insbesondere dann, wenn in den 15 Tagen auch noch Feiertage oder Ferienabwesenheiten liegen.
- *Die Frist zum Einreichen der Schlussrechnung:* Bei Zuwendungen von Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizern sei die Frist von 60 Tagen nach Abstimmungs- respektive Wahldatum bei Abstimmungskampagnen und Nationalratswahlen aufgrund der zusätzlich einzureichenden Belege³⁶ schwierig einzuhalten.

³⁶ Auslandschweizer/-innen müssen unabhängig von der Höhe der Zuwendung eine Wohnsitzbestätigung und den Beleg des Auslandschweizerstatus einreichen. Dies ergibt sich nicht aus dem

I Gemeinsame Kampagnen

Eine gemeinsame Kampagnenführung besteht dann, wenn die Personen oder Personengesellschaften die Kampagne gemeinsam planen und in der Öffentlichkeit gemeinsam auftreten (Art. 5 Abs. 1 VPofI). Diese Definition der gemeinsamen Kampagne war nur etwas mehr als der Hälfte der Teilnehmenden an der Online-Befragung bekannt (siehe Darstellung D 3.5).

D 3.5: Resultate aus der Online-Befragung: Klarheit zu gemeinsamen Kampagnen



Fragestellung: Indem die Finanzierung von **gemeinsamen Kampagnen** auch offengelegt werden muss, soll verhindert werden, dass die Transparenzvorschriften mit der Zerstückelung einer Kampagne umgangen werden kann. Für eine gemeinsame Kampagne müssen die Kriterien «gemeinsame Planung» und «gemeinsamer öffentlicher Auftritt» kumulativ erfüllt sein. War Ihnen diese Definition der gemeinsamen Kampagne bekannt? Wenn an gemeinsamer Kampagne beteiligt: War Ihnen klar, ob Sie/Ihre Organisation die kumulativ zu erfüllenden Kriterien für eine gemeinsame Kampagnen erfüllen?

Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung bei den politischen Akteuren.

59 Teilnehmende an der Online-Befragung (31%) haben angegeben, seit Inkrafttreten der Transparenzregeln einmal an einer gemeinsamen Kampagne im Sinne der Transparenzvorschriften mitgewirkt zu haben (n = 189). Von diesen haben 21 Prozent angegeben, dass ihnen nicht oder eher nicht klar war, ob sie die Kriterien einer gemeinsamen Kampagne erfüllen. Gemäss Rückmeldungen in der Online-Befragung konnten diese Unsicherheiten weitgehend geklärt werden. In den persönlichen Interviews wurde darauf hingewiesen, dass die Unterlagen der EFK betreffend gemeinsame Kampagnen zu wenig detailliert seien. Beispielsweise sei nicht klar, wo die Grenze zwischen einer strategischen Kooperation und einer gemeinsamen Kampagne liege. Ebenfalls wird von einigen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern die gemeinsame Verantwortung über die Korrektheit der Angaben als wenig praxisnah kritisiert und der damit verbundene Aufwand moniert.

I Offenlegungspflichtige Angaben

Bei den Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie bei der Parteienfinanzierung müssen Einnahmen durch monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen sowie Einnahmen durch Veranstaltungen und den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen separat gemeldet werden. Bei den Wahl- und Abstimmungskampagnen müssen zudem noch monetäre Eigenmittel und bei der Parteienfinanzierung Einnahmen durch Mitgliederbeiträge und durch Mandatsbeiträge gemeldet werden. Zusätzlich müssen einzelne Zuwendungen ab den entsprechenden Schwellenwerten aufgelistet und eingereicht werden.

BPR oder der VPofI, sondern wurde von der EFK festgelegt, um zu überprüfen, ob es sich bei den Zuwendern/-innen um Auslandschweizer/-innen handelt (siehe EFK, Transparenz in der Politikfinanzierung, Fragen und Antworten, Version 2.4 [Stand 15. Januar 2025]).

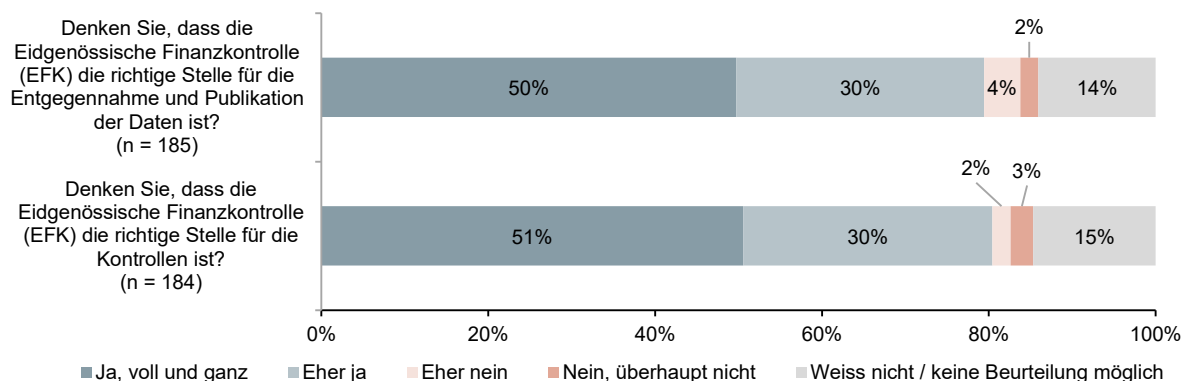
Die Angaben, die zur Offenlegung der Einnahmen der EFK gemeldet werden müssen, sind laut Rückmeldungen der Verantwortlichen bei der EFK und den politischen Akteuren aus den Interviews die richtigen und umfassen die zentralen Posten, die für die Meinungsbildung relevant sein können. Die interviewten politischen Akteure sind sich einig, dass die Angaben nicht in einem tieferen Detaillierungsgrad offengelegt werden sollten. Sie sind aber der Meinung, dass die einzelnen Einnahmeposten noch besser voneinander abgetrennt werden könnten. Laut einigen Rückmeldungen fehle die Kategorie «übrige Einnahmen». Dies, da es Einnahmen gebe, die sich keiner anderen Kategorie zuordnen liessen, wie beispielsweise Zinsen, Dividenden oder Mieteinnahmen. Zudem seien substantielle Arbeitsleistungen im Rahmen einer Kampagne bei extra dafür eingestellten Arbeitskräften gestützt auf die bestehenden Kategorien schwierig einzuordnen. Daher würde eine Kategorie «nichtmonetäre Eigenmittel» mehr Klarheit schaffen.

Zu unnötigem Mehraufwand führt aus der Sicht von einigen interviewten politischen Akteuren die Praxis zur Nachweiserfordernis bei Spenden von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern. Dadurch, dass immer (auch bei Spenden von geringen Beträgen) eine Wohnsitzbestätigung und der Beleg des Auslandschweizerstatus verlangt werde, sei der Aufwand teilweise beträchtlich. Eine Passkopie sollte in diesen Fällen laut den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern reichen.

3.3 Zuständigkeit für die Aufgabe

Die EFK sieht sich selbst nicht als die richtige Stelle für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Vollzug der Transparenzregeln. Dies begründet sie primär damit, dass sie in ihrer Oberaufsichtsfunktion gemäss Finanzkontrollgesetz selber keine Vollzugsaufgabe übernehmen darf, sondern den Auftrag hat, den Vollzug zu prüfen. Zudem sei die Sicherstellung der Unabhängigkeit der EFK zentral für die Glaubwürdigkeit der Institution. Eine Vollzugsaufgabe im Bereich der Politikfinanzierung gefährdet laut der EFK aus verschiedenen Gründen ihre Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Reputation. Die Glaubwürdigkeit der EFK ist laut den Verantwortlichen bei der EFK insbesondere auch dadurch gefährdet, dass Angaben auch dann publiziert werden müssen, wenn sie von der EFK als falsch erkannt werden. Ausgehend davon haben wir in der Online-Befragung die politischen Akteure gefragt, ob die EFK aus ihrer Sicht die richtige Stelle für die Umsetzung der Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung sei. Die Ergebnisse präsentieren sich wie in Darstellung D 3.6 sichtbar. Hervorzuheben ist, dass die rechtlichen Dimensionen der Zuständigkeitsfrage nicht Gegenstand der Evaluation waren.

D 3.6: Resultate aus der Online-Befragung: Zuständigkeit für die Aufgabe



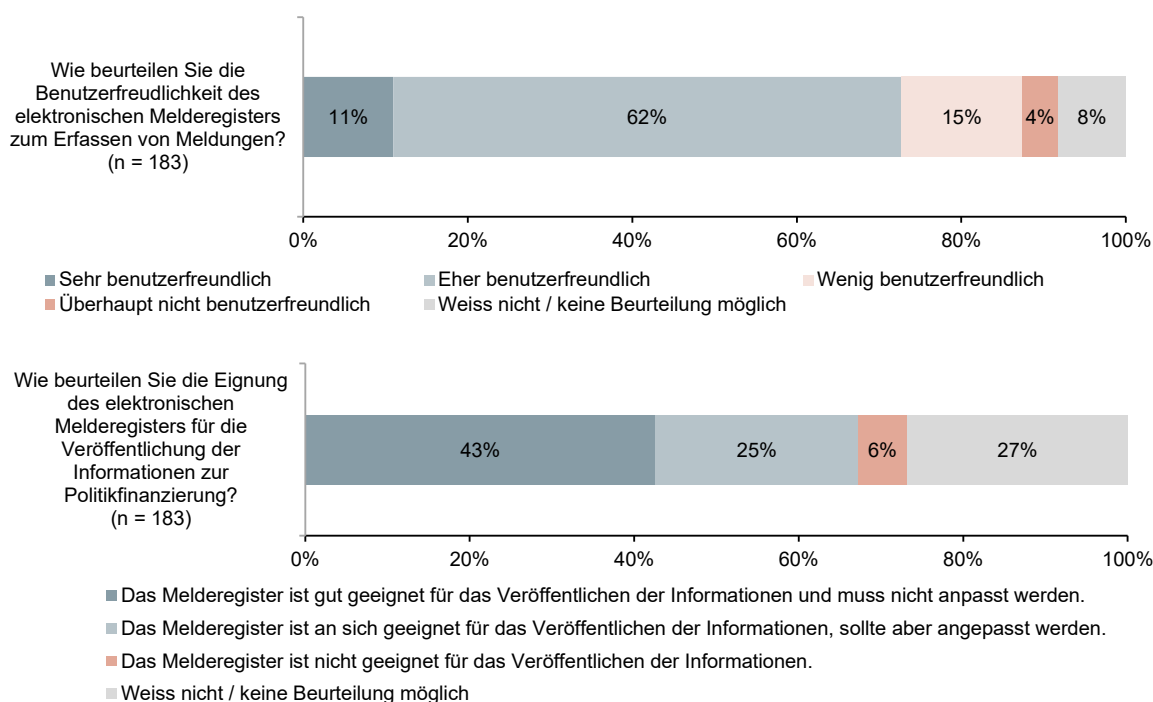
Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung bei den politischen Akteuren.

In der Online-Befragung zeigt sich ein einheitliches Bild: Die allermeisten Teilnehmenden sind der Ansicht, dass die EFK die richtige Stelle für die Entgegennahme und Publikation der Daten sowie die Kontrollen ist. Auch in den Interviews wird diese Ansicht von den meisten Personen geteilt. In den Interviews wird dabei auch unterstrichen, dass es nicht primär wichtig sei, wer die Daten erhebe, sondern dass die Stelle über genügend Ressourcen und Kompetenzen verfüge. Auf die Frage, ob es Alternativen zur EFK geben würde, wurden in der Online-Befragung fünfmal die Bundeskanzlei, zweimal das Parlament und je einmal die kantonalen Finanzdepartemente und private Anbieter genannt.

3.4 Elektronisches Melderegister

Das elektronische Melderegister ist das zentrale Produkt der Umsetzung der Transparenzregeln durch die EFK. Das Melderegister ist unter <https://politikfinanzierung.efk.admin.ch> aufrufbar und zeigt die gemeldeten Budgets und Schlussrechnungen der Kampagnenfinanzierung (nationale Abstimmungen und eidgenössische Wahlen; Ständerat nur Schlussrechnung der Gewählten) sowie die Einnahmen der im Bundesparlament vertretenen Parteien. Die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben wird von der EFK nicht garantiert (so auch Art. 15 Abs. 1 VPof). Wir haben in der Online-Befragung eine Beurteilung der Benutzerfreundlichkeit und der Eignung des Melderegisters eingeholt (siehe Darstellung D 3.7).

D 3.7: Resultate aus der Online-Befragung: Elektronisches Melderegisters der EFK



Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung bei den politischen Akteuren.

Das heutige Register für die Erfassung der Daten sehen fast 62 Prozent der Teilnehmenden an der Online-Befragung als eher benutzerfreundlich und 11 Prozent als sehr benutzerfreundlich. Für die Publikation der Daten halten zwei Drittel das Register für grundsätzlich geeignet, auch wenn ein Teil dieser Befragten Anpassungen für notwendig erachtet. Gemäss Rückmeldungen aus den Interviews ist das elektronische Melderegister aufgrund der Vielzahl einzelner Einträge bei den Wahlen und der zunehmenden Anzahl an Abstimmungen unübersichtlich und nicht intuitiv zu bedienen. Eine intuitive Nutzeroberfläche und eine Erhöhung der Übersichtlichkeit wurden gefordert.

3.5 Aufwand

Die Umsetzung der Transparenzregeln generiert einen Aufwand, und zwar sowohl bei den politischen Akteuren als auch bei den Verantwortlichen bei der EFK. Die Teilnehmenden an der Online-Befragung äussern sich wie folgt zu ihrem Aufwand:

- Bei eidgenössischen Abstimmungen liegt der Medianwert für die persönliche Arbeitszeit der Teilnehmenden an der Online-Befragung, die für Aufgaben in Zusammenhang mit den Offenlegungspflichten aufgewendet wurde, bei 16 Stunden pro Abstimmung.
- Bei den eidgenössischen Wahlen 2023 liegt der Medianwert für die persönliche Arbeitszeit der Teilnehmenden an der Online-Befragung, die für Aufgaben in Zusammenhang mit der Politikfinanzierung aufgewendet wurde, bei zehn Stunden.
- Bei der Parteienfinanzierung ergibt sich ein Medianwert von acht Stunden persönlichem Aufwand pro befragte Person, die sich damit beschäftigt hat.

Der Aufwand wurde in der Online-Befragung unterschiedlich beurteilt. 43 Prozent der Teilnehmenden an der Online-Befragung gaben an, dass der Aufwand gerechtfertigt ist, 42 Prozent finden den Aufwand nicht gerechtfertigt (n = 183). Wir gehen aufgrund der Rückmeldungen aus den Interviews davon aus, dass vor allem kleine Kampagnenorganisationen und kleine bis mittlere Parteien vergleichsweise stark belastet werden. Grössere Parteien und weitere kampagnenführende Organisationen profitierten von ihren besser ausgebauten Strukturen (z.B. Generalsekretariate mit eigenem Personal für die Buchhaltung). Als eher aufwändig wurde von den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern die Registrierung fürs elektronische Melderegister (z.B. mit dem geforderten Nachweis der Unterschriftenberechtigung) angegeben. Für kampagnenführende Organisationen sei zudem die Koordination mit Freiwilligen, Politikerinnen und Politikern und Vertretenden von anderen kampagnenführenden Organisationen (vor allem bei gemeinsamen Kampagnen) anspruchsvoll und kompliziert. Aufwändig seien zudem die Nachweise bei Spenden von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern. Insbesondere bei kleinen Beträgen sei der Aufwand hier unverhältnismässig gross. Auch sei der Aufwand für gemeinsame Kampagnen grösser. Aufwändig seien die Koordination zwischen den Kampagnenführenden und das Abgleichen der einzelnen Zuwendungen unter Einhaltung des Datenschutzes. Die interviewten politischen Akteure sind sich grundsätzlich einig, dass der Aufwand aufgrund von Erfahrungswerten mit der Zeit abnimmt.

Wie präsentiert sich der Aufwand für die EFK? Ihr hat das Parlament für die Beschaffung der Software zwei Millionen Franken sowie 100'000 Franken als Betriebskosten und für drei zusätzliche Vollzeitstellenäquivalente ein Budget von 600'000 Franken gesprochen. Diese reichen gemäss Angaben der EFK aus. Die Kosten für die Beschaffung der Software konnten unterschritten werden, da die EFK entgegen der ursprünglichen Absicht keine Software entwickelt hat, sondern auf eine Mietlösung setzt (Software as a Service). Schwierigkeiten bereitet eher der unterschiedliche Aufwand im Zeitverlauf. Dieser fällt bei Wahlen besonders hoch aus. Die eidgenössischen Wahlen 2023 werden von den Verantwortlichen bei der EFK im Rückblick als besondere Herausforderung betrachtet: Der ganze Prozess musste innerhalb kürzester Frist aufgesetzt werden und wurde zum ersten Mal überhaupt in der Praxis angewandt. Grundlagendokumente mussten von der EFK erarbeitet werden, das elektronische Melderegister befand sich am Anfang des Wahljahres noch in der BETA-Version und auf viele rechtliche Fragen und Umsetzungsfragen mussten die Verantwortlichen bei der EFK noch Antworten finden. Für das Jahr 2023 wurden denn auch zusätzliche personelle Ressourcen eingesetzt, beispielsweise für die telefonische Beratung der politischen Akteure. Die EFK muss zudem aufgrund bestimmter Regelungen (Fristen, siehe Abschnitt 3.2) Ressourcen vorhalten. Hingegen sind gewisse Initialaufwendungen nun geleistet und deren Kosten dürften in Zukunft nicht mehr anfallen.

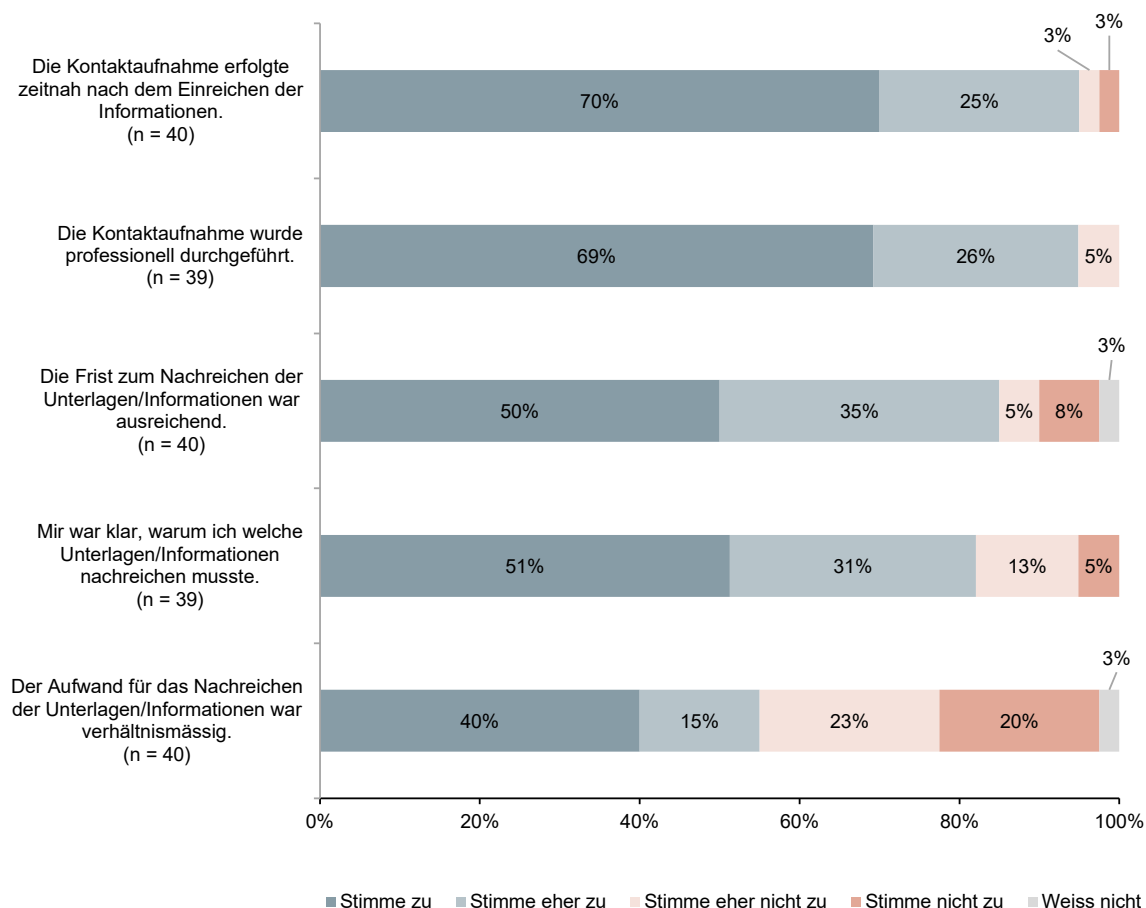
3.6 Kontrollen

In der Evaluation unterscheiden wir zwischen formellen Kontrollen (zur Vollständigkeit der Angaben und Einhaltung der Fristen, Art. 11 VPof) und materiellen Kontrollen (zur Korrektheit der Angaben, Art. 12 VPof). Formelle Kontrollen finden bei allen politischen Akteuren statt, die ihre Unterlagen und Informationen im Melderegister einreichen. Materielle Kontrollen finden bei ausgewählten politischen Akteuren statt. Den Entscheid darüber, bei welchen Akteuren materielle Kontrollen stattfinden, fällen die Kontrolleure der EFK unabhängig vom Bereich Transparenz Politikfinanzierung der EFK. Die Direktion der EFK wird über die zu kontrollierenden Akteure in Kenntnis gesetzt. Die Auswahl der zu kontrollierende Akteure erfolgt nach Angabe der EFK risikobasiert. Welche Kriterien dabei verwendet werden, wurde den kontrollierten Akteuren nicht bekannt gegeben. Auch im Rahmen der Evaluation machten die Verantwortlichen bei der EFK keine Angaben dazu.

Umsetzung der formellen Kontrolle

In Darstellung D 3.8 sind die Rückmeldungen der Teilnehmenden an der Online-Befragung zu den formellen Kontrollen durch die EFK ersichtlich.

D 3.8: Resultate aus der Online-Befragung: Formelle Kontrolle



Fragestellung: Wie bewerten Sie die Kontaktaufnahme der EFK nach Einreichen der Informationen (formelle Kontrolle)?

Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung bei den politischen Akteuren.

Eine Beurteilung vorgenommen haben nur Befragte, die im Nachgang zu den formellen Kontrollen von der EFK kontaktiert wurden (von 184 Teilnehmenden an der Online-Befragung 19 beim Budget einer Wahl- oder Abstimmungskampagne [10%], 47 bei der Schlussrechnung einer Wahl- oder Abstimmungskampagne [26%] und 5 bei der

Parteienfinanzierung [3%]). Die Beurteilung fällt grundsätzlich positiv aus. Die Kontaktaufnahme erfolgte aus Sicht der Teilnehmenden an der Online-Befragung zeitnah nach dem Einreichen der Informationen und wurde professionell durchgeführt. Die Frist zum Nachreichen der Unterlagen und Informationen war ausreichend und es war klar, welche Unterlagen und Informationen nachgeliefert werden mussten. Von den Teilnehmenden an der Online-Befragung, die Unterlagen oder Informationen nachreichen mussten, betrachten jedoch über 40 Prozent den Aufwand als eher nicht oder nicht verhältnismässig. Die formellen Kontrollen wurden in den Interviews von den politischen Akteuren kaum thematisiert. Die wenigen Rückmeldungen decken sich mit den Resultaten aus der Online-Befragung.

I Umsetzung der materiellen Kontrollen

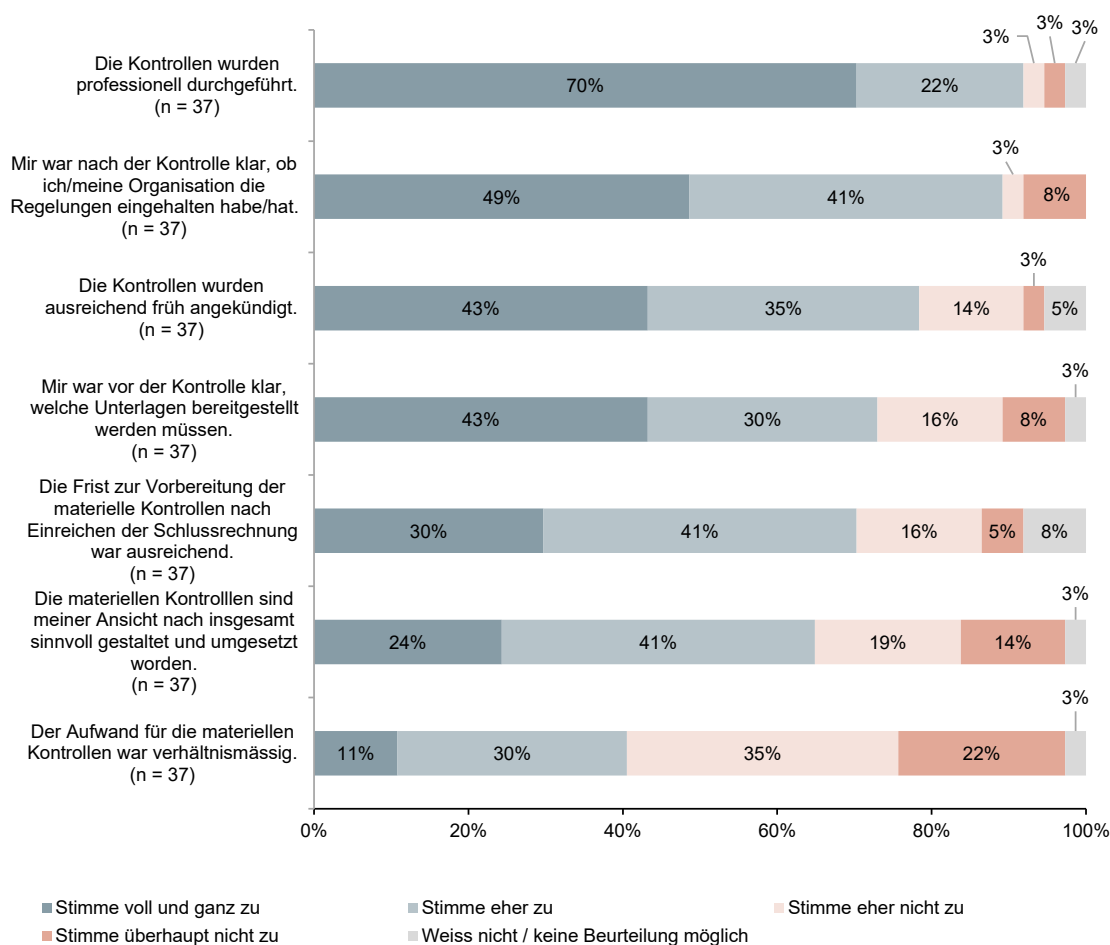
Die stichprobeweisen materiellen Kontrollen können vor Ort stattfinden (Art. 12 Abs. 3 VPof), sodass im Regelfall Kontrolleure der EFK die politischen Akteure vor Ort besuchen, um die materiellen Kontrollen vorzunehmen. Die für die Kontrollen ausgewählten politischen Akteure werden nach Einreichen des Budgets und vor Einreichen der Schlussrechnung von den Verantwortlichen bei der EFK informiert, dass bei ihnen nach Einreichen der Schlussrechnung eine materielle Kontrolle stattfindet. Im Anschluss daran erhalten die politischen Akteure von den Verantwortlichen bei der EFK eine Liste mit vorzubereitenden Unterlagen.

Bis im Mai 2025 wurden in 51 Fällen materielle Kontrollen vorgenommen.³⁷ 24 dieser Kontrollen wurden anlässlich der eidgenössischen Wahlen 2023 durchgeführt (5 für die Ständeratswahlen, 19 für die Nationalratswahlen). 23 Kontrollen sind im Rahmen von nationalen Abstimmungen und vier Kontrollen im Rahmen der Parteienfinanzierung im Jahr 2024 erfolgt. Damit sind insgesamt 13 Prozent aller politischen Akteure, die im Rahmen der Transparenzregeln Unterlagen und Informationen offengelegt haben, materiell kontrolliert worden (rund ein Drittel bei der Parteienfinanzierung, 36 Prozent bei Abstimmungen, 12 Prozent bei den Ständeratswahlen und 7 Prozent bei den Nationalratswahlen; zur Anzahl Akteure, die Informationen und Unterlagen offengelegt haben, siehe Abschnitt 4.1).

Auch die Umsetzung der materiellen Kontrollen konnte in der Online-Befragung durch die Teilnehmenden an der Online-Befragung beurteilt werden, wie Darstellung D 3.9 illustriert.

³⁷ Liste der materiell kontrollierten Akteure (Stand vom 24. April 2025): <https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/bilder/pofi/liste-der-kontrollierten-akteure/20250424-liste-der-kontrollierten-pol.-akteure.pdf>, Zugriff am 5. Mai 2025.

D 3.9: Resultate aus der Online-Befragung: Qualität der materiellen Kontrollen



Fragestellung: Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu den materiellen Kontrollen durch die Eidgenössische Finanzkontrolle EFK zu?

Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung bei den politischen Akteuren.

Alle Teilnehmenden an der Online-Befragung, die im Rahmen der materiellen Kontrollen durch die Kontrolleure der EFK kontrolliert wurden, konnten diese in der Online-Befragung beurteilen. Die Kontrollen wurden demnach professionell durchgeführt, frühzeitig angekündigt und die Frist zur Vorbereitung der Kontrollen war für den grössten Teil der Teilnehmenden an der Online-Befragung ausreichend oder eher ausreichend. Nach den Kontrollen war dem grössten Teil der politischen Akteure auch klar, ob sie die Regelungen eingehalten haben. Der Aufwand für die materiellen Kontrollen fand eine Mehrheit der Teilnehmenden eher nicht oder nicht verhältnismässig. Die Rückmeldungen aus den Interviews mit materiell kontrollierten Akteuren decken sich grundsätzlich mit den Rückmeldungen aus der Online-Befragung. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass Kontrollen hilfreich in Bezug auf das Erkennen von Fehlern beim Deklarieren der Angaben und von Lücken im Prozess gewesen seien. Ebenfalls wurde angemerkt, dass die Vorbereitung auf die Kontrolle zwar aufwändig und kompliziert, die Kontrolle an sich aber schnell vorbei gewesen sei.

3.7 Allgemeine Zufriedenheit mit der Arbeit der EFK

Aus den Erhebungen lässt sich erkennen, dass die meisten politischen Akteure und auch die Medienschaffenden mit der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben durch die EFK grundsätzlich zufrieden waren. So waren 75 Prozent der Teilnehmenden an der Online-

Befragung sehr oder eher zufrieden mit der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben durch die EFK. 12 Prozent waren eher unzufrieden, während 5 Prozent sehr unzufrieden waren (zur Beantwortung dieser Frage in der Online-Befragung: n = 184; 8% der Teilnehmenden gaben an, die Frage nicht beantworten zu können). Auch die meisten Interviewpartnerinnen und Interviewpartner waren im Allgemeinen zufrieden mit der Umsetzung durch die EFK.

3.8 Beantwortung der Evaluationsfragen

Im Folgenden beantworten wir die Evaluationsfragen zur Umsetzung der Transparenzregeln.

I Wie wurden die politischen Akteure über die Offenlegungspflichten informiert? War die Information ausreichend und erfolgte sie früh genug?

Die politischen Akteure wurden über eine Vielzahl an Kanälen regelmässig über die Offenlegungspflichten informiert. Die Verantwortlichen bei der EFK betrieben einen hohen Aufwand und informierten bereits sehr bald nach Einführung der Regelungen. Die politischen Akteure konnten bei den Verantwortlichen bei der EFK jederzeit über mehrere Kommunikationskanäle Nachfragen stellen und erhielten rasch Rückmeldungen. Aus Sicht der politischen Akteure war die Information ausreichend und fand rechtzeitig statt.

I Wie wurden die politischen Akteure bezüglich der Offenlegungspflichten geschult? Waren die Schulungen zweckmässig?

Die Verantwortlichen bei der EFK führten Anfang 2023 insgesamt elf Schulungen in Bern, Lausanne und Zürich mit rund 100 Teilnehmenden durch. An den Schulungen nahmen Vertretende der wichtigsten nationalen Parteien und weiteren kampagnenführenden Organisationen teil. Die Schulungen wurden von den Teilnehmenden an der Online-Befragung grossmehrheitlich als zweckmässig erachtet.

I Waren aus Sicht der EFK die erforderlichen Angaben der Meldungen ausreichend? Könnte auf gewisse Angaben verzichtet werden?

Aus Sicht der Verantwortlichen bei der EFK waren die erforderlichen Angaben der Meldungen ausreichend. Die EFK setzt die geltenden rechtlichen Vorgaben um. Zur klareren Deklaration der Einnahmen könnten noch weitere Einnahmekategorien aufgeführt werden, wie «übrige Einnahmen» oder «nichtmonetäre Eigenmittel». Dass Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer unabhängig von der Höhe der Zuwendung eine Wohnsitzbestätigung und den Beleg des Auslandsschweizerstatus einreichen müssen, wird als unpraktikabel beurteilt.

I Hat sich die EFK gemäss den offenlegungspflichtigen Akteuren als zuständige Stelle für die Entgegennahme der Meldungen, deren Kontrolle und Veröffentlichung qualitativ bewährt?

Die EFK hat sich gemäss den offenlegungspflichtigen Akteuren sowohl als zuständige Stelle für die Entgegennahme der Meldungen und deren Veröffentlichung als auch für die formellen und materiellen Kontrollen bewährt und macht ihre Aufgabe gut. Zudem stehen ihr ausreichend Ressourcen zur Verfügung, um die Aufgabe gemäss den Vorgaben umzusetzen. Bei der Durchführung von Kontrollen wird der EFK eine hohe Professionalität bescheinigt.

Ist die Ansiedlung der Aufgaben bei der EFK gemäss den offlegungspflichtigen Akteuren zweckmässig?

Die Ansiedlung der Aufgabe bei der EFK ist gemäss den offlegungspflichtigen Akteuren zweckmässig. Nur rund 5 Prozent der politischen Akteure, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, sind der Ansicht, dass die EFK nicht oder eher nicht die richtige Stelle für die Entgegennahme von Meldungen, die Durchführung von Kontrollen und die Publikation von Daten ist.

Hat die EFK als zuständige Stelle Probleme im Zusammenhang mit der Ansiedlung der Aufgaben erkannt?

Die Verantwortlichen bei der EFK haben Probleme im Zusammenhang mit der Ansiedlung der Aufgabe erkannt und betrachten die EFK langfristig nicht als richtige Stelle für die Vollzugsaufgaben in Zusammenhang mit den Transparenzregeln. Aufgrund ihrer unterstützenden (Ober-)Aufsichtsfunktion gemäss Finanzkontrollgesetz sollte die EFK laut Eigenaussagen keine Vollzugsaufgaben übernehmen, sondern eine entsprechende Stelle beaufsichtigen. Weiter sehen die Verantwortlichen bei der EFK die Glaubwürdigkeit, die Reputation und die Unabhängigkeit der EFK sowie deren Kernauftrag der Finanzaufsicht gefährdet. Die EFK hat in zwei Rechtsgutachten³⁸ die Aufgabenübertragung in der VPofI respektive die Kompetenzen der EFK als zuständige Stelle prüfen lassen. Die Auseinandersetzung in dieser Thematik (inkl. der Replik des BJ auf das Rechtsgutachten Biagini³⁹) ist eine rechtliche und politische Debatte und nicht Bestandteil der vorliegenden Evaluation.

Hat sich das Kontrollsystem generell als zweckmässig erwiesen im Sinne der Zielsetzung der Regelung?

Das Kontrollsystem hat sich, soweit dies beurteilbar ist, als zweckmässig erwiesen. Die formellen Kontrollen werden von den Verantwortlichen bei der EFK gewissenhaft durchgeführt. Es gibt darüber hinaus keine Anzeichen, dass offlegungspflichtige Kampagnen verschwiegen wurden. Auch die Umsetzung der materiellen Kontrollen kann als zweckmässig beurteilt werden. Jedoch ist die Tatsache, dass die EFK zu den Ergebnissen der materiellen Kontrollen gegenüber den kontrollierten politischen Akteuren und der Öffentlichkeit keine Auskunft gibt, als Kritikpunkt zu sehen.

Wie werden die Auswahl und die durchgeführten materiellen Kontrollen von den offlegungspflichtigen Akteuren wahrgenommen?

13 Prozent aller offlegungspflichtigen Akteure wurden materiell kontrolliert. Die Auswahl scheint den meisten politischen Akteuren sinnvoll und ausgewogen. Aufgrund der fehlenden Offenlegung der Kriterien, wie die Selektion der materiell zu kontrollierenden Akteure erfolgt, kann in der Evaluation nicht beurteilt werden, inwiefern andere Kriterien angewendet werden müssten.

Welche Schwierigkeiten gab es für die offlegungspflichtigen Akteure? Welche Unterschiede gab es zwischen einzelnen Kampagnenführenden und gemeinsamen Kampagnen?

Eine der Hauptschwierigkeiten für die offlegungspflichtigen Akteure waren Unklarheiten, ob und wie gewisse Aufwendungen deklariert werden müssen. Dies betraf vor allem die Auseinanderhaltung einzelner Kampagnenelemente, die Unklarheit, wo Personalaufwand ausgewiesen werden muss und ob beispielsweise Veranstaltungen wie Demonstrationen auch ausgewiesen werden müssen, wenn sie nicht die Kampagne selber, sondern in indirektem Zusammenhang mit der Kampagne stehen. Den Verantwortlichen bei der EFK

³⁸ Biagini 2022 und Müller/Sigrist 2022.

³⁹ Bundesamt für Justiz 2022.

ist es nicht immer gelungen, diese Unklarheiten zu beseitigen. Auf direkte Nachfrage bei den Verantwortlichen bei der EFK, ob gewisse Schritte zulässig sind oder nicht, gab es oftmals keine klare Antwort. Deshalb resultierte in bestimmten Fällen eine unterschiedliche Interpretation der Regelungen durch verschiedene politische Akteure. Weiter ist die unterschiedliche Aufstellung von Parteien bei der Parteienfinanzierung, aber auch bei Wahlen eine Herausforderung. Der Abgleich mit Kantonalparteien machte vor allem die eidgenössischen Wahlen 2023 für bestimmte politische Akteure anspruchsvoll. Die Hauptschwierigkeit bei gemeinsamen Kampagnen ist mutmasslich die anspruchsvolle Koordination zwischen den Akteuren der gemeinsamen Kampagne. Vor allem das Abgleichen von einzelnen kleinen Spenden macht die Koordination schwierig. Zudem kann beim Abgleichen der Zuwendungen der Datenschutz eine Hürde darstellen.

Ist den offenlegungspflichtigen Akteuren klar, ob sie die Kriterien für eine gemeinsame Kampagne erfüllen oder nicht?

Gut die Hälfte der politischen Akteure kennt die Kriterien für eine gemeinsame Kampagne. Von den Akteuren, die einmal an einer gemeinsamen Kampagne mitgewirkt haben, war drei Vierteln klar oder eher klar, ob sie die Kriterien erfüllen, bei 21 Prozent war dies hingegen nicht der Fall. Bei der Vertiefung der Frage in den Interviews wurde klar, dass es in der Anwendung der Kriterien Unklarheiten gibt. Unklarheiten in der Praxis werden beispielsweise in der Grenzziehung zwischen strategischer Kooperation und gemeinsamer Kampagne gesehen.

Inwiefern haben sich die anwendbaren Schwellenwerte (50'000 und 15'000 CHF) und Fristen (12 Monate) für die Offenlegungspflichten bewährt? War die Setzung der Fristen klar und nachvollziehbar? Wurden sie zweckmässig gesetzt?

Dass Schwellenwerte gesetzt wurden, ist nachvollziehbar und notwendig, um einen verhältnismässigen Aufwand bei den politischen Akteuren und der zuständigen Behörde zu gewährleisten. In der praktischen Umsetzung haben sich die Schwellenwerte grundsätzlich bewährt, auch wenn 40 Prozent der politischen Akteure diese als zu tief erachten. Wichtiger als die Schwellenwerte an sich sind aus Sicht der Akteure die Möglichkeiten, die Offenlegungspflichten zu umgehen.

Die Fristen zur Einreichung der Budgets und der Schlussrechnung bei Nationalrats- und Ständeratswahlen sowie Abstimmungskampagnen werden grundsätzlich von den offenlegungspflichtigen Akteuren wie auch von den Verantwortlichen bei der EFK als klar gesetzt und ausreichend beurteilt. Als wenig praktikabel beurteilen die meisten politischen Akteure und die Verantwortlichen bei der EFK die Frist von 15 Tagen zur Durchführung der materiellen Kontrollen nach Einreichen der Daten durch die politischen Akteure.

Inwiefern hat sich das elektronische Melderegister für Meldungen und für die Publikation bewährt?

Das elektronische Melderegister funktioniert und hat sich für die Meldungen und für die Publikation grundsätzlich bewährt. Die Benutzerfreundlichkeit in Bezug auf das Abrufen von Informationen sollte verbessert werden.

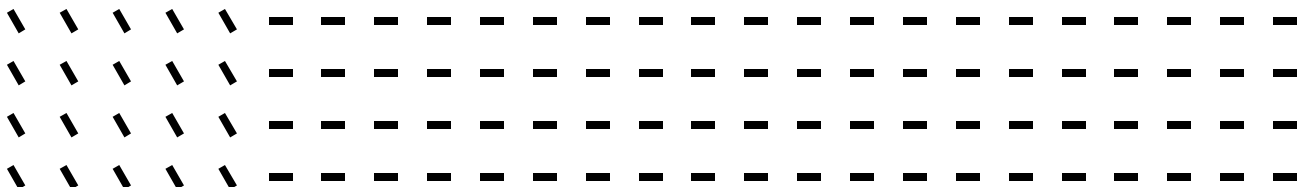
Wie gross war der Aufwand für die offenlegungspflichtigen Akteure zur Meldung?

Der grösste Aufwand entstand bei politischen Akteuren, die Daten bei Abstimmungen offenlegen mussten. Im Mittel (Medianwert) sehen die Teilnehmenden an der Online-Befragung dieser Akteursgruppe ihren persönlichen Mehraufwand pro Abstimmung bei 16 Arbeitsstunden (z.B. für das Registrieren, für das Sammeln und Melden von Daten). Bezüglich der eidgenössischen Wahlen liegt der Aufwand mit zehn Stunden (Median) für die befragten politischen Akteure etwas tiefer. Aus Sicht des Evaluationsteams ist diese Belastung für politische Parteien und grössere kampagnenführende Organisationen gut tragbar.

Für kleinere politische Akteure im Milizsystem können die Pflichten jedoch durchaus Ressourcen binden, die nicht für die Kampagnenarbeit oder den Wahlkampf zur Verfügung stehen respektive Mehrkosten auslösen. Das Verhältnis des Aufwands im Vergleich zum Nutzen der Transparenzregeln wird von den politischen Akteuren sehr unterschiedlich beurteilt.

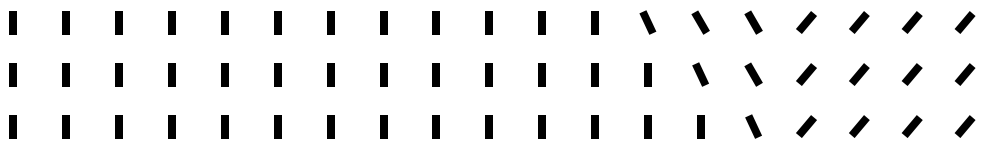
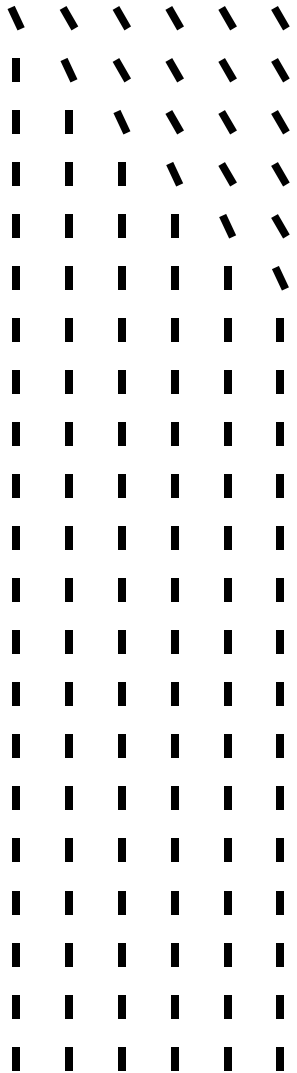
I Wie gross war der Aufwand der EFK für den Vollzug (personell und finanziell)? Inwiefern entspricht dieser dem ursprünglich veranschlagten Aufwand?

Der Aufwand für den Vollzug war für die Verantwortlichen bei der EFK insbesondere zu Beginn der Inkraftsetzung der Regelungen und im Rahmen der eidgenössischen Wahlen 2023 beträchtlich. Mittlerweile hat sich der Aufwand reduziert. Über den ganzen Zeitraum seit Einführung der Regelung betrachtet konnte der ursprünglich veranschlagte personelle Aufwand eingehalten werden. Für den Aufbau des elektronischen Melderegisters wurden die budgetierten Kosten nicht ausgeschöpft.



4. Beurteilung der Produkte und der Auswirkungen der Transparenzregeln

In diesem Kapitel beantworten wir die Evaluationsfragen rund um den Output und die Outcomes der Transparenzregeln.



In diesem Kapitel beurteilen wir zunächst den Output der Transparenzregeln. Es geht darum, zu zeigen, welche Daten in welchem Rahmen (bei Wahlen- und Abstimmungskampagnen sowie bei der Politikfinanzierung) von wem veröffentlicht wurden, wo Unterschiede auftraten und wie viele gemeinsame Kampagnen es gab. Ebenfalls versuchen wir, aus den Erhebungen zu erschliessen, ob alle offenlegungspflichtigen Akteure ihre Finanzen offengelegt haben.

Anschliessend stellen wir einige Daten zur Wirksamkeit der Transparenzregeln bei den Medien, der Bevölkerung und den betroffenen Organisationen vor.

4.1 Beurteilung der Outputs

Stand 12. Mai 2025 hat die EFK Daten zu den Budgets und Schlussabstimmungen der Nationalrats- und Ständeratswahlen 2023, zur Parteienfinanzierung 2023 und zu 13 Abstimmungen zwischen dem 3. März 2024 und dem 9. Februar 2025 publiziert. Im Folgenden gehen wir auf die publizierten Daten der vier Bereiche ein.

I Daten zur Parteienfinanzierung

Bei der Parteienfinanzierung sind von zwölf Parteien die Einnahmen aus dem Jahr 2023 im elektronischen Melderegister veröffentlicht.

Dabei sind insgesamt Einnahmen von rund 28,5 Millionen Franken deklariert worden. Aufgeführt sind 369 Mandatsbeiträge in der Höhe von 80 bis 39'000 Franken pro Mandat und 182 Zuwendungen. Die Zuwendungen übersteigen in 25 Fällen den Wert von 100'000 Franken, in 43 Fällen den Wert von 50'000 Franken. Die höchsten Einnahmen deklariert haben die Sozialdemokratische Partei der Schweiz mit rund 9 Millionen Franken, die Schweizerische Volkspartei (SVP) mit rund 6 Millionen Franken, die FDP. Die Liberalen mit rund 3,5 Millionen Franken und Die Mitte mit rund 3 Millionen Franken. Auffällig ist zudem, dass die Einnahmen durch Mitgliederbeiträge bei der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz mit 2 Millionen Franken deutlich höher ausfallen als bei den anderen Parteien. Dabei muss betont werden, dass sich die Unterschiede zum Teil durch unterschiedliche Finanzierungsmodelle erklären lassen und die Offenlegungspflichten nur einen Teil der Finanzierungsquellen abbilden.

I Daten zu Abstimmungskampagnen

Bei den 13 nationalen Abstimmungen im Untersuchungszeitraum haben insgesamt 64 politische Akteure ein Budget und 66 Akteure eine Schlussrechnung eingereicht. Laut den Verantwortlichen bei der EFK wurden neun gemeinsame Kampagnen registriert, wobei die Verantwortung der Richtigkeit der Angaben bei den politischen Akteuren liegt. Insgesamt wurden 312 Zuwendungen in den Schlussrechnungen ausgewiesen.

Für alle 13 Abstimmungen belaufen sich die Einnahmen gemäss den Schlussrechnungen auf insgesamt 50,8 Millionen Franken. Das sind rund 16,2 Prozent mehr Einnahmen, als

gesamthaft budgetiert wurden. Betrachtet man die einzelnen Abstimmungen, so zeigt sich eine mittlere Abweichung zwischen Budget und Schlussrechnung von rund 20,7 Prozent. Die grösste Differenz zeigt sich bei der Abstimmung zur Volksinitiative «Für Freiheit und körperliche Unversehrtheit» vom 9. Juni 2024 (rund 64,8% höhere Schlussrechnung als das Budget). In einem Fall wurden mehr Einnahmen budgetiert, als auf der Schlussrechnung aufgewiesen wurden (Umweltverantwortungsinitiative vom 9. Februar 2025; rund 3,6% mehr budgetiert als in der Schlussrechnung ausgewiesen).

I Daten zur Nationalratswahl 2023

Bei der Nationalratswahl 2023 haben 98 natürliche Personen und 179 Personengruppen (juristische Personen oder Personengesellschaften) Einnahmen in der Schlussrechnung offengelegt. Es wurden weiter 110 Zuwendungen von 22 natürlichen Personen und 88 Personengruppen (juristische Person oder Personengesellschaft) im Wert von insgesamt rund 4,2 Millionen Franken offengelegt. Insgesamt beläuft sich die Höhe der in den Schlussrechnungen publizierten Einnahmen auf rund 54,6 Millionen Franken. Das sind 1,5 Prozent mehr Einnahmen, als in den Budgets angegeben wurden. Darunter fallen Kampagnen für 106 (Budgets) respektive 98 (Schlussrechnungen) Kandidierende. Laut den Verantwortlichen bei der EFK wurden bei den Nationalratswahlen sieben gemeinsame Kampagnen registriert, wobei die Verantwortung der Richtigkeit der Angaben bei den politischen Akteuren liegt.

I Daten zu den Ständeratswahlen 2023

Bei den Wahlen zum Ständerat haben 34 Einzelpersonen (= gewählte Mitglieder des Ständerats) und sieben Personengruppen Einnahmen offengelegt. Es wurden 58 Zuwendungen im Umfang von insgesamt 2,6 Millionen Franken offengelegt. Insgesamt belaufen sich die offengelegten Einnahmen bei den Ständeratswahlen 2023 auf rund 5,9 Millionen Franken (Schlussrechnung, da bei Wahlen zum Ständerat keine Budgets veröffentlicht werden müssen). Laut den Verantwortlichen bei der EFK wurden bei den Ständeratswahlen vier gemeinsame Kampagnen registriert, wobei die Verantwortung der Richtigkeit der Angaben bei den politischen Akteuren liegt.

4.2 Beurteilung der Wirkungen

Um die Wirkung qualitativ beurteilen zu können, haben wir vier Aspekte näher untersucht. Als erstes ist die Reaktion der Medien auf die Berichterstattung bedeutsam, da die Medien entscheidend sind für die Wahrnehmung und Rezeption der gesammelten Daten. Als zweites gehen wir soweit möglich auf die Rezeption der Bevölkerung ein und als drittes und viertes erläutern wir die von den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern wahrgenommene Wirksamkeit der Regelung und der Kontrollen. Am Ende des Abschnitts berichten wir kurz, ob es Hinweise gibt, dass Regelungslücken (siehe Kapitel 2) ausgenutzt werden.

I Interesse der Medien (Medienanalyse)

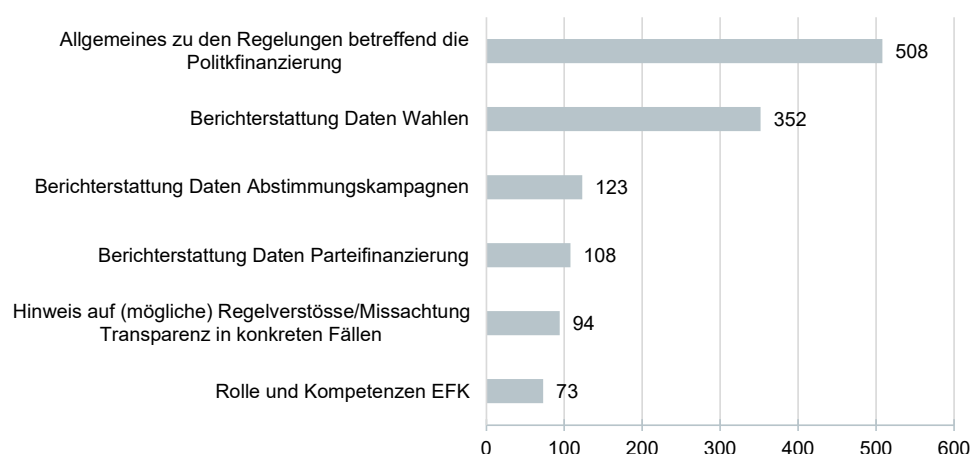
Im Rahmen der Evaluation haben wir eine Medienanalyse durchgeführt. Die Medienanalyse diente dazu, festzustellen, wie hoch das Interesse der Medien an den Transparenzregeln im Allgemeinen und an den veröffentlichten Daten im Besonderen ist. Um dies festzuhalten, haben wir als Proxy die Medienberichterstattung seit Beginn des Jahres 2021 (6 Monate vor dem Entscheid des Parlaments zu den Transparenzregeln) bis November 2024 untersucht. Dabei verwendeten wir als Datengrundlage die Medienplattform *Swissdox*⁴⁰. Wir werteten Printmedien und Online-Medien (ohne Audio- und

⁴⁰ *Swissdox* betreibt eine Online-Mediendatenbank und erschliesst deren Bestand für die Recherche. Inhaltlich zielt sie auf eine möglichst breite Abdeckung der Schweizer Medienlandschaft, einen schnellen Zugang und eine benutzerfreundliche Bedienung ab (Informationen von der Website von *Swissdox*: <https://swissdox.ch/>; Zugriff am 5. Mai 2025).

Videobeiträge) in Deutsch, Französisch und Italienisch aus. Dabei durchsuchten wir die Datenbank mit verschiedenen Stichworten (siehe Darstellung DA 5 im Anhang A 7) und analysierten die Suchtreffer nach Anzahl Veröffentlichungen und nach Inhalt der Artikel (zur Kategorienbildung siehe Darstellung DA 6 im Anhang A 7).⁴¹

Darstellung D 4.1 zeigt die Anzahl Veröffentlichungen (Anzahl publizierter Artikel) im Untersuchungszeitraum.

D 4.1: Medienberichterstattung nach Thema



Legende: Anzahl publizierter Artikel zwischen dem 1. Januar 2021 und dem 30. November 2024 nach verschiedenen, vom Evaluationssteam festgelegten Themenkategorien.

Quelle: Darstellung Interface 2025.

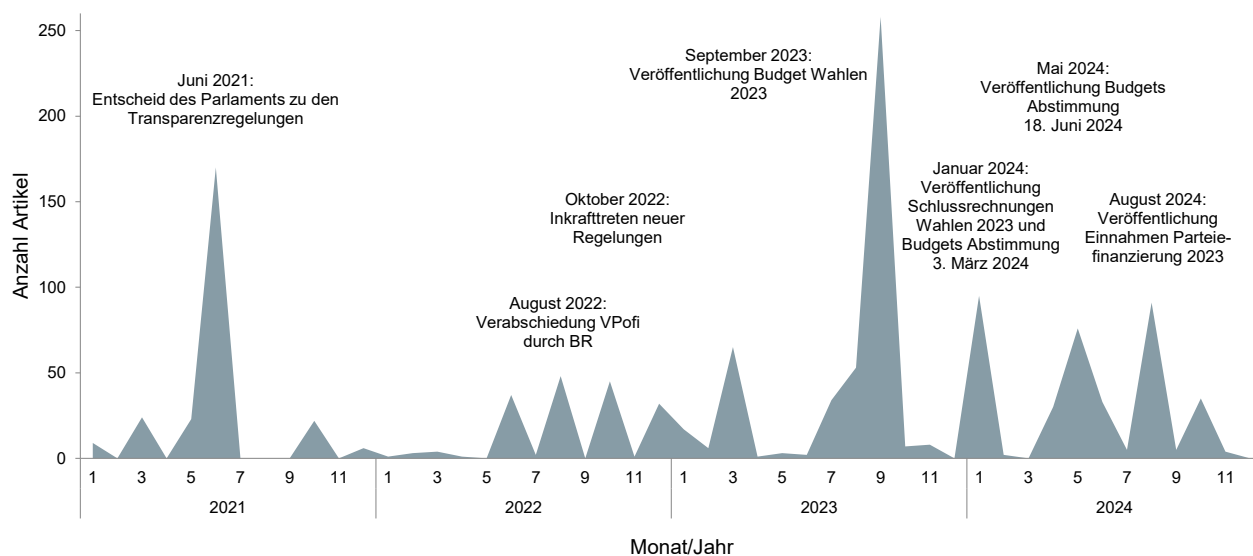
Dabei zeigen sich die folgenden allgemeinen Befunde:

- Die meisten Artikel (rund 40%) betreffen die allgemeine Berichterstattung zu den Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung. Dies umfasst vor allem die Berichterstattung zur Erarbeitung der Regelung im Parlament wie auch das Aufführen des Inhalts der Regeln (Welcher politische Akteur muss unter welchen Bedingungen wann was genau deklarieren?).
- Es zeigt sich zweitens, dass sich viel mehr Berichte mit der Offenlegung im Rahmen der eidgenössischen Wahlen beschäftigten als mit der Offenlegung im Zusammenhang mit Abstimmungen und der Parteienfinanzierung.
- Eine kleinere Anzahl von Artikeln befasst sich mit Hinweisen zu (möglichen) Regelverstössen und der Missachtung der Regelung in konkreten Fällen; einige Artikel betreffen die Rolle und die Kompetenzen der EFK bei der Umsetzung der Regeln. Insgesamt sind 167 Artikel auf Swissex erschienen, die unseren Suchkriterien entsprechen.

In der folgenden Darstellung D 4.2 ist die Berichterstattung über die Transparenzregeln im Zeitverlauf dargestellt.

⁴¹ Bei der Anzahl Veröffentlichungen werteten wir einen Treffer als eine Veröffentlichung. Dabei zählten wir Duplikate eines einzelnen Artikels als eigenständige Veröffentlichung. So zählt zum Beispiel eine Veröffentlichung desselben Artikels in fünf Zeitungen einer Medien-Gruppe als fünf Veröffentlichungen.

D 4.2: Medienberichterstattung im Zeitverlauf



Quelle: Darstellung Interface 2025.

Folgende Befunde lassen sich unterscheiden:

- Die Berichterstattung ist deutlich am stärksten bei der Veröffentlichung der Budgets zu den eidgenössischen Wahlen 2023 im September 2023. Innerhalb eines Monats wurden über 250 Medienartikel in Zusammenhang mit den publizierten Budgets veröffentlicht. Dabei handelte es sich um das erste Mal, dass in Zusammenhang mit den Transparenzregeln Daten publiziert wurden.
- Ebenfalls hoch war die Berichterstattung im Juni 2021, als das Parlament die Änderungen im BPR betreffend die Transparenzregeln verabschiedete. Berichterstattung dazu gab es im kleineren Umfang ebenfalls vor der Parlamentssession und im Nachgang.
- Eine konzentriertere Berichterstattung gab es im Spätsommer 2022, als der Bundesrat die VPoFi verabschiedete, und im Oktober 2022, als die Regelungen in Kraft traten.
- Erkennbar ist zudem die Berichterstattung zur Publikation der Budgets zu den Abstimmungsterminen im Jahr 2024 und der Veröffentlichung der Angaben zur Parteienfinanzierung im August 2024.
- Keine oder kaum Berichterstattung gibt es hingegen zur Veröffentlichung der Schlussrechnungen bei Abstimmungskampagnen, im Gegensatz zur Veröffentlichung der Schlussrechnungen bei den eidgenössischen Wahlen im Januar 2024.

Zur Illustration ist in Darstellung DA 7 im Anhang A 8 die Medienberichterstattung nach Themen über den Zeitverlauf dargestellt.

Die Erkenntnisse aus der Medienanalyse decken sich mit den Rückmeldungen zum Interesse der Medien aus den Interviews. Die verschiedenen politischen Akteure und die Verantwortlichen bei der EFK haben vor allem ein Interesse an den Budgets festgestellt, weniger an den Schlussrechnungen oder den Kontrolltätigkeiten. Das Interesse der Medienschaffenden sei aber generell sehr hoch gewesen. Das Interesse sei dabei anhaltend, wenn auch leicht abnehmend.

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner haben darauf verwiesen, dass die Medienberichterstattung im Grossen und Ganzen eher nüchtern ausfiel. Auf der einen Seite

wurde in den Interviews betont, dass es wenig Raum für Resonanz gab, da mit den publizierten Daten keine Skandale oder grossen Missstände aufgedeckt wurden. Überraschungen gab es ebenfalls wenige. Auf der anderen Seite betonten einige Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aber auch, dass wenig Medien sich intensiv mit den Zahlen beschäftigten, um Überraschungen festzuhalten oder auch einmal über die nüchterne Berichterstattung der publizierten Daten hinaus Recherche zu betreiben.

| Interesse weiterer Datenverwerter

Die Online-Plattform «Das Geld + die Politik» aus dem Umfeld der Transparenzinitiative zeigt grosses Interesse an den von der EFK publizierten Daten. «Das Geld + die Politik» verknüpft die publizierten Daten und versucht, sie anschaulich in Form von Grafiken darzustellen. Aus Sicht der Betreiber der Plattform nehmen sie eine Aufgabe wahr, die auch die EFK im Rahmen ihres Umsetzungsauftrags zumindest zu Teilen übernehmen könnte, wenn nicht sogar müsste.

| Interesse der Bevölkerung

Da das Interesse der Bevölkerung am Thema nicht im Fokus der Evaluation stand, haben wir auf eine direkte Befragung dieser Zielgruppe verzichtet. Aufgrund fehlender Daten können wir keine Aussagen über die Anzahl Zugriffe auf das elektronische Melderegister oder die Website der EFK treffen und damit auch keine Rückschlüsse auf das Interesse der Bevölkerung ziehen. Stattdessen konzentrieren wir uns auf die Rückmeldungen aus den Interviews zum vermuteten Interesse der Bevölkerung.

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner ziehen eine gemischte Bilanz, was das Interesse der Bevölkerung angeht.

- Beim Erarbeiten des Gesetzes im Parlament und bei der ersten Veröffentlichung der Budgets (Abstimmungen Anfang 2024 und eidgenössische Wahlen 2023) sei das Interesse von Privatpersonen sicher noch gross gewesen, wie uns Medienschaffende (Klickzahlen auf Artikel) und einzelne kampagnenführende Personen (Austausch mit der Basis, Anfragen von Privatpersonen) bestätigen.
- Nach Abschluss des Gesetzes sei das Interesse stark abgeflacht. Dies liegt laut einigen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern sicherlich auch daran, dass bis jetzt über keine wirklichen Überraschungen oder Skandale berichtet worden ist.
- Gemäss den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern interessiert sich die Bevölkerung insgesamt weniger für die absoluten Zahlen, sondern mehr für Ratings (*Welche/Welcher Kandidierende hat bei den Wahlen am meisten budgetiert? Welcher politische Akteur hat bei der Abstimmung XY am meisten Geld aufgewendet?*).

| Wirksamkeit der Regelung

Der allergrösste Teil der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner ist der Ansicht, dass durch die Regelung die Transparenz erhöht werden konnte. So werden auch keine Hinweise dahingehend gesehen, dass Kampagnen grundsätzlich verschwiegen und Finanzen nicht offengelegt werden. Inwiefern die Transparenzregeln aber einen Einfluss auf die Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben, lässt sich aktuell nicht sagen.

Bezüglich der Wirkungen der Regelungen werden folgende positiven Punkte ins Feld geführt:

- Eine interviewte Person äusserte sich mit Blick auf die Zukunft so, dass die Transparenzregeln helfen, eine politische Kultur der Transparenz zu schaffen und die Offenlegung von Geldquellen mit der Zeit zur Normalität wird.

- Grosse Wirksamkeit sehen einige Interviewpartnerinnen und Interviewpartner bei den Regelungen als präventives Instrument, zum Beispiel bei Geldflüssen aus dem Ausland.

Folgende kritische Argumente zur Wirksamkeit der Transparenzregeln wurden in den Interviews erwähnt:

- Das Thema Politikfinanzierung sei durch die Regeln zwar transparenter als früher, trotzdem sei es immer noch schwierig, die Akteure hinter grossen Kampagnen zu eruieren.
- Das Kontrollsystem sei nicht geeignet, die Wirksamkeit zu erhöhen: Grund dafür sei die fehlende Möglichkeit der EFK, die Ergebnisse der Kontrollen zu veröffentlichen.
- Laut einer interviewten Person sei das grobe Bild sicherlich besser geworden, es würden sich aber neue Fragen zur Thematik ergeben, beispielsweise was die ausländische Finanzierung von Kampagnen über die sozialen Medien anbelangt.
- Die legalen Umgehungsmöglichkeiten seien bereits so grosszügig bemessen, dass gar keine Notwendigkeit bestehe, sich nicht an die Regeln zu halten (zu den Regelungslücken siehe Abschnitt 2.3 sowie Anhang A 5).
- Andere Interviewpartnerinnen und Interviewpartner sprachen von Scheintransparenz, Abgrenzungsschwierigkeiten und erheblicher Rechtsunsicherheit. Mit den jetzigen Regelungen sei gerade bei der Parteienfinanzierung aufgrund der unterschiedlichen Organisation der Parteistrukturen (v.a. in Bezug auf die unterschiedlichen föderalen Ebenen oder die unterschiedliche Ausgestaltung von Mandatsabgaben oder die Verteilung der Mitgliederbeiträge) ein Vergleich der Einnahmen verzerrt und deshalb nicht zielführend.

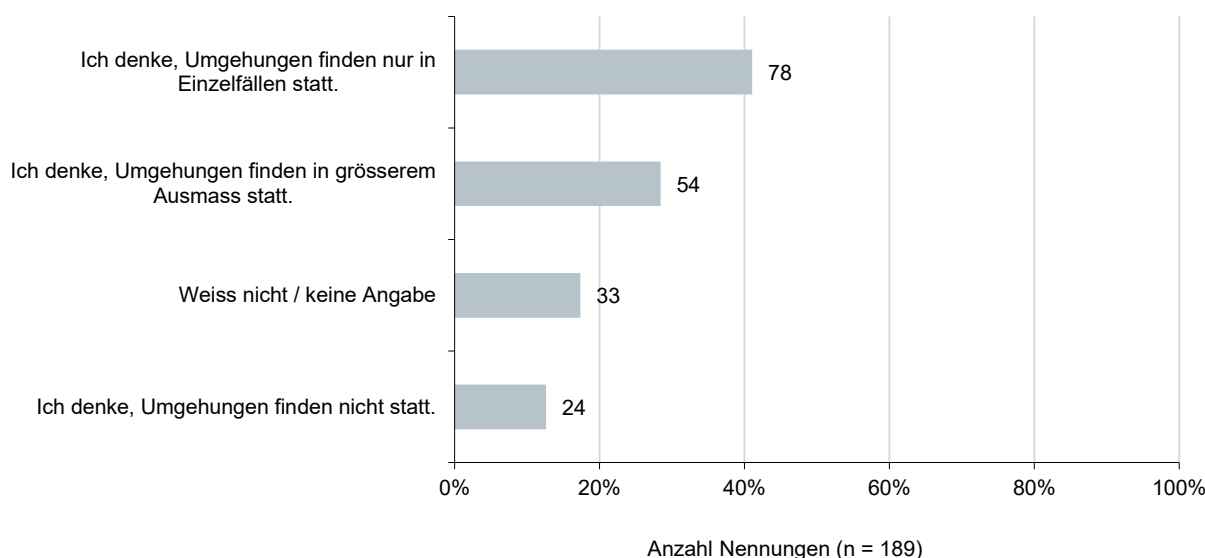
| Wirksamkeit der Kontrollen

Im Allgemeinen wurden die Kontrollen von einigen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern als zahnlos und wirkungslos bezeichnet. Kontrollierte politische Akteure erhalten nach Aussagen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner die Möglichkeit, bei festgestellten Verstössen ohne Konsequenzen Daten nachzuliefern. So würden Akteure die Möglichkeit erhalten, auszuprobieren, wie weit sie mit Verstössen gehen können, ohne dass etwas gemerkt wird. Ausserdem würden die Ergebnisse der Kontrollen nicht veröffentlicht, was die Kontrollen für einige Interviewpartnerinnen und Interviewpartner intransparent und wenig sinnvoll macht.

| Ausnützen von Regelungslücken

Die Online-Befragung zeigt, dass Umgehungsmöglichkeiten, wie sie in Abschnitt 2.3 erörtert worden sind, aus Sicht der Teilnehmenden keine bloss theoretische Möglichkeit darstellen. Während rund 40 Prozent der Teilnehmenden denken, dass Umgehungen in Einzelfällen stattfinden, gehen weitere 29 Prozent davon aus, dass die Regelungen in grösserem Ausmass umgangen werden.

D 4.3: Rückmeldungen aus der Online-Befragung zu Regelungslücken



Fragestellung: Wie beurteilen Sie die Umgehung der Offenlegungspflichten in der Praxis?

Legende: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung.

4.3 Beantwortung der Evaluationsfragen

Im Folgenden beantworten wir die Evaluationsfragen zum Output und zum Outcome der Transparenzregeln.

I In welchem Umfang wurden Daten publiziert?

Im elektronischen Melderegister sind Daten zu den Nationalrats- und Ständeratswahlen 2023, zur Parteienfinanzierung 2023 und zu 13 eidgenössischen Abstimmungen zwischen März 2024 und Februar 2025 publiziert. Bei der Parteienfinanzierung haben die zwölf im eidgenössischen Parlament vertretenen politischen Parteien ihre Einnahmen offengelegt und 182 Zuwendungen ausgewiesen. Im Rahmen der nationalen Abstimmungen im Untersuchungszeitraum haben 66 politische Akteure eine Schlussrechnung eingereicht und 312 Zuwendungen ausgewiesen. Anlässlich der Ständeratswahlen 2023 haben 34 gewählte Mitglieder des Ständerats und sieben Personengruppen eine Schlussrechnung eingereicht und 58 Zuwendungen ausgewiesen. Anlässlich der Nationalratswahlen haben 98 Kandidierende (inkl. gewählter Nationalräte/-innen) und 179 Personengruppen eine Schlussrechnung eingereicht. Es wurden 110 Zuwendungen offengelegt.

I Welche Unterschiede gibt es bezüglich der Daten zu Wahl- und Abstimmungskampagnen und zur Parteienfinanzierung?

Am meisten Zuwendungen und die zusammengezählt höchsten Einnahmen gab es bei den Nationalratswahlen 2023. Hier waren auch die meisten politischen Akteure von den Offenlegungspflichten betroffen. Verglichen mit der Anzahl Sitze im Rat haben jedoch mehr Akteure im Rahmen der Ständeratswahlen (= gewählte Ständeräte/-innen) als im Rahmen der Nationalratswahlen (= gewählte und nicht gewählte Kandidierende) Einnahmen offengelegt. Bei den Abstimmungen ist die Anzahl Akteure, die Einnahmen offengelegt haben, weniger hoch als bei den Wahlen; auch die Anzahl durchschnittlicher Zuwendungen ist kleiner bei den Abstimmungen als bei den Wahlen. Zwischen den Abstimmungen gibt es sehr grosse Unterschiede bezüglich der Höhe der summierten Einnahmen, der Anzahl offenlegungspflichtiger Zuwendungen und der involvierten politischen Akteure. So hat es eine Abstimmung gegeben, bei der ein einzelner Akteur Einnahmen offengelegt hat und

keine Zuwendungen offengelegt wurden. Im Schnitt haben um die fünf Akteure pro Abstimmung ihre Einnahmen offengelegt. Die Vergleichbarkeit der Abstimmungs- und Wahlkampagnen mit der Parteienfinanzierung ist eingeschränkt sinnvoll: Die Anzahl Akteure reduziert sich auf die politischen Parteien im Parlament. Die Anzahl offengelegungs-pflichtiger Zuwendungen pro Akteur ist vergleichsweise hoch.

I Wie viele gemeinsame Kampagnen gab es?

Bei den Abstimmungen, die bis jetzt unter die Offenlegungspflichten gefallen sind, haben laut den Verantwortlichen bei der EFK in neun Fällen politische Akteure eine gemeinsame Kampagne registriert. Bei den Nationalratswahlen haben laut den Verantwortlichen bei der EFK in sieben Fällen Akteure eine gemeinsame Kampagne registriert, bei den Ständeratswahlen in vier Fällen. Insgesamt weiss das Evaluationsteam also von 20 gemeinsamen Kampagnen. Die Verantwortlichen bei der EFK vermerken, dass die Angaben ohne Gewähr auf Richtigkeit sind. Die Verantwortung zum Registrieren der gemeinsamen Kampagnen liege bei den politischen Akteuren. Ob eine Kampagne vorgängig der eidgenössischen Wahlen (Ständerat und Nationalrat) oder von Abstimmungen als gemeinsame Kampagne durchgeführt wurde, ist in den publizierten Daten nicht erkennbar. Der Grund dafür liegt nicht zuletzt in den Defiziten der Definition der gemeinsamen Kampagne (siehe Abschnitt 2.2).

I Hat sich das Kontrollsystem generell als wirksam erwiesen?

Da die EFK die Ergebnisse der materiellen Kontrollen nicht veröffentlichen kann und auch fehlerhafte Daten veröffentlichen muss, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden, ob das Kontrollsystem bezüglich Aufdeckung von Verstössen gegen die Transparenzregeln funktioniert. Auch aufgrund der Möglichkeit zum folgenlosen Nachreichen von Informationen, wenn politische Akteure fahrlässig oder vorsätzlich fehlerhafte Informationen einreichen, sind Zweifel an der Wirksamkeit des Kontrollsystems angebracht. Hingegen ist anzunehmen, dass das Kontrollsystem durchaus eine präventive Wirkung hat und politische Akteure aufgrund der Möglichkeit, kontrolliert zu werden, ihre Einnahmen klarer festhalten und deklarieren.

I Wie gross war das Interesse der Medien und von weiteren Datenverwertenden an den publizierten Daten?

Das Interesse der Medien war und ist grundlegend vorhanden. Dabei sind die Medien wie zu erwarten mehr an den publizierten Budgets im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen als an den Schlussrechnungen interessiert. Das Interesse war bei der Publikation der Budgets zu den eidgenössischen Wahlen 2023 mit Abstand am höchsten. Das Interesse an den Budgets zu Abstimmungskampagnen und der Politikfinanzierung ist beträchtlich kleiner. Ein weiterer Datenverwerter ist die Online-Plattform «Das Geld + die Politik». Das Interesse der Betreiber der Plattform ist ungebrochen. In ihrer Wahrnehmung nehmen diese mit der Verknüpfung der Daten eine Aufgabe wahr, die auch die EFK innerhalb ihres Auftrags zur Umsetzung bis zu einem gewissen Grad wahrnehmen könnte.

I Inwiefern können Aussagen über das Interesse der Bevölkerung an den Informationen zur Politikfinanzierung gemacht werden?

Zum Interesse der Bevölkerung lassen sich im Rahmen dieser Evaluation kaum Aussagen machen. Eine Bevölkerungsbefragung und/oder Angaben zu den Zugriffen auf die Website der EFK und die Seiten von Datenverwertenden könnten hier Informationen liefern. Gemäss den Interviews gibt es Anzeichen dafür, dass sich Privatpersonen kaum für die einzelnen Einnahmen der kampagnenführenden Organisationen oder der Parteien interessieren. Das Interesse gilt mehr dem Gesamtbild oder Ratings von Einnahmen bei einzelnen Ereignissen, die in den Medien erscheinen. Dass die Bevölkerung aber ein Bedürfnis an

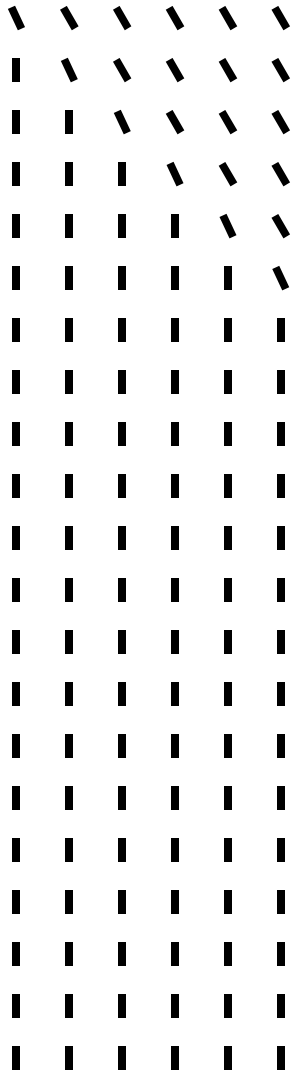
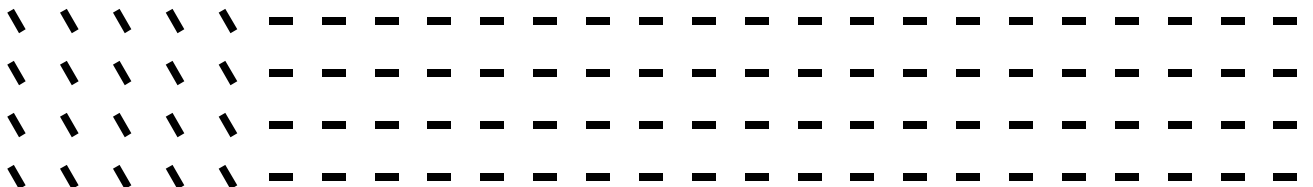
Informationen zur Politikfinanzierung hat, zeigen angenommene Volksabstimmungen zur Thematik in verschiedenen Schweizer Kantonen in den letzten Jahren.

I Stehen Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis zueinander?

Die politischen Akteure, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, sind sich nicht einig, ob sich der Aufwand im Verhältnis zur gewonnenen Transparenz in der Politikfinanzierung lohnt. Der Aufwand für die Offenlegung der Daten hält sich aber, zumindest für die grösseren Parteien und weitere kampagnenführende Organisationen, in Grenzen. Auch für die zuständige Behörde ist der Aufwand weniger gross als erwartet.

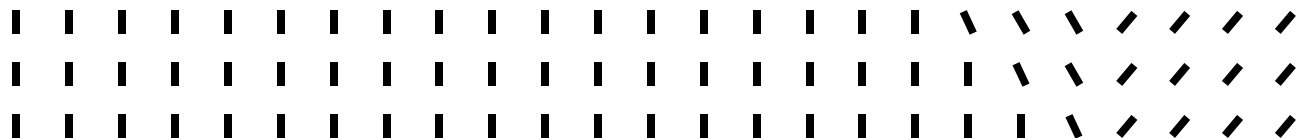
I Haben alle offenlegungspflichtigen Akteure ihre Finanzen offengelegt?

In letzter Konsequenz gibt es keine Garantie dafür, dass alle offenlegungspflichtigen Akteure ihre Finanzen wie vom Gesetzgeber vorgesehen offengelegt haben. Wir haben in der Evaluation aber keine Hinweise darauf erhalten, dass Akteure ihre Finanzen im grossen Stil nicht offengelegt haben, obwohl sie von der Pflicht betroffen gewesen wären. Auch haben wir keine Hinweise darauf erhalten, dass eine grosse, sichtbare Kampagne nicht deklariert wurde. Allerdings hält in der Online-Befragung etwas mehr als ein Viertel der Teilnehmenden Umgehungen im grossen Stil für möglich und sind solche Verschleierungen naturgemäss schwierig nachzuweisen.



5. Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

In diesem Kapitel ziehen wir das Fazit der Evaluation und präsentieren unsere Empfehlungen.



5.1 Gesamtbeurteilung

Wir fassen an dieser Stelle die wichtigsten Erkenntnisse zusammen. Diese werden entlang der vier zentralen Evaluationsfragen vorgestellt.

I Wie ist die Konzeption der rechtlichen Grundlagen zu beurteilen (mit besonderem Fokus auf mögliche Lücken und Umgehungsmöglichkeiten)?

Die Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung auf nationaler Ebene sind ein Schritt zu mehr Einsicht in die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie in die Finanzierung politischer Parteien in der Schweiz. Die Konzeption der Regelungen hat eine längere Geschichte, sind die Änderungen im BPR und die VPofI doch ein indirekter Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Transparenzinitiative. Bundesrat und Parlament haben ihre Vorstellungen zur Ausgestaltung der Transparenzregeln im politischen Prozess eingebracht, woraus die heutigen Regelungen resultierten. Die Regelungen gehen in gewissen Punkten weiter, als es die Initiantinnen und Initianten der Transparenzinitiative vorgesehen haben, in gewissen Punkten gehen sie weniger weit.

Die Grundzüge und die Zielsetzung der Transparenzregeln sind klar erkennbar. Deren Sinn und Zweck ist es, die Transparenz der Politikfinanzierung zu steigern und so die freie Willensbildung bei Wahlen und Abstimmungen zu unterstützen (Art. 34 Abs. 2 BV). Dieser Sinn und Zweck würde verfehlt, wenn aufgrund fehlender Definitionen von zentralen Begriffen oder durch Regelungslücken eine Scheintransparenz resultieren würde. Diese Gefahr besteht unserer Meinung nach, da unklare Begriffsdefinitionen und Regelungslücken Umgehungsmöglichkeiten zulassen. Auch wenn wir keine Hinweise darauf haben, dass aufgrund der unklaren Begriffsdefinition und Regelungslücken hohe Summen Kampagnengelder und Zuwendungen nicht deklariert werden, gilt es, die Umgehungsmöglichkeiten zu beheben.

- Die Analyse hat gezeigt, dass der Begriff der *gemeinsamen Kampagne* nicht klar genug definiert ist. So ist etwa unklar, wann eine Nebenkampagne einer Hauptkampagne zuzurechnen ist (siehe dazu die Beispiele in Abschnitt 2.2). Dies ist problematisch, da durch Kampagnenstückelungen die Ziele der Transparenzregeln umgangen werden können. Eine entsprechende Anpassung der Vorgaben ist angezeigt.
- Wir haben bei der Analyse elf relevante *Regelungslücken* identifiziert, die in der wissenschaftlichen Literatur ebenfalls thematisiert werden. Diese können zu Umgehungsmöglichkeiten führen oder eröffnen Handlungsspielräume, die dem Sinn und Zweck der Transparenzregeln zuwiderlaufen. Im Idealfall sind alle elf Lücken zu schliessen. Muss eine Priorisierung vorgenommen werden, weisen wir jedoch vier dieser Lücken eine besonders hohe Bedeutung zu. Die Schliessung dieser Lücken erachten wird als besonders wichtig. Sie sollten nach Meinung des Evaluationsteams prioritär behandelt werden. Es sind dies *erstens* die Zwischenschaltung von Dritten bei Zuwendungen an Parteien und Kampagnen, *zweitens* die föderale Stückelung (föderale Parteistrukturen werden strategisch genutzt, um eine Deklaration zu vermeiden), *drittens* unzutreffende

oder unvollständige Angaben bestimmter Leistungen (dies betrifft z.B. nichtmonetäre Zuwendungen, den Leistungstausch zwischen nationalen und kantonalen Parteien, Personalleistungen und die Milizarbeit) sowie *viertens* die Inkaufnahme von Verstössen durch eine wenig abschreckende Ausgestaltung der Transparenzregeln (und insbesondere der Sorgfaltpflichten der politischen Akteure, der Kontrollen der EFK und der Sanktionsmöglichkeiten der zuständigen Behörden).

Einige der oben aufgeführten Lücken sind vom Gesetzgeber intendiert, andere nicht. Die Lücken bieten Möglichkeiten zur Umgehung der Offenlegungspflichten. Die Untersuchung hat zwar keine Hinweise darauf geliefert, dass Akteure in grossem Stil ihre Finanzen nicht offengelegt haben, obwohl sie von der Pflicht betroffen gewesen wären. Die Analyse der Medienberichterstattung zeigt jedoch Beispiele fragwürdiger Praktiken auf, bei denen es zu Umgehungen gekommen sein kann. Es besteht zudem die Gefahr, dass bei zunehmender Routine mit den Transparenzregeln Handlungsspielräume und Umgehungsmöglichkeiten stärker ausgenutzt werden. Entsprechend ist es notwendig, mindestens die vier wichtigsten Lücken zu schliessen und im Idealfall auch die restlichen identifizierten Lücken.

I Wie präsentiert sich der Vollzug der Transparenzregeln und wie nehmen die politischen Akteure die Umsetzung wahr?

Die *Umsetzung der Regelungen* (inkl. der Kontrollen in dem vom Gesetzgeber gesteckten Rahmen) durch die EFK funktioniert insgesamt sehr gut. Die EFK kann eine qualitativ hochstehende Umsetzung gewährleisten. Die *Information und Kommunikation* der EFK war umfangreich und nützlich. Die Verantwortlichen bei der EFK waren über eine Vielzahl an Informationskanälen mit den politischen Akteuren in Kontakt getreten und waren jederzeit für Rückfragen erreichbar. Die politischen Akteure sind entsprechend informiert über ihre Pflichten und wissen, wie sie bei der Deklarationspflicht praktisch vorgehen müssen. Mit ihrer Kommunikation ist es der EFK aber nicht in allen Fällen gelungen, den Akteuren das korrekte Umsetzungsvorgehen aufzuzeigen. Es gibt weiterhin offene Fragen, insbesondere im Umgang mit gemeinsamen Kampagnen. Die politischen Akteure wissen in diesen Fällen nicht immer, ob sie mit ihrem Vorgehen die geltenden Regelungen einhalten.

Die *Hilfsmittel* im Vollzug (Erläuterungen, Erfassungsinstrument usw.) sind bekannt und werden angemessen eingesetzt. Das elektronische Melderegister funktioniert. Der Eintrag der Daten ist mit wenig Aufwand möglich, die Registrierung ist dagegen mit etwas mehr Aufwand als das Eintragen verbunden, da die Benutzer der EFK die Korrektheit ihrer Identität nachweisen müssen. Schwächen offenbart das Melderegister bei der Präsentation der offengelegten Zahlen. Hier mangelt es an Übersichtlichkeit und Benutzerfreundlichkeit. Dies reduziert namentlich die Zugänglichkeit der Informationen für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

Die *Schwellenwerte* haben sich für die Umsetzung bisher bewährt. Der Schwellenwert von 15'000 Franken könnte für einzelne Zuwendungen jedoch tiefer angesetzt werden, worauf die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarats in ihrer Berichterstattung hinweist.⁴² Hingegen werden die Schwellenwerte von rund 40 Prozent der Teilnehmenden an der Online-Befragung eher als zu tief angesehen. Schliesslich ist die Frage, ob die Schwellenwerte aufgrund ihrer Wirksamkeit höher oder tiefer gesetzt sein sollten, eine politische Beurteilung. Die Setzung der Schwellenwerte ist jedoch weniger relevant, solange die Möglichkeit besteht, die Transparenzregeln ohne grossen Aufwand zu umgehen. Die *Fristen* sind ebenfalls zweckmässig gesetzt. Eine Ausnahme bildet die 15-tägige Frist

⁴² GRECO 2022, N. 31.

zur materiellen Kontrolle nach der Schlussrechnung (Art. 76f Abs. 2 lit. b BPR). Die Vorgabe zur Publikation der Zahlen spätestens 15 Tage nach Erhalt der Informationen setzt die Verantwortlichen bei der EFK unnötig unter Zeitdruck. Diese Frist bedeutet, dass die materiellen Kontrollen der Einträge innerhalb dieser 15 Tage stattfinden müssen. Dafür muss die EFK Kapazitäten bereithalten, was Mehraufwand insbesondere zur Koordination der Kontrolleure verursacht. Dazu kommt, dass der Zeitpunkt der Kontrollen bei den eidgenössischen Wahlen in die Zeit zwischen Weihnachten und Neujahr fällt, in der die Erreichbarkeit der politischen Akteure nicht gegeben ist. Die Frist könnte ohne Nachteile angepasst werden.

Der *Aufwand* für die Umsetzung der Offenlegungspflichten ist insgesamt angemessen. Bei grösseren Kampagnenorganisationen und politischen Parteien fällt der Aufwand mit zunehmender Routine vergleichsweise niedrig aus. Für kleinere politische Parteien, Kampagnenorganisationen und Einzelpersonen kann der Aufwand im Vergleich zu den sonstigen Aufwänden aber hoch sein. Der Aufwand wird von einer Mehrheit der politischen Akteure akzeptiert. Ob sich der Aufwand für den Ertrag an Transparenz lohnt, muss politisch beurteilt werden.

Die politischen Akteure sind beim Nachkommen ihrer Offenlegungspflichten einigen *Schwierigkeiten* begegnet, von denen wir folgend die wichtigsten benennen:

- Eine Umsetzungsschwierigkeit für die politischen Akteure zeigt sich bei den gemeinsamen Kampagnen. Der Aufwand für diese ist ungleich grösser, als wenn eine Kampagne von einem einzelnen Akteur verantwortet wird. Die Koordination der einzelnen Akteure der Kampagne ist aufwändig; vor allem das Abgleichen der einzelnen Zuwendungen und die Einhaltung des Datenschutzes stellen Herausforderungen dar.
- Der Aufwand für die Wohnsitzbestätigung und den Auslandschweizerstatus bei Zuwendungen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern wird sowohl von den politischen Akteuren als auch von den Verantwortlichen bei der EFK als wenig zweckmässig gewertet. Vor allem bei der Zuwendung von Kleinstbeträgen scheint der Nachweis mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand verbunden zu sein.
- Gewisse Einnahmen können den bestehenden Einnahmekategorien im elektronischen Melderegister nicht klar zugeordnet werden. Es geht dabei vor allem um Eigenleistungen und Einnahmen wie Zinsen, Dividenden oder Mieteinnahmen. Es fehlt spezifisch eine Einnahmekategorie «nichtmonetäre Eigenmittel» und generell eine Einnahmekategorie «übrige Einnahmen» für nicht klar zuordenbare Einnahmen.

Die *EFK* hat sich als Vollzugsstelle bewährt. Sie ist aus einer praktischen Perspektive eine geeignete Stelle für die Umsetzung der Transparenzregeln und wird auch von den politischen Akteuren als solche betrachtet, auch wenn die EFK auf Probleme im Zusammenhang mit ihrem Kernauftrag hinweist. Die EFK führt ins Feld, dass sie aufgrund ihrer Aufsichtsfunktion gemäss Finanzkontrollgesetz selber keine Vollzugsaufgabe übernehmen darf, sondern eine entsprechende Stelle beaufsichtigt. Laut der EFK gefährdet die Ausübung der Vollzugsaufgabe im Rahmen der Transparenzregeln die Glaubwürdigkeit, die Reputation und die Unabhängigkeit der EFK. Ob sie aus rechtlicher Sicht weiterhin für den Vollzug verantwortlich bleiben sollte, wurde im Rahmen dieser Evaluation nicht geprüft. Es scheint uns jedoch, die Ergebnisse der Evaluation betrachtend, klar, dass die EFK in ihrer Aufgabe mehr Möglichkeiten zum Schaffen von Transparenz erhalten sollte, insbesondere wenn sie Verstösse feststellt, und dass sie mehr Kontrollmöglichkeiten erhalten sollte, um solche Verstösse überhaupt erkennen zu können.

I Wie sind die bisherigen Outputs zu beurteilen (Publikation der Ergebnisse)?

Seit den eidgenössischen Wahlen 2023 wurden erstmals umfassend Daten zu Einnahmen für Wahlen, Abstimmungen und die Parteienfinanzierung auf nationaler Ebene veröffentlicht. Die publizierten Informationen ermöglichen einen Überblick über die Herkunft der Zuwendungen an Parteien, Kandidierende und Komitees sowie über die gesamten Einnahmen. Gemäss diesen Zahlen zeigte sich, dass in der Schweiz der grösste Teil der Wahlkämpfe für den Nationalrat mit Einnahmen unter 50'000 Franken bestritten werden. Auch hat die Mehrheit der gewählten Nationalrätinnen und Nationalräte keine Wahlkampfeinnahmen deklariert, ist also unter dem anwendbaren Schwellenwert von 50'000 Franken geblieben. Bei den Mitgliedern des Ständerats ist der Anteil höher: Von 46 Ständerätinnen und Ständeräten haben 34 eine Schlussrechnung eingereicht. Bei den Abstimmungen wurden 66 Schlussrechnungen eingereicht, was pro Abstimmung im Schnitt rund fünf Kampagnen (pro und kontra) ergibt. Bei der Parteienfinanzierung haben die zwölf im eidgenössischen Parlament vertretenen politischen Parteien ihre Einnahmen offengelegt. Die Anzahl Zuwendungen pro politischen Akteur waren bei den Abstimmungen und der Parteienfinanzierung höher als bei den Nationalrats- und Ständeratswahlen. Über alle Kampagnen und die Parteienfinanzierung hinweg wurden in den letzten 18 Monaten bereits über 100 Millionen Franken an Einnahmen deklariert. Dabei sind grosse Überraschungen bei den Geldflüssen ausgeblieben.

Die Qualität der Daten wird gemindert durch den Umstand, dass die EFK die Beurteilung der Richtigkeit der veröffentlichten Angaben nicht kommunizieren kann, dass sie auch Zahlen publizieren muss, die sich als falsch erwiesen haben, und dass sie nicht über ermittelte Fehler oder allfällige Strafanzeigen informieren darf. Die Kontrollkompetenzen der EFK sind zudem limitiert, was einer bewussten Entscheidung des Gesetzgebers entspricht. Die fehlende Möglichkeit, Fehler öffentlich aufzuzeigen, und allgemein die beschränkten Kontrollbefugnisse der EFK führen zu einer Lücke in den Transparenzregeln (vgl. vorne zur Konzeption).

I Zu welchen Wirkungen haben die Transparenzregeln geführt?

Die Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung haben zu einer verbesserten *Offenlegungspraxis* und zu einer *höheren Transparenz* geführt. Somit hat der Bund einen Trend aufgenommen, der durch kantonale Regelungen zur Offenlegung von Kampagnengeldern bereits früher eingesetzt hat. Dies ist positiv im Sinne der Transparenzregeln und deren Ziele zu bewerten.

Das *Kontrollsystem* funktioniert im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben: Alle deklarationspflichtigen Akteure werden formell kontrolliert, materielle Kontrollen finden risikobeziehungsweise stichprobenbasiert statt. Die Wirksamkeit des Kontrollsystems und die Kompetenzen der EFK bei der Durchführung der Kontrollen wurde aber vom Gesetzgeber bewusst begrenzt. Die EFK kann nicht korrekt gemeldete Daten nicht korrigieren, diese im Register nicht markieren und auch nicht auf eingeleitete strafrechtliche Verfahren hinweisen. Weiter können vorsätzlich wie auch fahrlässig nicht oder nicht korrekt angegebene Beträge nachträglich nachgereicht werden. Die EFK hat zwar die Möglichkeit, Strafanzeige einzureichen, wenn sie vorsätzliche Verstösse feststellt. Publik wird ein solcher Fall aber erst nach einer strafrechtlichen Verurteilung, das heisst meist Jahre nach der Wahl oder dem Abstimmungstermin, und die Bussen sind gering. Diese und andere Regelungen dürften die präventive Wirkung der Kontrolle schmälern, machen Umgehungen wahrscheinlicher und wirken sich negativ auf die Zielerreichung der Transparenzregeln aus. Allerdings müssen wir festhalten, dass wir über keine konkreten Daten verfügen, wonach Kampagnen und Zuwendungen in grossem Stil verschleiert wurden, auch wenn in der Online-Befragung etwas mehr als ein Viertel der Teilnehmenden dies für möglich hält und solche Verschleierungen naturgemäss schwierig nachzuweisen sind. Weiter gibt es

keine Hinweise darauf, dass die Transparenzregeln zu einer Reduktion von Spendengeldern geführt hätten, was vor der Einführung der Transparenzregeln im politischen Diskurs befürchtet wurde.

Die *Medien* sind an den veröffentlichten Informationen interessiert, haben diese rezipiert, ausgewertet und weiterverbreitet. Die Medienschaffenden haben sich vor allem für die Budgets der Kampagnen und die Ausgestaltung der Regelungen interessiert. Besonders umfangreich war die Berichterstattung zu den Budgets der eidgenössischen Wahlen 2023. Die Medienberichterstattung stellt eine Voraussetzung dafür dar, dass Wählerinnen und Wähler die Parteienfinanzierung in ihren Entscheid einbeziehen können.

Das Interesse der Stimmberechtigten und die tatsächliche Wirkung der Regelung auf das *Stimm- und Wahlverhalten* konnte im Rahmen dieser Studie nicht abgeschätzt werden. Dafür wäre eine (Bevölkerungs-)Befragung notwendig gewesen, die für die Evaluation nicht vorgesehen war. Auch Nutzungsdaten der Internet-Seite der EFK, die Aufschluss über die Nutzung geben könnten, liegen nicht vor.

Ob der *Aufwand* zur Umsetzung der Regeln in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag steht, bleibt letztlich eine politische Einschätzung. Angesichts des erkannten Aufwands ist es objektiv schwer einzuschätzen, ob der erzielte Grad an Transparenz diesen Aufwand rechtfertigt.

Insgesamt zeigen sich erste Fortschritte in Richtung einer transparenteren Politikfinanzierung. Skandale oder grössere Verstösse wurden bislang keine bekannt, was auch auf eine präventive Wirkung der Regelungen hindeuten kann.

5.2 Empfehlungen

Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation kommen wir zum Schluss, dass die Konzeption der Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung einige Lücken offenlässt und dass der Vollzug an einigen Punkten optimiert werden kann. Wir formulieren daher die folgenden Empfehlungen, die wir nach Adressaten geordnet haben.

I Empfehlungen an das eidgenössische Parlament und den Bundesrat

1. *Frist für die Veröffentlichung der Daten anpassen:* Nach Art. 76f Abs. 2 lit. b BPR müssen die gemeldeten Schlussrechnungen von Nationalrats-, Ständerats- und Abstimmungskampagnen spätestens 15 Tage nach der Meldung durch die zuständige Stelle veröffentlicht werden. Diese Frist hat sich in der Praxis als wenig zweckmässig erwiesen. Insbesondere für die EFK entsteht durch die Frist ein Zusatzaufwand, da während der gesamten Frist zur Einreichung der Schlussrechnung Ressourcen für die Kontrollen bereitgehalten werden müssen. Wir empfehlen dem eidgenössischen Parlament, den entsprechenden Artikel im BPR dahingehend zu ändern, dass die Frist verlängert und in Arbeitstagen statt in Kalendertagen angegeben wird und erst ab dem Zeitpunkt zu laufen beginnt, an dem das Enddatum für die Einreichung der Unterlagen durch die politischen Akteure festgelegt ist.
2. *Nachfristen für das fehlende Registrieren oder Deklarieren streichen:* Nach Art. 76e Abs. 2 BPR fordert die umsetzende Stelle bei nicht fristgerecht oder nicht korrekt eingereichten Angaben und Dokumenten die politischen Akteure auf, die Angaben oder Dokumente nachzuliefern. Mit der Möglichkeit zum Nachreichen der Angaben und Dokumente ist das straffreie Unterlassen der Meldepflicht sowohl bei nicht korrekten Meldungen als auch beim vollständigen Unterlassen der Meldung möglich. Wir empfehlen dem eidgenössischen Parlament deshalb, Art. 76f Abs. 2 lit. b BPR so anzupassen, dass das Nachreichen von einzelnen Unterlagen weiterhin möglich ist. In Fällen, wo ein politischer Akteur sich überhaupt nicht registriert oder gar keine

Meldung im Register macht, sollte jedoch eine Strafanzeige ohne vorgängige Nachfrist möglich sein.

3. *Klarer im Gesetz festhalten, dass die Verschleierung der Urhebererschaft von Zuwendungen über Drittorganisationen unzulässig ist:* Die Zwischenschaltung von Dritten ist eine Lücke im Gesetz, die als erheblich beurteilt werden muss, auch wenn die Lücke in der Praxis mutmasslich (noch) nicht in grossem Umfang genutzt wird. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, sollte diese Klarstellung im Gesetz selbst erfolgen und nicht nur über Auslegungshilfen der EFK. Wir empfehlen dem eidgenössischen Parlament deshalb, im BPR festzuhalten, dass die Verschleierung der Urhebererschaft von Zuwendungen über Drittorganisationen nicht zulässig ist. Wir empfehlen weiter, den Versuch sowie die Gehilfenschaft zur rechtswidrigen Zwischenschaltung ausdrücklich unter Strafe zu stellen, um die Wirkung der Transparenzregeln zu verstärken.
4. *Aufheben des zwölfmonatigen Zeitfensters für die Deklarationspflicht bei Wahlen und Abstimmungen:* Durch die zeitliche Einschränkung der Offenlegungspflichten bis zu zwölf Monaten vor dem Wahl- und Abstimmungstermin (Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR) können Zuwendungen bewusst vor den Offenlegungspflichten erfolgen – insbesondere bei Wahl- und Abstimmungsterminen, die früh feststehen. Wir empfehlen dem eidgenössischen Parlament daher, das zwölfmonatige Zeitfenster vor dem Wahl- und Abstimmungstermin aufzuheben. Die Offenlegungspflichten sollten in Zukunft zeitlich unbeschränkt gelten.
5. *Erhöhung der Bussen bei Verstössen:* Die heutigen Bussen bei Verstössen gegen die Transparenzregeln sind mit 40'000 Franken tief angesetzt (Art. 76j Abs. 1 BPR). Wir schlagen daher vor, eine Erhöhung der Bussen zu prüfen, um die präventive Wirkung der Kontrollen zu erhöhen. Gleichzeitig empfehlen wir, zu prüfen, ob die fahrlässige Verletzung der Transparenzregeln nicht ebenfalls als strafbar betrachtet werden soll.
6. *EFK weiterhin mit der Umsetzung beauftragen:* Die Verantwortlichen bei der EFK haben die Umsetzung in hoher Qualität garantiert, kennen die noch bestehenden Unklarheiten in der Umsetzung und verfügen nicht zuletzt für die materiellen Kontrollen über die notwendigen fachlichen Kompetenzen und Ressourcen. Wir empfehlen, aus einer *praktischen Perspektive* in Zukunft an der EFK als zuständige Stelle für die Umsetzung der Transparenzregeln (Entgegennahme und Publikation der Meldungen sowie formelle und materielle Kontrollen) festzuhalten. Zur Frage, ob die EFK aus einer rechtlichen Perspektive für die Umsetzung verantwortlich sein kann und sollte, wird im Rahmen dieser Evaluation keine Stellung bezogen.
7. *Möglichkeit zur Kommunikation und Kennzeichnung von falschen Angaben:* Gemäss Art. 76f Abs. 1 BPR veröffentlicht die EFK nach Abschluss der Kontrollen die Angaben und die Dokumente auf ihrer Internetseite. Nach Art. 15 VPofI müssen die Verantwortlichen bei der EFK auch falsche Angaben veröffentlichen. Damit wird der EFK die Möglichkeit genommen, auf festgestellte Verstösse hinzuweisen. Dies schränkt sowohl das Vertrauen in die Angaben im elektronischen Melderegister als auch die Transparenz im Meinungsbildungsprozess ein. Wir empfehlen daher, Art. 76f Abs. 1 BPR und Art. 15 VPofI anzupassen. Es soll der EFK möglich sein, fehlerhafte Angaben im öffentlichen Melderegister sofort zu kennzeichnen. Wo die EFK materielle Kontrollen durchgeführt hat, soll bei bestehenbleibenden Abweichungen die EFK nach einer gewissen Frist zudem die Möglichkeit haben, die Resultate der Kontrollen zu veröffentlichen.
8. *Die Kriterien zur Definition von gemeinsamen Kampagnen klarer definieren:* Die Kriterien zur Definition einer gemeinsamen Kampagne sind teilweise nicht hinreichend klar. Durch Nebenkampagnen können die Transparenzregeln umgangen werden. Um dies zu verhindern und die Umsetzung zu verbessern, empfehlen wir *erstens*, die Definition der gemeinsamen Kampagne in der VPofI bereits in Art. 2 vorzunehmen sowie die entsprechenden Auslegungen und Erläuterungen an einem zentralen Ort festzuhalten; *zweitens* klarer zu regeln, wann eine Nebenkampagne einer Hauptkampagne

zuzurechnen ist und *drittens*, die Kriterien für eine gemeinsame Kampagne präziser zu definieren.

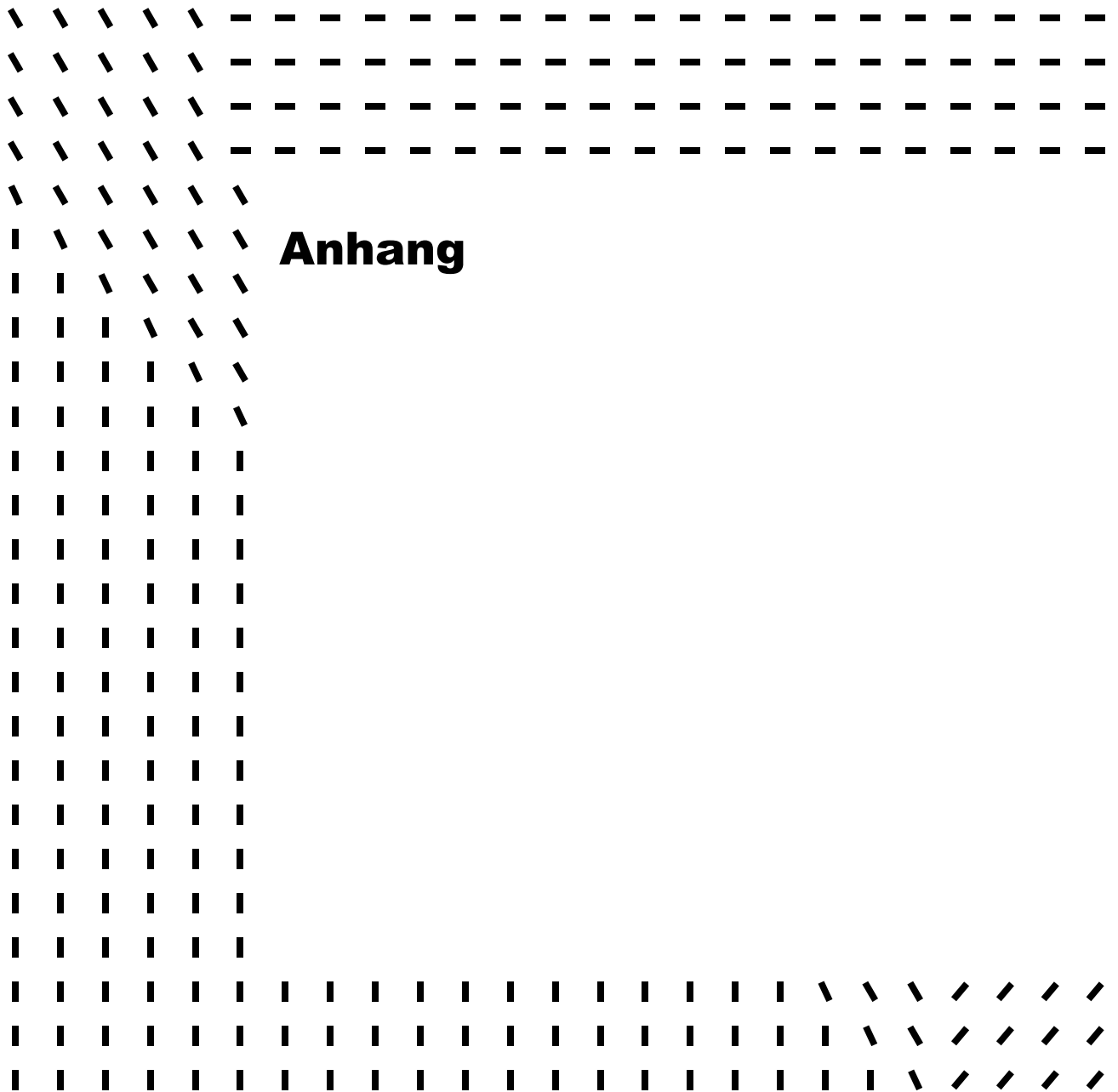
9. *Einführen von zwei weiteren Kategorien zur Differenzierung der offenkundigen Angaben:* Es gibt offenkundigpflichtige Angaben, deren Zuordnung zu den bestehenden Kategorien im elektronischen Melderegister schwer möglich ist. Dies stellt auch die EFK fest. Es geht dabei vor allem um Personalaufwände und Einnahmen wie Zinsen, Dividenden oder Mieteinnahmen. Wir empfehlen daher, die heute existierenden Kategorien in der VPof in Art. 2 und Art. 9 um die Kategorien «nichtmonetäre Eigenmittel» und «übrige Einnahmen» zu ergänzen.

I Empfehlungen an die EFK

10. *Das elektronische Melderegister benutzerfreundlicher gestalten:* Die Rückmeldungen zum elektronischen Melderegister aus den Erhebungen waren grundsätzlich positiv. Die Benutzerfreundlichkeit und die Übersichtlichkeit des Instruments sind aber verbesserungsfähig, was die Publikation der Daten betrifft. Die Übersichtlichkeit nimmt zudem mit jeder weiteren Kampagne, die dem Register hinzugefügt wird, ab. Weiter empfehlen wir der EFK daher, das elektronische Melderegister benutzerfreundlicher zu gestalten und die Weiterbearbeitung von Daten zu erleichtern. Wir empfehlen weiter, eine Webstatistik einzurichten, um die Nutzungshäufigkeit und die genutzten Inhalte beurteilen zu können.

I Empfehlungen an das BJ

11. *Erhebung zur Beurteilung der Wirkungen bei der Stimmbevölkerung:* Der Impact der Transparenzregeln ist nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation. Daher sind dazu keine Fragen beantwortet worden. Es bleibt offen, ob und in welchem Ausmass die Daten den Stimm- und Wahlberechtigten bekannt sind, wie hoch ihr Interesse an den Daten ist und ob die Daten in ihre Entscheidungsfindung bei Wahlen und Abstimmungen eingeflossen sind. Um diese Lücke zu schliessen und robustere Aussagen zu den Wirkungen vorlegen zu können, empfehlen wir, eine auf die Wirksamkeit fokussierte Analyse mit einer Befragung bei der Bevölkerung durchzuführen. Diese könnte beispielsweise im Kontext der nächsten eidgenössischen Wahlen (2027) erfolgen.



A 1 Übersicht zu den Offenlegungspflichten

Die folgende Darstellung bietet eine Übersicht zur Ausgestaltung der Offenlegungspflichten, die im Rahmen der Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung gelten.

DA 1: Übersicht zu den Offenlegungspflichten nach Thema, politischem Akteur, Meldepflicht, Fristen und Veröffentlichung

Thema	Offenlegung durch	Meldepflichtig	Fristen	Veröffentlichung
Finanzierung Wahlkampagnen für Nationalratswahlen	Kampagnenführende (natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften), wenn Aufwendungen für Kampagne mehr als 50'000 Franken betragen	Einnahmen sowie Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken pro Zuwender/-in (Budget und Schlussrechnung)	Budgetierte Einnahmen spätestens 45 Tage vor der Abstimmung oder Wahl, Schlussrechnung spätestens 60 Tage nach der Wahl	Veröffentlichung durch EFK 15 Tage nach Eingang
Finanzierung Wahlkampagnen für Mitglieder des Ständerates	Kampagnenführende (natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften), wenn Aufwendungen für Kampagne mehr als 50'000 Franken betragen	Einnahmen sowie Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken pro Zuwender/-in (nur von Schlussrechnung und nur von gewählten Mitgliedern des Ständerats), anonyme Spenden, Spenden aus dem Ausland	Schlussrechnung 30 Tage nach Amtsantritt	Veröffentlichung durch EFK 15 Tage nach Eingang
Finanzierung Abstimmungskampagnen für eidgenössische Volksabstimmungen	Kampagnenführende (natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften), wenn Aufwendungen für Kampagne mehr als 50'000 Franken betragen	Einnahmen sowie Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken pro Zuwender/-in (Budget und Schlussrechnung)	Budgetierte Einnahmen spätestens 45 Tage vor der Abstimmung, Schlussrechnung spätestens 60 Tage nach der Abstimmung	Veröffentlichung durch EFK 15 Tage nach Eingang
Finanzierung Parteien	In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien Parteilose Mitglieder der Bundesversammlung*	Sämtliche Einnahmen; alle Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken pro Zuwender/-in und Jahr; Beiträge von Mandatsträgern/-innen Alle Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken pro Zuwender/-in und Jahr	Bis zum 30. Juni für das vorherige Kalenderjahr (erstmals Juni 2024) Bis zum 30. Juni für das vorherige Kalenderjahr (erstmals Juni 2024)	Veröffentlichung durch EFK spätestens am 31. August. Veröffentlichung durch EFK spätestens am 31. August.

Legende: * Aktuell gehören alle Mitglieder der Bundesversammlung (Stand Mai 2025) einer Partei an. In der Legislatur 2019–2023 war Ständerat Thomas Minder das einzige parteilose Mitglied der Bundesversammlung.

Quelle: Darstellung Interface gemäss BPR und VPofI.

A 2 Übersicht Evaluationsfragen

Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die Fragen, mit denen wir uns in dieser Evaluation beschäftigt haben. Die Evaluationsfragen sind entlang der Stufen des Wirkungsmodells gegliedert.

DA 2: Evaluationsfragen entlang der Stufen des Wirkungsmodells

1	Fragen zur Konzeption
1.1	Sind die Grundzüge und die Zielsetzung der Transparenzregeln klar?
1.2	Sind die Kriterien für gemeinsame Kampagnen klar?
1.3	Welche Umgehungsmöglichkeiten lassen die rechtlichen Grundlagen zu?
1.4	Wie weit sind die beschriebenen Lücken relevant?
1.5	Wie könnten mögliche Regelungslücken geschlossen werden?
2	Fragen zur Umsetzung
2.1	Wie wurden die politischen Akteure über die Offenlegungspflichten informiert? War die Information ausreichend und erfolgte sie früh genug?
2.2	Wie wurden die politischen Akteure bezüglich der Offenlegungspflichten geschult? Waren die Schulungen zweckmässig?
2.3	Waren aus Sicht der EFK die erforderlichen Angaben der Meldungen ausreichend? Könnte auf gewisse Angaben verzichtet werden?
2.4	Hat sich die EFK gemäss den offenlegungspflichtigen Akteuren als zuständige Stelle für die Entgegennahme der Meldungen, deren Kontrolle und Veröffentlichung qualitativ bewährt?
2.4a*	Ist die Ansiedlung der Aufgaben bei der EFK gemäss den offenlegungspflichtigen Akteuren zweckmässig?
2.4b*	Hat die EFK als zuständige Stelle Probleme im Zusammenhang mit der Ansiedlung der Aufgaben erkannt?
2.4c*	Hat sich das Kontrollsystem generell als zweckmässig erwiesen im Sinne der Zielsetzung der Regelung?
2.5	Wie werden die Auswahl und die durchgeführten materiellen Kontrollen von den offenlegungspflichtigen Akteuren wahrgenommen?
2.6	Welche Schwierigkeiten gab es für die offenlegungspflichtigen Akteure? Welche Unterschiede gab es zwischen einzelnen Kampagnenführenden und gemeinsamen Kampagnen?
2.7	Ist den offenlegungspflichtigen Akteuren klar, ob sie die Kriterien für eine gemeinsame Kampagne erfüllen oder nicht?
2.8	Inwiefern haben sich die anwendbaren Schwellenwerte (50'000 und 15'000 Franken) und Fristen (12 Monate) für die Offenlegungspflichten bewährt? War die Setzung der Fristen klar und nachvollziehbar? Wurden sie zweckmässig gesetzt?
2.9	Inwiefern hat sich das elektronische Melderegister für Meldungen und für die Publikation bewährt?
2.10	Wie gross war der Aufwand für die offenlegungspflichtigen Akteure zur Meldung? Wie gross war der Aufwand der EFK für den Vollzug (personell und finanziell)? Inwiefern entspricht dieser dem ursprünglich veranschlagten Aufwand?*
3	Fragen zu den Outputs
3.1	In welchem Umfang wurden Daten publiziert?
3.2	Welche Unterschiede gibt es bezüglich der Daten zu Wahl- und Abstimmungskampagnen und zur Parteienfinanzierung?
3.3	Wie viele gemeinsame Kampagnen gab es?
4	Fragen zum Outcome
4.1	Hat sich das Kontrollsystem generell als wirksam erwiesen?
4.2	Wie gross war das Interesse der Medien und von weiteren Datenverwertenden an den publizierten Daten?
4.3	Inwiefern können Aussagen über das Interesse der Bevölkerung an den Informationen zur Politikfinanzierung gemacht werden?
4.4	Stehen Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis zueinander?
4.5	Haben alle offenlegungspflichtigen Akteure ihre Finanzen offengelegt?

Legende: * Diese Fragen wurden auf Anregung der EFK aufgenommen. Sie wurden im Rahmen der geplanten Erhebungen so weit als möglich geprüft. Es gilt festzuhalten, dass diese Fragen nicht im Zentrum der Evaluation stehen. Somit werden auch keine Beurteilungen zur Thematik der vorhandenen Gutachten erstellt (siehe Abschnitt 1.3 zu den Grenzen der Evaluation).

** Im Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 17. Dezember 2021 wurde für die EFK für 2022 mit einem Bedarf für eine Anfangsinvestition von 2,4 Millionen Franken und ab 2023 mit einem wiederkehrenden Aufwand von 700'000 Franken gerechnet.

Legende: Darstellung Interface 2024.

A 3 Liste Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Mit folgenden Personen wurden im Rahmen der Evaluation Interviews geführt oder wurden schriftliche Rückmeldungen betreffend Evaluation eingeholt.

DA 3: Interviewpartner-innen

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
Mit den folgenden Personen/Organisationen konnten wir im Rahmen der Evaluation ein Interview führen.				
1	Hasler	Daniel	Ehem. Leiter Bereich Transparenz Politikfinanzierung	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
	Luketić	Mario	Wissenschaftlicher Mitarbeiter Bereich Transparenz Politikfinanzierung	
	Meyer	Benjamin	Wissenschaftlicher Mitarbeiter Bereich Transparenz Politikfinanzierung	
	Brückner	Thomas	Leiter Bereich Kommunikation, Publikation und Transparenz Politikfinanzierung	
2	Freiburghaus	Prisca	Fachbereichsleiterin	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
	Fischer	Michael	Prüfungsexperte	
3	Stirnemann	Pascal	Direktor	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
4	Hilti	Martin	ehemaliger Geschäftsführer	Transparency International Schweiz
5	Oertli	Balz	Journalist Leiter	WAV Recherchekollektiv Projekt «Das Geld + die Politik
6	Nebel	Pierre	Leiter Rubrique politique	Radio Télévision Suisse RTS
7	Winzenried	Kathrin	Autorin, Produzentin, Moderatorin	Schweizer Radio und Fernsehen SRF
8	Surbeck	Eva	Inlandredaktorin, Bundeshausredaktion	Keystone-SDA
	Gäner	Sebastian	Inlandredaktor, Bundeshausredaktion	
9	Cassee	Tom	Generalsekretär	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
	Mader	Karin	Finanzchefin	SP
	Schai	Dario	Leiter Fundraising	
10	Colonnello	Roberto	Mitglied der Geschäftsleitung, Bereichsleiter Kampagnen	Economiesuisse
	Marty	Josef	Projektleiter Kommunikation & Kampagnen	
11	Hodel	Urban	Co-Leiter Kommunikation	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
	Roth	Simon	Leiter Organisation, Administration und Finanzen	(SGB)
12	Luzio	Gianna	Generalsekretärin	Die Mitte Schweiz
	Oetterli	Barbara	Buchhaltung/Treuhand	
Die folgenden Personen/Organisationen wurden für ein Interview angefragt, haben die Anfrage aber abgelehnt. Sie haben stattdessen schriftliche Stellungnahmen auf die Fragen vorgenommen.				
13	Schneider	Henrique	Generalsekretär	Schweizerische Volkspartei SVP
14	Projer	Jonas	Generalsekretär	FDP.Die Liberalen

Legende: Angegeben wird die jeweilige Funktion zum Zeitpunkt des Interviews und die für das Interview relevante Funktion. Nummerierung nach zeitlicher Abfolge der Interviews (tiefere Nummer = früherer Zeitpunkt).

A 4 Literaturverzeichnis

- Aeschimann, Lias; Schaub, Lukas (2023): Die neuen Transparenzvorschriften des BPR – Wie hell wird die Dunkelkammer Politikfinanzierung?, LeGes 34/2023.
- Baumann, Phil; Winistörfer, Marc (2023): Parteien- und Kampagnenfinanzierung: Spielräume bei der Einhaltung der neuen Transparenzvorgaben, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 124/2023, S. 347–372.
- Biaggini, Giovanni (2022): Vollzug der neuen Vorschriften über «Transparenz bei der Politikfinanzierung» (Art. 76b ff. nBPR): die Eidgenössische Finanzkontrolle als «zuständige Stelle» im Sinn von Art. 76g nBPR?, Universität Zürich, Zürich.
- Bolliger, Christian; Ganzeboom, Madleina (2023): Stärkt oder gefährdet die Transparenz die private Finanzierung der Parteien? Forschungsprojekt «Verhältnis von Politik und Wirtschaft» im Auftrag des Club Politique de Berne, Teilbericht 3. Büro Vatter, Bern.
- Bundesamt für Justiz, BJ (2022): Position des BJ zum Gutachten Biaggini betreffend Rechtsgrundlage für die EFK im Zusammenhang mit dem BPR und der VPofi. BJ, Bern.
- Buomberger, Peter; Piazza, Daniel (2022): Wer finanziert die Schweizer Politik? Auf dem Weg zu mehr Transparenz und Demokratie. Mit 14 Tipps für politisches Fundraising. NZZ Libro, Zürich.
- Eidgenössische Finanzkontrolle, EFK (2024): Transparenz Politikfinanzierung: Erkannter Handlungsbedarf im Vollzug – Ein Handout für die Evaluation (Stand 29.10.2024). Eidgenössische Finanzkontrolle, Bern.
- Eidgenössische Finanzkontrolle, EFK (2025): Transparenz in der Politikfinanzierung, Fragen und Antworten, Version 2.4 (Stand 15. Januar 2025). EFK, Bern.
- GRECO (2011): 3. Evaluationsrunde, Evaluationsbericht über die Schweiz: Transparenz der Parteienfinanzierung, Thema II, Greco Eval III Rep (2011) 4F, 21. Oktober 2011.
- GRECO (2021): 3. Evaluationsrunde, Zweiter Konformitätsbericht über die Schweiz, Greco RC3(2021) 1, 25. März 2021.
- GRECO (2022): 3. Evaluationsrunde, Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht über die Schweiz, GrecoRC3(2022)3, 17. Juni 2022.
- GRECO (2024): 3. Evaluationsrunde, Zweiter Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht über die Schweiz, GrecoRC3(2024)1, 22. März 2024.
- Müller, Markus; Sigrist, Jan (2022): Kurzgutachten betreffend Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021. Universität Bern, Bern.
- Sager, Fritz; Hadorn, Susanne; Balthasar, Andreas; Mavrot, Céline (2021): Politikevaluation – Eine Einführung. Springer VS.
- Staatspolitische Kommission des Ständerats, SPK-S (2019). Parlamentarische Initiative Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Pa.Iv. 19.400) – Bericht der SPK-S vom 24. Oktober 2019. SPK-S, Bern.

A 5 Detaillierte juristische Analyse der Lücken der Transparenzregeln

Im Folgenden präsentieren wir die detaillierte juristische Analyse der Lücken der Transparenzregeln, auf welche sich der Abschnitt 2.3 stützt.

I Lücke 1: Keine korrekte Ermittlung/Offenlegung der Urheberschaft

Eine generelle potenzielle Lücke bzw. Schwäche der Transparenzregeln besteht darin, dass die Urheberschaft einer Zuwendung (Art. 76d Abs. 4 BPR) unter Umständen nicht korrekt ermittelt oder offengelegt wird. Dieses Problem ergibt sich aus mehreren spezifischen Lücken, etwa aus der Zwischenschaltung von Dritten (Lücke 2) und im Zusammenhang mit anonymen Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland (Lücke 9). Auch die begrenzte inhaltliche Kontrollbefugnis der EFK kann unzutreffende oder unvollständige Meldungen (Lücke 10) sowie, aufgrund der fehlenden Abschreckung, die Inkaufnahme von Verstössen begünstigen (Lücke 11).

Die korrekte Ermittlung und Offenlegung der Urheberschaft ist ein zentraler Bestandteil der neuen Transparenzregeln. Diese zielen darauf ab, Transparenz über die Finanzierung und somit über die Finanzierungsquellen, d.h. die Urheberschaft der Zuwendungen zu schaffen. Eine potenzielle Lücke in diesem Bereich ist daher von grundlegender Relevanz. Um die Tragweite dieser allgemeinen Problematik sachgerecht beurteilen zu können, bedarf es zunächst einer Analyse dieser spezifischen Lücken, die sich aus den neuen Transparenzvorschriften ergeben können.

Allgemein stellt sich die Frage, welche Anforderungen an die Empfänger von offenlegungspflichtigen Zuwendungen gestellt werden sollten, wenn es um die Ermittlung der Urheberschaft geht. In der Literatur wird teilweise argumentiert, dass von den politischen Akteuren lediglich eine Plausibilitätskontrolle zu verlangen sei.⁴³ Gemäss Baumann und Winistörfer sind die Sorgfaltspflichten von Finanzintermediären gemäss Geldwäschereigesetz nicht auf ein vom Milizsystem geprägtes politisches System übertragbar, auch wenn diese Autoren einräumen, dass «erhöhte Abklärungspflichten (...) wohl das Umgehungsrisiko reduzieren» würden.⁴⁴

Beurteilung: Ein derart flexibler Ansatz wie im letzten Abschnitt geschildert birgt die Gefahr, dass die betroffenen politischen Akteure zur Nachlässigkeit verleitet werden; dies wird auch von der EFK betont, die für die Einführung einer Sorgfaltspflicht plädiert (vergleiche Lücke 11). Gleichzeitig ist es sachgerecht, dass die Urheberschaft nur durch Belege, die einen echten Mehrwert schaffen, dokumentiert werden muss. So weist die EFK darauf hin, dass Buchungsbelege diesbezüglich kaum einen Mehrwert schaffen. Infolgedessen sollte Art. 10 Abs. 1 VPofI offener formuliert werden. Diesem Anliegen räumt die EFK höchste Priorität ein.⁴⁵

I Lücke 2: Zwischenschaltung von Dritten

Eine spezifische Lücke, die in der Literatur prominent erwähnt wird, betrifft die Zwischenschaltung von Dritten mit dem Ziel, die Urheberschaft einer Zuwendung zu verschleiern.⁴⁶ So stelle sich die Frage, «ob ohne Deklarationspflicht nicht ein einfacher Kanal zur Umgehung der Transparenz geschaffen» werde.⁴⁷ Diese Lücke wird auch in der Online-Befragung wiederholt angesprochen. Besonders häufig genannt wird die Möglichkeit, grössere Spenden über Stiftungen zu tätigen, ohne dass der ursprüngliche Spender offengelegt

⁴³ Baumann/Winistörfer 2023, S. 363.

⁴⁴ Baumann/Winistörfer 2023, S. 371.

⁴⁵ Handout EFK 2024, S. 6.

⁴⁶ Siehe etwa Baumann/Winistörfer 2023, S. 359 ff; Bolliger/Ganzeboom 2023, S. 12 f.

⁴⁷ Bolliger/Ganzeboom 2023, S. 13.

wird. Auch sonstige Drittorganisationen und Zwischenstrukturen, wie z.B. Vereine, können zu diesem Zweck eingesetzt werden.

Die Medienanalyse bestätigt, dass die Zwischenschaltung von Dritten eine Umgehung der Transparenzregeln ermöglicht und diese Möglichkeit in der Praxis genutzt wird.⁴⁸ Die EFK bezeichnet die Zwischenschaltung von Dritten als wesentliche Umgehungsmöglichkeit, die einen besonderen Klärungsbedarf aufweise; sie gibt gleichzeitig zu bedenken, «dass Kontrollen bei Stiftungen/Vereinen einen erheblichen Mehraufwand bei Geprüften und EFK zur Folge hätten».⁴⁹ In ihrem Q&A hält die EFK ausdrücklich fest, dass die Zwischenschaltung von Dritten, um die Urheberschaft zu verschleiern, unzulässig ist.⁵⁰

Art. 76d Abs. 4 BPR sieht vor, dass «[b]ei der Meldung der monetären und nichtmonetären Zuwendungen im Wert von mehr als 15'000 Franken (...) der Wert und das Datum der Zuwendung sowie der Name, der Vorname und die Wohnsitzgemeinde oder die Firma und der Sitz der *Urheberin* oder des *Urhebers* der Zuwendung anzugeben» sind. Gemäss Art. 76d Abs. 5 sind diese Angaben «zu belegen». Art. 10 VPofI regelt die Modalitäten der Meldung von Zuwendungen. Gemäss Art. 10 Abs. 2 VPofI gilt «[a]ls *Urheberin* oder *Urheber* der Zuwendung (...) die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen.» Die neuen Transparenzregeln verlangen somit von den offenkundigspflichtigen politischen Akteuren, dass sie die Identität der Person offenlegen, die die Zuwendung ursprünglich erbracht hat.

Eine Umgehung liegt insbesondere dann vor, wenn die Drittorganisation lediglich dazu dient, eine Spende weiterzuleiten und damit deren Urheberschaft zu verschleiern. Diesfalls besteht der (alleinige) Zweck dieser Organisation darin, Geld an einen politischen Akteur oder Kampagne zu spenden, und die Spende an diese Drittorganisation wird mit dem Willen getätigt, diesen politischen Akteur oder Kampagne zu unterstützen. In einem solchen Fall wird die Pflicht zur Offenlegung der Urheberschaft vorsätzlich umgangen: Die Drittorganisation fungiert als Strohmännchen, der dazu dient, die Urheberschaft zu verschleiern. *Um diese Lücke zu schliessen, könnte das Gesetz noch expliziter von den Empfängerinnen verlangen, dass sie den über solche Drittorganisationen erhaltenen Spenden nachgehen und deren ursprüngliche Urheberschaft offenlegen.*⁵¹

Wenn die Drittorganisation hingegen *verschiedene Zwecke* verfolgt und/oder *in der Verwendung des Geldes einen erheblichen Ermessensspielraum genießt*, dürfte regelmässig unklar sein, ob die Zuwendung an die Drittorganisation erfolgt, um die Offenlegungspflichten zu vermeiden. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Konstellationen dürfte in der Praxis allerdings nicht immer einfach sein.⁵² Unklar ist die Lage auch, *wenn der Vorstand der betreffenden Organisation von einem bestimmten politischen Akteur in massgebender Weise kontrolliert wird, oder wenn die Organisation bestimmte politische Werte vertritt*. So stellt sich gemäss der EFK die Frage, wie bei Stiftungen und Spendenvereinigungen vorzugehen ist, die der Zuwendungsempfänger direkt oder indirekt

⁴⁸ Zu den Spenden durch Gönnervereine siehe etwa die Beispiele in Balz Oertli, Mangelnde Transparenz bei Spenden, Lobbywatch, 5. Juli 2024.

⁴⁹ Handout EFK 2024, S. 2.

⁵⁰ EFK Q&A 2025, S. 28.

⁵¹ So auch Handout EFK 2024, S. 2.

⁵² Siehe aber Baumann/Winistörfer 2023, S. 361, die sich gegen eine Offenlegung der ursprünglichen Spender aussprechen, solange die Drittorganisation eine hinreichende Entscheidungsfreiheit in der Verwendung der Spenden hat.

beherrscht.⁵³ In diesem Zusammenhang solle «[d]ie Verankerung einer konsolidierten Sichtweise nach Art. 963 OR geprüft werden», was auch im Sinne der GRECO wäre.⁵⁴

Dass die Zwischenschaltung von Dritten eine *problematische – und u.E. gesetzeswidrige – Umgehung darstellt, ergibt sich sowohl aus einer grammatikalischen als auch aus einer systematischen, historischen und teleologischen Auslegung der Transparenzregeln*. In Bezug auf die *grammatikalische Auslegung* ist auf Art. 76d Abs. 4 BPR bzw. auf den in Art. 10 Abs. 2 VPofI enthaltenen Begriff der Urheberschaft zu verweisen. Daraus geht hervor, dass die Transparenzregeln bezwecken, die Identität der Urheber offenzulegen. In Bezug auf die *systematische Auslegung* gilt es zu berücksichtigen, dass anonyme Spenden gemäss Art. 76h BPR im Prinzip untersagt sind;⁵⁵ deshalb sollte es ebenfalls untersagt sein, die eigene Identität als Spender zu verschleiern, indem auf eine Zwischenstruktur zurückgegriffen wird. Auch die *historische Auslegung* spricht dafür, dass die Zwischenschaltung von Dritten nicht erlaubt ist: Dem Gesetzgeber war es «ein Anliegen, dass die neuen Vorgaben zur Politikfinanzierung nicht leicht durch die Zwischenschaltung von Drittpersonen umgangen werden können».⁵⁶ Zwar deuten einzelne Voten in den parlamentarischen Beratungen darauf, dass die neuen Transparenzregeln solche Umgehungsmöglichkeiten zulassen.⁵⁷ Diese Voten decken sich allerdings nicht mit den Überlegungen der SPK-S, die in ihrem Bericht explizit betont, dass die Transparenzregeln eine Zwischenschaltung von Dritten verhindern sollen.⁵⁸ Auch der Erläuternde Bericht zur VPofI präzisiert, dass die in der VPofI enthaltene Definition der Urheberschaft verhindern soll, «dass Umgehungen durch das Zwischenschalten von Drittpersonen (wie z.B. Vereinen) leicht möglich sind».⁵⁹ Aus Sicht der *teleologischen Auslegung* ist schliesslich festzuhalten, dass ein Verbot der Umgehung durch die Zwischenschaltung von Dritten dem Sinn und Zweck einer Transparenzregeln entspricht.

Die GRECO empfahl der Schweiz bereits 2011, «ein generelles Verbot von Spenden einzuführen, die von Personen oder Institutionen stammen, welche ihre Identität gegenüber der politischen Partei oder der kandidierenden Person nicht preisgeben».⁶⁰ Zudem regte sie an, «die Möglichkeiten für eine Konsolidierung der Buchführung im Hinblick darauf zu prüfen, dass die kantonalen und kommunalen Sektionen der Parteien sowie die Rechtsträger, die ihnen direkt oder indirekt angegliedert sind oder anderweitig unter ihrer Kontrolle stehen, miteinbezogen werden».⁶¹ Kürzlich hat die GRECO die neuen Transparenzregeln gewürdigt und u.a. zu bedenken gegeben, dass «die Offenlegung einer Finanzierung durch Dritte, wie zum Beispiel Stiftungen, (...) nicht vorgesehen» ist; sie hat die Schweizer Behörden deshalb aufgefordert, «Erkenntnisse aus der neuen Praxis bei der

⁵³ Handout EFK 2024, S. 2.

⁵⁴ Handout EFK 2024, S. 2. Siehe Art. 963 Abs. 1 OR: «Kontrolliert eine rechnungslegungspflichtige juristische Person ein oder mehrere rechnungslegungspflichtige Unternehmen, so muss sie im Geschäftsbericht für die Gesamtheit der kontrollierten Unternehmen eine konsolidierte Jahresrechnung (Konzernrechnung) erstellen.»

⁵⁵ Unter Ausnahme von gewählten Mitgliedern des Ständerats, siehe Art. 76h Abs. 5 BPR.

⁵⁶ Baumann/Winistöfer 2023, S. 359.

⁵⁷ Siehe z.B. Votum Silberschmidt, AB 2021 N 83. Siehe auch Votum BR Keller-Sutter, AB 2019 S 1168.

⁵⁸ Siehe Bericht SPK-S 2019, S. 7893: «Es soll verhindert werden, dass Umgehungen durch das Zwischenschalten von Drittpersonen (wie bspw. Vereine) leicht möglich sind. Erfasst werden sollen daher die Angaben jener Person, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte bzw. an der Zuwendung wirtschaftlich berechtigt war.»

⁵⁹ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht (2022), S. 17.

⁶⁰ GRECO 2011, N. 59. Siehe auch *ibid.*, N. 60.

⁶¹ Siehe GRECO 2011, N. 57.

Umsetzung des revidierten Gesetzes zu nutzen, um das Regelwerk besser mit den Empfehlungen abzustimmen». ⁶² Die EFK empfiehlt auch, zu prüfen, wie weit politische Akteure Abklärungen tätigen müssen, um den ursprünglichen Zuwendern zu eruiieren; zudem sollten der Versuch und die Gehilfenschaft für Mittelpersonen, die der Verschleierung des wahren Urhebers Vorschub leisten, strafbar sein (Priorität 1). ⁶³

Bewertung: Eine Lücke besteht. Sie ist erheblich und sollte geschlossen werden. Um diese Lücke zu schliessen, wird empfohlen, klarzustellen, dass die Verschleierung der Urheberschaft über Drittorganisationen unzulässig ist. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, sollte diese Klarstellung im Gesetz selbst erfolgen und nicht nur über Auslegungshilfen der EFK. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob eine Konsolidierung der Buchführung zwischen verbundenen Akteuren eingeführt werden sollte, um verschleierte Geldflüsse über Zwischenstrukturen besser erfassen zu können. Zudem wäre zu erwägen, den Versuch sowie die Gehilfenschaft zur rechtswidrigen Zwischenschaltung ausdrücklich unter Strafe zu stellen, um die abschreckende Wirkung der Transparenzregeln zu verstärken.

I Lücke 3: Stückelung von Spenden (Schwellenwert: 15'000 CHF)

Die Möglichkeit, Spenden in kleinere Beträge zu stückeln, um den Schwellenwert (15'000 CHF) zu vermeiden, wird in der Online-Befragung mehrfach genannt. An und für sich erlaubt es eine Stückelung einer Grossspende in kleinere Beträge nicht, die Offenlegungspflichten zu umgehen, da alle Spenden desselben Urhebers an einen politischen Akteur oder eine Kampagne zusammenzuzählen sind. ⁶⁴ *Hingegen kommt es zu einer Umgehung, wenn eine Grossspende auf mehrere (Stroh-)Spender gestückelt wird.* ⁶⁵ So wird in der Online-Befragung die Möglichkeit erwähnt, eine Grossspende über mehrere Personen oder Institutionen zu tätigen. *Eine solche Stückelung ist untersagt, weil sie die Urheberschaft der Zuwendung verschleiert. Diesbezüglich ist auf die vorherigen Ausführungen zur Ermittlung der Urheberschaft bzw. zur Zwischenschaltung von Dritten zu verweisen (Lücke 1 und 2).*

Von dieser Konstellation zu unterscheiden ist der Fall, wo eine Spende, die knapp unter dem Schwellenwert liegt, getätigt wird und deshalb nicht offenlegungspflichtig ist. Ein solches Vorgehen ist mit den neuen Transparenzregeln vereinbar, *wirft allerdings die Frage auf, ob der Schwellenwert von 15'000 CHF angemessen ist. Ist der Schwellenwert zu hoch angesetzt, besteht nämlich keine echte Transparenz und somit eine Lücke, da allfällige, für das Stimmvolk relevante finanzielle Abhängigkeiten nicht offengelegt werden.* Aus diesen Gründen wurden die Frage des Schwellenwerts in den parlamentarischen Beratungen und in der Vernehmlassung ausführlich diskutiert. ⁶⁶ Die GRECO erachtet den Schwellenwert von 15'000 CHF als «hoch». ⁶⁷ 2024 empfahl sie der Schweiz, «aufgrund der bei der Umsetzung dieser Vorgaben gemachten Erfahrungen über eine Senkung des Schwellenwerts von 15 000 Franken zur Auslösung der Offenlegungspflicht der Spenden und der Identität der Spenderinnen und Spender nachzudenken», da dadurch «viele Spenderinnen und Spender im Hintergrund bleiben» könnten. ⁶⁸ Zwar hatte die Volksinitiative einen Schwellenwert von 10'000 CHF vorgeschlagen; dass der indirekte Gegenentwurf einen höheren Betrag vorsieht, ist deshalb nachvollziehbar. *Trotzdem gilt es zu bedenken,*

⁶² GRECO 2024, N. 48.

⁶³ Handout EFK 2024, S. 5.

⁶⁴ Siehe Art. 76b Abs. 2 lit. b BPR und Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR. Siehe auch Baumann/Winistörfer 2023, S. 364.

⁶⁵ Siehe Bolliger/Ganzeboom 2023, S. 12.

⁶⁶ Siehe etwa BJ, Pa.IV. 19.400, Zusammenfassung der Ergebnisse der VL (2019), S. 9 f.

⁶⁷ GRECO 2022, N. 31.

⁶⁸ GRECO 2024, N. 24.

dass es der Schwellenwert allenfalls nicht erlaubt, signifikante Einflussnahmen transparent zu machen.

Bewertung: Das Gesetz verbietet die Umgehung des Schwellenwertes durch Stückelung und Verteilung auf Strohmänner. Es besteht diesbezüglich keine Lücke. Die knappe Unterschreitung des Schwellenwertes ist legal. Einzig kann die Frage nach der Senkung des Schwellenwertes gestellt werden. Dieser Wert wurde in der politischen Debatte festgelegt.

I Lücke 4: Stückelung von Kampagnen (Schwellenwert: 50'000 CHF)

Ein verwandtes Thema, das in der Online-Befragung mehrmals zur Sprache kommt, ist die Stückelung von Kampagnen: Eine Kampagne wird in kleinere, jeweils nicht offenlegungspflichtige Kampagnen aufgeteilt, wodurch der Schwellenwert von 50'000 CHF umgangen wird. Dieser Schwellenwert wird von der GRECO grundsätzlich als «angemessen» betrachtet.⁶⁹

In Bezug auf diese Problematik werden in der Online-Befragung der Begriff der gemeinsamen Kampagne sowie das Splitting zwischen den Abrechnungen einzelner Kandidierender und jenen von parteinahen Organisationen thematisiert.

In der Online-Befragung wird häufig die Problematik von Kundgebungen und Demonstrationen mit potenziellem Wahl- und/oder Abstimmungsbezug thematisiert. So könne es unklar sein, ob eine Veranstaltung einer Wahl- und/oder Abstimmungskampagne zugerechnet werden müsse. In der Praxis würden solche Veranstaltungen daher nicht immer deklariert. Eine interviewte Person weist darauf hin, dass sich Demonstrationen zwar oft auf bevorstehende Wahlen und Abstimmungen beziehen, «jedoch normalerweise nicht in der Kampagnen-Rechnung berücksichtigt» würden. Eine Umgehungsmöglichkeit könnte somit darin bestehen, eine Veranstaltung als Sach- und nicht als Wahl- oder Abstimmungsveranstaltung auszugeben. Auch in den Medien wird diese Thematik regelmässig aufgegriffen; in diesem Kontext hat die EFK angekündigt, solche Fälle «sehr genau prüfen» zu wollen. Das BJ erwähnt im Erläuternden Bericht zur VPofI ausserdem die Problematik von Kundgebungen, die mehrere Ziele verfolgen (z.B. die Kampagnenführung und die Mitgliedergewinnung). In solchen Fällen «gelten nur diejenigen Kosten als Aufwendungen, die der Kampagne dienen»; abzustellen sei auf «die zeitliche und sachliche Wichtigkeit, die das Betreiben der Kampagne an der Veranstaltung einnimmt», und aufgrund der Schwierigkeiten, diese Kosten zu berechnen, reiche es aus, «wenn die Berechnung auf sachlichen Kriterien beruht und objektiv nachvollziehbar» sei.⁷⁰ *Allerdings können allfällige Abgrenzungs- und Berechnungsschwierigkeiten ausgenutzt werden, um die Offenlegungspflichten zu umgehen. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen und sicherzustellen, dass relevante Aufwendungen deklariert werden, empfiehlt es sich, zu präzisieren, was eine Kampagnenveranstaltung ausmacht und wie Mischzweckveranstaltungen einzuordnen sind.*

Eine andere Abgrenzungsschwierigkeit betrifft die Unterscheidung zwischen Wahl- oder Abstimmungskampf einerseits und dauerhafter bzw. üblicher Parteiarbeit andererseits. Der Begriff der üblichen Parteiarbeit wird in der Notiz des BJ zum Begriff der gemeinsamen Kampagne i.S.v. Art. 76c Abs. 4 BPR eingeführt⁷¹ und im Q&A der EFK verwendet. So präzisiert die EFK in ihrem Q&A, dass politische Parteien nur «die übliche Parteiarbeit

⁶⁹ GRECO 2021, N. 33.

⁷⁰ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 10. Siehe auch EFK Q&A 2025, S. 14.

⁷¹ BJ, Gemeinsame Kampagne gemäss Art. 76c Abs. 4 BPR, S. 2.

übersteigenden Kosten» berücksichtigen sollen.⁷² Mangels präziser Kriterien kann jedoch unklar sein, was unter diese übliche Parteiarbeit fällt (siehe auch zum ebenfalls problematischen Begriff der reinen Milizarbeit hinten, Lücke 10). *Aufgrund dieser Unsicherheiten können Aufwendungen bei Wahlen und Abstimmungen pauschal als übliche Parteiarbeit ausgegeben werden, um das Transparenzziel zu verwässern. Um Umgehungen zu vermeiden, sollte dieser Begriff mittels zusätzlicher Kriterien präzisiert werden.* Auch die EFK regt im Zusammenhang mit gemeinsamen Kampagnen an, den Begriff der «üblichen Parteiarbeit» zu klären, der im Grundsatzpapier des BJ eingeführt wurde, damit klar ist, «ob die Zusammenarbeit innerhalb einer Partei über ihre föderale Ebene (nationale Partei, Kantonalpartei usw.) hinweg über die ‘übliche Parteiarbeit’ hinausgeht».⁷³ Zur spezifischen Problematik der Nutzung föderaler Parteistrukturen siehe sogleich, Lücke 5.

Neben den Parteien kann es auch bei anderen politisch tätigen Organisationen zu analogen Abgrenzungsschwierigkeiten kommen. In der Vernehmlassung wurde darauf hingewiesen, dass «bei vielen politisch tätigen Organisationen der Übergang vom Tagesgeschäft zur spezifischen Kampagnenarbeit im Hinblick auf eine Abstimmung fließend sei».⁷⁴ *Um Transparenz zu gewährleisten, ist sicherzustellen, dass auch für diese anderen politisch tätigen Organisationen hinreichend klar ist, welche «üblichen» Tätigkeiten offenlegungspflichtig sind und welche nicht.*

Eine weitere Frage, die sich stellt, betrifft sog. Doppelkandidaturen (d.h. für den National- und Ständerat): Kandidiert eine Person sowohl für den National- als auch für den Ständerat und wird sie in den Nationalrat, nicht aber in den Ständerat gewählt, muss sie nur das Kampagnenbudget der ersten Kampagne offenlegen, obwohl die zweite Kampagne ggf. zum Wahlerfolg beigetragen hat.⁷⁵ Die EFK gibt zu bedenken, dass Doppelkandidaturen aktuell nicht geregelt seien und zu Umgehungsmöglichkeiten führen könnten, «wenn Akteure angeben, ausschliesslich für den Ständerat eine Kampagne zu führen, obwohl die Kampagne auch für ihre Nationalratskandidatur Wirkung erzielt resp. eine Aufteilung nicht möglich ist».⁷⁶ In ihrem Q&A präzisiert die EFK, dass «die Aufteilung der Ausgaben im Rahmen von Stichprobenkontrollen nachvollziehbar aufgezeigt werden können» muss; ist die Aufteilung «nicht möglich oder sinnvoll, ist die ganze Kampagne hinsichtlich der Offenlegungspflichten als Nationalratskampagne einzustufen und offenzulegen».⁷⁷ Bei Parteien, die Wahlkampf Ausgaben für Kandidierende für den National- und Ständerat tätigen, muss gemäss diesem Q&A zusätzlich der Verteilschlüssel dokumentiert und begründet werden.⁷⁸ *Im Interesse der Transparenz ist bei Doppelkandidaturen die explizite gesetzliche Verankerung von erweiterten Transparenzpflichten zu prüfen (z.B. generelle Offenlegungspflicht oder Dokumentierung und Begründung eines allfälligen Verteilschlüssels), damit im Rahmen von Nationalratskampagnen alle relevanten Aufwendungen beziehungsweise deren Finanzierung offengelegt werden.*

Die EFK fügt an, dass auch Kampagnen zugunsten mehrerer Ständeratskandidierender nicht geregelt seien; solche Kampagnen sollten durch eine Schlussrechnung offengelegt werden, selbst dann, wenn letztlich nur ein einziger Kandidat in den Ständerat gewählt wird.⁷⁹ *Es wird empfohlen, solche Kampagnen explizit zu regeln und sicherzustellen, dass*

⁷² EFK Q&A 2025, S. 14. Siehe auch S. 16, 25.

⁷³ Handout EFK 2024, S. 8.

⁷⁴ BJ, Pa.IV. 19.400, Zusammenfassung der Ergebnisse der VL (2019), S. 12.

⁷⁵ Siehe in diesem Sinne Votum Buffat, AB 2021 N 85.

⁷⁶ Siehe auch Votum Binder-Keller, AB 2021 N 948 und Handout EFK 2024, S.7.

⁷⁷ EFK Q&A 2025, S. 14. Siehe auch S. 23, 24, 45 und 46.

⁷⁸ EFK Q&A 2025, S. 15.

⁷⁹ Handout EFK 2024, S. 7. Siehe auch EFK Q&A 2025, S. 24.

bei einer erfolgreichen Wahl in den Ständerat alle relevanten Aufwendungen beziehungsweise deren Finanzierung offengelegt werden.

Bewertung: Es besteht eine Lücke und entsprechende Umgehungsmöglichkeiten, weil der Begriff der Kampagne (was gehört dazu, was nicht) unklar ist. Entsprechend können Aktivitäten (Demonstrationen, Veranstaltungen, allgemeine Partei- und Öffentlichkeitsarbeit), die an sich mit der Kampagne verbunden sind, als unabhängige Sachgeschäfte deklariert werden. Dies gilt analog für Organisationen, die eine Kampagne unterstützen. Ein Problem stellen zudem Doppelkandidaturen dar. Es ist daher angezeigt, den Begriff der Kampagne genauer zu definieren und erweiterte Transparenzpflichten bei Doppelkandidaturen zu prüfen. Dabei muss beachtet werden, dass es sich bei Ständeratswahlen um kantonale Wahlen handelt und deshalb nur Vorgaben für die gewählten Ständeratsmitglieder erlassen werden können (siehe Art. 150 Abs. 3 BV).

I Lücke 5 Föderale Stückelung: Nutzung von föderalen Parteistrukturen

Die «föderale» Stückelung, d.h. die Nutzung von föderalen Parteistrukturen, wird in der Online-Befragung mehrfach erwähnt. So sei es möglich, über kantonale oder kommunale Sektionen Spenden entgegenzunehmen, ohne diese offenlegen zu müssen (ausser wenn das kantonale Recht eine Offenlegungspflicht vorsieht). Grund dafür ist, dass gemäss Art. 76b Abs. 1 BPR nur «[d]ie in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien» ihre Finanzierung offenlegen müssen. In Einzelfällen sind diese Parteien zwar ausschliesslich auf kantonaler Ebene organisiert; dieser Fall stellt jedoch eher die Ausnahme dar. Art. 76b Abs. 1 BPR wird so ausgelegt, dass bei einer nationalen Partei, die im Parlament vertreten ist, nur diese nationale Partei offenlegungspflichtig ist, nicht aber ihre kantonalen und kommunalen Sektionen bzw. Jungparteien oder andere Gruppierungen, die Teil der nationalen Partei sind.⁸⁰ Diese Auslegung schafft eine wichtige Umgehungsmöglichkeit, da über die kantonalen oder kommunalen Sektionen Einnahmen und sonstige wirtschaftliche Vorteile bezogen werden können. Zu bedenken ist auch, dass die nationalen Parteien unterdotiert sind.⁸¹ In den Medien wird diese Frage thematisiert und teilweise als «frappante Lücke» bezeichnet.

Wenn eine kantonale Parteisektion der nationalen Partei Geld spendet, muss diese Spende zwar offengelegt werden, wenn sie mehr als 15'000 CHF beträgt.⁸² Wenn bewusst an die kantonale Sektion gespendet wird, damit diese dann die Spende an die Mutterpartei weiterleitet, muss die Mutterpartei zudem die ursprüngliche Urheberschaft der Spende offenlegen; mit anderen Worten wird nicht die kantonale Partei als Urheberin ausgewiesen.⁸³ Spender könnten die kantonale Sektion allerdings als Umgehungsvehikel verwenden, um die Offenlegungspflichten von Art. 76b BPR zu umgehen. Diese Sektion kann das Geld in kantonale Parteiarbeit investieren, die in der Praxis aber auch der nationalen Partei zugutekommt. Wie schon erwähnt hat die GRECO vor einigen Jahren empfohlen, «die Möglichkeiten für eine Konsolidierung der Buchführung im Hinblick darauf zu prüfen, dass die kantonalen und kommunalen Sektionen der Parteien sowie die Rechtsträger, die ihnen direkt oder indirekt angegliedert sind oder anderweitig unter ihrer Kontrolle stehen,

⁸⁰ BJ, VPofi, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 16; BJ, VPofi, Erläuternder Bericht (2022), S. 11. Siehe auch EFK Q&A 2025, S. 7; Baumann/Winistörfer 2023, S. 354.

⁸¹ GRECO 2011, N. 51. Siehe auch N 3.

⁸² Bericht SPK-S 2019, S. 7885: «Zuwendungen von kantonalen Parteien, die an nationale Parteien erfolgen, sind aber gemäss den allgemeinen Regeln nach Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b offenzulegen.»

⁸³ Bericht SPK-S 2019, S. 7886. In diesem Sinne auch Baumann/Winistörfer 2023, S. 368 f. Siehe auch EFK Q&A 2025, S. 28 f.

miteinbezogen werden».⁸⁴ Auch die EFK empfiehlt, zu prüfen, wie die Lücke betr. kantonale Sektionen sowie Rechtsträger, die direkt oder indirekt einer Partei angegliedert sind oder anderweitig unter ihrer Kontrolle stehen (parteinahe Organisationen), geschlossen werden könnte. Aktuell würden «allgemeine Spenden an kantonale Parteien entrichtet und später als monetäre Eigenmittel in Kampagnen eingesetzt», und auch «Mitglieder- oder Mandatsbeiträge» könnten «bei kantonalen Parteien für Kampagnen geüfnet werden»; zwecks Vergleichbarkeit und Aussagekraft der veröffentlichten Zahlen sei deshalb zu prüfen, «ob nicht auch Finanzflüsse von kantonalen Sektionen/Organisationen berücksichtigt werden sollen».⁸⁵ *Es wird empfohlen, diese von der GRECO und der EFK hervorgehobenen Aspekte vertieft zu prüfen, um einer strategischen Nutzung föderaler Parteistrukturen sowie Rechtsträger, die direkt oder indirekt einer Partei angegliedert sind oder anderweitig unter ihrer Kontrolle stehen (parteinahe Organisationen), zur Umgehung der Offenlegungspflichten entgegenzuwirken und die Verlässlichkeit und Vergleichbarkeit der Zahlen zu erhöhen.*

Zu beachten ist, dass bei Wahlen- und Abstimmungskampagnen (Art. 76c BPR) nicht zwischen nationalen, kantonalen, regionalen und kommunalen Kampagnenführenden unterschieden wird: «Wesentlich ist einzig, dass sich die betreffende Kampagne auf eine Wahl in den National- bzw. Ständerat oder eine eidgenössische Abstimmung gemäss Art. 138 ff. BV bezieht.»⁸⁶ Wenn die nationale Partei gemeinsam mit ihren kantonalen und ggf. auch kommunalen Sektionen eine Kampagne führt, unterliegen auch diese lokalen Sektionen den Offenlegungspflichten.⁸⁷ Allerdings bestehen auch in diesem Kontext Unsicherheiten, da nicht immer klar ist, wann lediglich «übliche Parteiarbeit» geleistet wird und ab wann eine gemeinsame Kampagne vorliegt; *wie bereits erwähnt müssen solche Unsicherheiten reduziert werden, um Umgehungen zu vermeiden.*

Bewertung: Eine Lücke besteht und kann zu Umgehungen führen. Diese kann darin bestehen, dass Gelder auf kantonaler Ebene für Aktivitäten eingesetzt werden, die die nationale Kampagne unterstützen oder ausschliesslich dieser dienen. Es ist notwendig, den Erlass einer entsprechenden Regelung zu prüfen, um solche Umgehungsmöglichkeiten zu verhindern. Zu prüfen ist auch die Einführung einer konsolidierten Buchführung.

I Lücke 6: Zeitliche Stückelung

Eine weitere Art der Stückelung ist die zeitliche Stückelung. Das für die Offenlegung massgebende Zeitfenster ist mit Blick auf potenzielle Regelungslücken ein wichtiges Kriterium, denn je kürzer dieser Zeitraum, desto einfacher ist es, die Offenlegungspflichten zu vermeiden. Die Frage der zeitlichen Stückelung stellt sich insbesondere bei Wahl- und Abstimmungskampagnen (Art. 76c BPR): Im Gegensatz zu Zuwendungen an politische Parteien, die mehr als 15'000 CHF betragen (Art. 76c Abs. 1 lit. a BPR), sind Zuwendungen von mehr als 15'000 CHF an Wahl- und Abstimmungskampagnen nicht jährlich offenzulegen, sondern nur dann, wenn sie innerhalb von 12 Monaten vor der Wahl oder Abstimmung erfolgen (Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR). Dies eröffnet die Möglichkeit einer zeitlichen Stückelung zur Umgehung der Offenlegungspflicht.⁸⁸

Diese Strategie wird in der Online-Befragung mehrfach genannt. In der Literatur wird ebenfalls darauf hingewiesen. Gewisse Autoren betonen, dass diese Möglichkeit «eine vom Gesetzgeber offenbar bewusst vorgesehene zeitliche Einschränkung der

⁸⁴ Siehe GRECO 2011, N. 57.

⁸⁵ Handout EFK 2024, S. 3.

⁸⁶ Baumann/Winistörf 2023, S. 367 f.

⁸⁷ Baumann/Winistörf 2023, S. 366.

⁸⁸ Siehe auch Baumann/Winistörf 2023, S. 365.

Offenlegungspflichten» sei.⁸⁹ Dieser Einschätzung ist jedoch nur bedingt beizupflichten. Zwar ist unumstritten, dass der Gesetzgeber ein 12-monatiges Zeitfenster vorgesehen hat. Allerdings steht ein zu enges Zeitfenster im Widerspruch zum Sinn und Zweck einer Transparenzregeln. Den Materialien ist nicht zu entnehmen, weshalb ein 12-monatiges Zeitfenster gewählt wurde. Betont wurde primär das Erfordernis der Rechtssicherheit; gemäss der SPK-S solle «aus dem Gesetz klar hervorgehen, ab welchem Zeitpunkt eine Zuwendung offenlegungspflichtig ist».⁹⁰ Daraus ergibt sich zwar die Notwendigkeit eines klar definierten Zeitrahmens, nicht jedoch eine Begründung für dessen konkrete Dauer. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Gesetz nicht definiert, wann eine Kampagne beginnt.⁹¹ Dies kann dazu führen, dass schon sehr früh Aufwendungen getätigt werden, ohne dass diese später systematisch im Budget und in der Schlussrechnung erscheinen (obwohl dies vom Gesetz verlangt wird), weil dieser klare Anhaltspunkt im Gesetz fehlt.

Dass die zeitliche Stückelung in einem Spannungsfeld zum Sinn und Zweck des Gesetzes steht, zeigt sich auch daran, dass ursprünglich vorgesehen war, spät eingehende Grossspenden erst nach der Wahl oder Abstimmung zu veröffentlichen.⁹² Auf diese Regelung wurde schliesslich verzichtet: «Zuwendungen, die innerhalb der letzten 44 Tage vor der Abstimmung oder Wahl eintreffen, müssen unverzüglich gemeldet werden».⁹³ Der Erläuternde Bericht zur VPofI erwähnt ausdrücklich, dass diese Regelung bezweckt, «dass grosse Zuwendungen unmittelbar bis zum Wahl- oder Abstimmungstermin offengelegt werden, da solche Zuwendungen von besonderem Interesse für die Öffentlichkeit sind».⁹⁴ Mit anderen Worten ist die Transparenz solcher Grossspenden eine zentrale Voraussetzung und eines der Hauptziele solcher Transparenzregeln. Aus diesem Grund ist eine zeitlich bedingte Umgehung der Transparenzregeln wenn möglich zu vermeiden. Dies geht auch aus dem Erläuternden Bericht hervor: Die genannte Regelung solle «auch erschweren, die Überweisung von Zuwendungen zeitlich so zu steuern, dass die Spenden vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin nicht mehr gemeldet werden müssen.»⁹⁵ Auch die Regelung von Art. 10 Abs. 3 lit. b VPofI deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber eine zeitliche Stückelung vermeiden wollte. Demnach gelten versprochene, aber noch nicht effektiv getätigte Zuwendungen als gewährte und somit offenlegungspflichtige Zuwendungen, sofern dieses Versprechen objektiv glaubwürdig ist.⁹⁶

Vor diesem Hintergrund erscheint ein 12-monatiges Zeitfenster relativ kurz, da in der Regel schon lange vor dieser Zeitspanne absehbar sein dürfte, dass eine Wahl oder Abstimmung stattfinden wird. So ist spätestens ab dem Zustandekommen einer Volksinitiative klar, dass in naher Zukunft darüber abgestimmt wird, sofern die Initiative nicht zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezogen wird. In der Vernehmlassung wurde teilweise sogar gefordert, Offenlegungspflichten «bereits ab Gründung des Initiativkomitees» greifen zu lassen.⁹⁷ Zwar ist der Einsatz von Geld wirkungsvoller, wenn er kurz vor dem Termin erfolgt; Zuwendungen können jedoch lange vor ihrem konkreten Einsatz getätigt werden.

⁸⁹ Baumann/Winistöfer 2023, S. 369.

⁹⁰ Bericht SPK-S 2019, S. 7891.

⁹¹ Siehe hierzu Votum Cottier, AB 2020 N 1616.

⁹² Bericht SPK-S 2019, S. 7892.

⁹³ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 4.

⁹⁴ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 15.

⁹⁵ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 15. Siehe auch BJ, VPofI, Erläuternder Bericht (2022), S. 13; EFK Q&A 2025, S. 27.

⁹⁶ Siehe ausführlich BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 14 f. Siehe auch EFK Q&A 2025, S. 27.

⁹⁷ BJ, Pa.IV. 19.400, Zusammenfassung der Ergebnisse der VL (2019), S. 13.

So berichteten die Medien über auffällig frühe Kampagnenstarts, etwa kurz vor Inkrafttreten der Transparenzregeln. Die EFK misst der Prüfung der 12-monatigen Frist eine hohe Priorität bei, da diese Frist in der Praxis wohl bewusst ausgenutzt werde.⁹⁸ Zu bedenken ist auch, wie schon erwähnt, dass bei Kampagnen die relevanten Aufwendungen und Einnahmen (im Gegensatz zu den jährlich offenzulegenden Einnahmen der politischen Parteien bzw. zu den Zuwendungen von mehr als 15'000 CHF) keiner zeitlichen Befristung unterstehen.⁹⁹ Es empfiehlt sich, eine Aufhebung der 12-monatigen Frist zu prüfen, damit die Transparenzregeln ihren Zweck erfüllen. Es leuchtet nicht ein, weshalb die Offenlegung von Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken, nicht aber jene der im Rahmen von Kampagnen relevanten Aufwendungen und Einnahmen einer zeitlichen Befristung unterstehen sollte.

Bewertung: Bei Wahlen und Abstimmungen besteht ein Zeitfenster von 12 Monaten vor dem Wahl- respektive Abstimmungsdatum, innerhalb dessen Zuwendungen gemeldet werden können. Dies entspricht einer bewussten Entscheidung des Gesetzgebers und es besteht somit eine klare Grenzziehung (wie bei den Schwellenwerten). Zuwendungen können somit vor diesem Zeitfenster getätigt werden, insbesondere bei Wahl- und Abstimmungsterminen, die früh feststehen. Je länger der Vorlauf, desto eher lassen sich Beiträge verschleiern. Entsprechend stellt sich die Frage, ob die Frist von 12 Monaten abgeschafft werden müsste.

I Lücke 7: Zuwendungen in Verbindung mit Mandaten

Eine weitere potenzielle Lücke ist die Möglichkeit, die Transparenzregeln zu umgehen, indem Zuwendungen in Verbindung mit Mandaten getätigt werden. Zu denken ist in erster Linie an die Mandate der Parlamentsmitglieder, die gemäss Art. 11 ParlG zwar offenkundig sind, jedoch unter Ausnahme der konkreten Beträge.¹⁰⁰ Während diese Lücke in der Online-Befragung nicht erwähnt und in den Medien höchstens indirekt thematisiert wird, wurde sie in den parlamentarischen Beratungen immer wieder kritisiert, allerdings ohne Erfolg.¹⁰¹ Die Literatur weist darauf hin, dass «Verbände und Unternehmen, die ohnehin eine längerfristige Bindung mit einem Kandidierenden anstreben, (...) allenfalls versucht sein [könnten], der betreffenden Person anstelle einer Zuwendung für die Wahlkampagne ein üppig dotiertes Mandat anzubieten»; zudem bestehe «die Befürchtung, dass Parlamentsmitglieder Verwaltungsratsmandate sammeln und mit den erhaltenen Vergütungen ihren Wahlkampf finanzieren».¹⁰² Jedoch wird argumentiert, dass es sich hierbei meistens nicht um Umgehungen handle, ausser bei sog. Pro-Forma-Mandaten, «bei denen ein Mandat im Hinblick auf eine Wahl vergeben und vom Kandidierenden für die geleistete Vergütung keine adäquate Gegenleistung erwartet wird».¹⁰³

In der Praxis dürfte die Grenzziehung zwischen «echten» und Pro-Forma-Mandaten allerdings schwierig sein, zumal die erhaltenen Vergütungen gemäss Art. 11 ParlG nicht offenkundig sind. Dass die EFK nur über beschränkte Kontrollmöglichkeiten

⁹⁸ Handout EFK 2024, S. 3.

⁹⁹ EFK Q&A 2025, S. 15.

¹⁰⁰ Die Parlamentsmitglieder müssen lediglich offenlegen, «ob es sich um ein ehrenamtliches oder bezahltes Mandat handelt»; «Spesenentschädigungen fallen nicht in Betracht» (Art. 11^{bis} ParlG).

¹⁰¹ Siehe AB 2020 N 1609 (Votum Binder-Keller); Votum Fiala, AB 2020 N 1609; Votum Reimann, AB 2020 N 1611; Votum Reimann, AB 2020 N 1615; Votum Egger, AB 2020 N 1615.

¹⁰² Baumann/Winistöfer 2023, S. 370.

¹⁰³ Baumann/Winistöfer 2023, S. 370. Siehe *ibid.*, S. 370 f.: «Erfolgt als Unterstützung für eine Wahl eine übersetzte Entschädigung für das Mandat, ist u.E. wie bei einer gemischten Schenkung die Differenz zwischen der geleisteten und der für die Mandatsausübung geschuldeten Vergütung als Zuwendung im Sinne des BPR zu qualifizieren.»

verfügt, dürfte die Aufdeckung von solchen Pro-Forma-Mandaten weiter erschweren¹⁰⁴ (siehe auch hinten, Lücke 10 und Lücke 11). Dies kann Interessengruppen dazu verleiten, höhere Vergütungen anzubieten, die nicht dem tatsächlichen Aufwand für das betreffende Mandat entsprechen, um die Offenlegungspflichten des BPR zu umgehen.

Bewertung: Eine Lücke ist theoretisch vorhanden. Wie weit sie in der Praxis relevant ist, ist schwierig zu beurteilen. Die Grenzziehung zwischen Pro-Forma-Anstellungen und effektiven Mandaten dürfte in der Praxis schwierig zu treffen sein. An sich könnte mit zusätzlichen Offenlegungspflichten und verstärkten Kontrollen diese Art von Umgehungen bekämpft werden. Der Aufwand dürfte allerdings nicht unerheblich sein.

I Lücke 8: Anonyme Zuwendungen

Anonyme Zuwendungen sind gemäss Art. 76h BPR verboten; deren Rückerstattung richtet sich nach Art. 18 VPofI. Allgemein stellt sich jedoch die Frage, ob anonyme Zuwendungen effektiv verhindert werden können. Interessanterweise wurden mögliche Umgehungen des Verbots anonymer Zuwendungen im Gegensatz zum Verbot ausländischer Zuwendungen in den parlamentarischen Beratungen kaum thematisiert.¹⁰⁵ Dieser Punkt wird in der Online-Befragung hingegen indirekt erwähnt, und zwar im Zusammenhang mit der Zwischenschaltung von Dritten. So können anonyme Zuwendungen durch Zwischenstrukturen getätigt werden, aber auch durch die Nutzung föderaler Parteistrukturen. Bei Doppelkandidaturen ist es möglich, die Entgegennahme von anonymen Zuwendungen, die der Nationalratskandidatur zugutekommen, zu verschleiern, da bei einer erfolglosen Ständeratskandidatur «allfällige anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland (...) implizit der erfolglosen Ständeratskandidatur zugerechnet [werden]».¹⁰⁶ Somit ist diese Frage auch in Verbindung mit anderen Lücken zu analysieren und im Zusammenhang mit der allgemeinen Frage der korrekten Ermittlung und Offenlegung der Urheberschaft (Lücke 1).

Die EFK weist ausserdem darauf hin, dass das Crowdfunding im Zusammenhang mit dem Verbot anonymer Zuwendungen problematisch sein kann; um Umgehungen zu vermeiden, müsse in diesem Zusammenhang die Identifikation des Urhebers möglich sein (Priorität 2).¹⁰⁷ In ihrem Q&A empfiehlt sie den politischen Akteuren, «bereits bei der Spendensammlung die Zustimmung der Zuwenderin bzw. des Zuwenders für den Datenaustausch unter den gemeinsamen Kampagnenführenden einzuholen»,¹⁰⁸ und präzisiert, dass «[e]ine Transaktionskopie aus dem Online-Spendentool (...) als Beleg nicht ausreicht».¹⁰⁹ Die EFK gibt ebenfalls zu bedenken, dass die 30-tägige Frist für Rückerstattungen (Art. 18 VPofI) sehr kurz sei und verlängert werden müsse, da sie zu Umsetzungsschwierigkeiten führe. Zudem gebe es eine Diskrepanz zwischen der VPofI und dem Erläuternden Bericht: «Während gemäss VPofI nach 35 Tagen eine Meldung an die EFK zu erfolgen hat, beschreibt der Erläuternde Bericht, dass innerhalb dieser Zeitspanne von 35 Tage auch schon die Zuwendung abgeliefert werden muss.»¹¹⁰

Bewertung: Generell wird empfohlen, sicherzustellen, dass die Urheberschaft korrekt ermittelt und das Verbot anonymer Zuwendungen nicht über Drittstrukturen oder Finanzierungsarten (wie z.B. das Crowdfunding oder sonstige Online-Spenden) umgangen wird.

¹⁰⁴ Baumann/Winistöfer 2023, S. 371.

¹⁰⁵ Siehe immerhin Bericht SPK-S 2019, S. 7895.

¹⁰⁶ EFK Q&A 2025, S. 24.

¹⁰⁷ Handout EFK 2024, S. 7. Siehe auch EFK, Q&A, S. 34.

¹⁰⁸ EFK Q&A 2025, S. 21. Siehe auch S. 28.

¹⁰⁹ EFK Q&A 2025, S. 33.

¹¹⁰ Handout EFK 2024, S. 4.

Massnahmen sind im Kontext von Lücke 2 (Zwischenschaltung von Dritten) und Lücke 5 zu prüfen. Zwei technische Anpassungen sind sinnvoll: Eine Fristverlängerung für die Rückerstattung und die Beseitigung der erwähnten Diskrepanz zwischen Art. 18 Abs. 2 VPofI und dem Erläuternden Bericht. Gleichzeitig ist der administrative Aufwand für die Meldung anonymer Zuwendungen (z.B. via Crowdfunding) gering zu halten, damit die politischen Akteure nicht aufgrund des hohen Aufwands von einer Meldung absehen.

I Lücke 9: Zuwendungen aus dem Ausland

Auch Zuwendungen aus dem Ausland sind gemäss Art. 76h BPR verboten; deren Rückerstattung richtet sich ebenfalls nach Art. 18 VPofI. Die Problematik der ausländischen Zuwendungen ist ähnlich gelagert wie jene der anonymen Zuwendungen (Lücke 8) und muss ebenfalls im Zusammenhang mit sonstigen Lücken analysiert werden. Wie bei ausländischen Zuwendungen stellt sich die Frage, ob Zuwendungen aus dem Ausland effektiv verhindert werden können. Insbesondere die Zwischenschaltung von Dritten kann dazu dienen, dieses Verbot zu umgehen (Lücke 2). Zudem kann bei Doppelkandidaturen die Entgegennahme von ausländischen Zuwendungen, die der Nationalratskandidatur zugutekommen, verschleiert werden, da bei einer erfolglosen Ständeratskandidatur «allfällige anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland (...) implizit der erfolglosen Ständeratskandidatur zugerechnet [werden]».¹¹¹

In der Online-Befragung wurde diese Lücke vereinzelt thematisiert; genannt wurde etwa das Beispiel von aus dem Ausland kommenden und finanzierten Social-Media-Kampagnen. In den parlamentarischen Beratungen wurden mögliche Umgehungen des Verbots ausländischer Zuwendungen explizit diskutiert. In der SPK-S war eine Minderheit (Caroni) der Ansicht, «dass ein Verbot von Spenden aus dem Ausland über das Ziel hinauschießt» und dass «es nicht in jedem Fall einfach sein [werde], zu unterscheiden, ob es sich nun bei einer Zuwendung um eine ausländische oder inländische Spende handelt».¹¹² Auch der Bundesrat äusserte sich in seiner Stellungnahme zum Bericht der SPK-S kritisch und betonte, dass ein solches Verbot «leicht umgangen werden» könne, etwa durch die Zwischenschaltung einer Privatperson in der Schweiz.¹¹³ In der parlamentarischen Debatte wies Bundesrätin Keller-Sutter darauf hin, dass es «jederzeit möglich [sei], dass man beispielsweise aus dem Ausland einer Privatperson, einer Stiftung oder einem Verein Geld überweist».¹¹⁴ Auch in der Vernehmlassung wurde teilweise diese Ansicht geäussert.¹¹⁵ Trotzdem beschloss das Parlament, Zuwendungen aus dem Ausland zu verbieten.

Die EFK weist darauf hin, dass sie nicht in der Lage sei, «zu erkennen, ob Mittel mit Zweckbindung aus dem Ausland in die Stiftung und dann in die Partei oder Kampagne flossen, was verboten wäre», und dass es aktuell an einer rechtlichen Grundlage fehle, die der EFK weitere Kontrollen bei den Stiftungen erlaube. Diese Punkte zu prüfen, hat gemäss der EFK eine hohe Priorität.¹¹⁶ Wie bei den anonymen Zuwendungen regt sie ausserdem an, die 30-tägige Frist für Rückerstattungen (Art. 18 VPofI) zu verlängern, und die Diskrepanz zwischen Art. 18 Abs. 2 VPofI und dem Erläuternden Bericht zu prüfen.¹¹⁷ Zudem gibt die EFK wie schon bezüglich des Verbots von anonymen Zuwendungen zu bedenken, dass das Crowdfunding auch im Zusammenhang mit dem Verbot ausländischer Zuwendungen problematisch sein kann; um eine Umgehung des Verbots zu vermeiden,

¹¹¹ EFK Q&A 2025, S. 24.

¹¹² Bericht SPK-S 2019, S. 7896.

¹¹³ Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht SPK-S 2019, S. 8211.

¹¹⁴ Votum von Bundesrätin Keller-Sutter, AB 2019 S 1169.

¹¹⁵ Siehe etwa BJ, Pa.Iv. 19.400, Zusammenfassung der Ergebnisse der VL (2019), S. 18.

¹¹⁶ Handout EFK 2024, S. 2.

¹¹⁷ Handout EFK 2024, S. 4.

müsse in diesem Zusammenhang die Identifikation des Urhebers möglich sein (Priorität 2).¹¹⁸ In ihrem Q&A empfiehlt sie den politischen Akteuren, «bereits bei der Spendensammlung die Zustimmung der Zuwenderin bzw. des Zuwenders für den Datenaustausch unter den gemeinsamen Kampagnenführenden einzuholen»¹¹⁹ und hält ausserdem fest, dass «[e]ine Transaktionskopie aus dem Online-Spendentool (...) als Beleg nicht aus[reicht]».¹²⁰ Schliesslich weist die EFK in ihrem Handout darauf hin, dass bei Zuwendungen von Auslandschweizern das Nachweiserfordernis sehr aufwendig sei und für alle Spenden gleichermaßen gelte; zu prüfen sei deshalb eine Anpassung von Art. 18 VPofI oder die Einführung einer neuen Bestimmung, die eine Abstufung vorsehe (Priorität 1).¹²¹

Bewertung: Die Bewertung fällt sehr ähnlich aus wie bei der Lücke 8. Zuwendungen aus dem Ausland sind verboten. Es ist wichtig, sicherzustellen, dass die Urheberschaft korrekt ermittelt und das Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland nicht über Zwischenstrukturen oder Finanzierungsarten (wie z.B. das Crowdfunding oder sonstige Online-Spenden) umgangen wird. Ebenfalls zu prüfen sind Fristverlängerungen sowie die erwähnte Diskrepanz zwischen Art. 18 Abs. 2 VPofI und dem Erläuternden Bericht. Schliesslich ist sicherzustellen, dass bei Zuwendungen von Auslandschweizern eine praktikable Umsetzung gewährleistet ist. Generell ist der administrative Aufwand bei der Meldung verbotener ausländischer Zuwendungen gering zu halten, damit die politischen Akteure nicht aufgrund des grossen Aufwands von einer Meldung absehen.

I Lücke 10: Unzutreffende/unvollständige Angaben, unterschiedliche Handhabung der Offenlegungspflichten

Dass die eingereichten Angaben zutreffend und vollständig sein müssen, liegt auf der Hand. Wie die SPK-S betont, liegt der Zweck der Vorschriften darin, «Transparenz bei der Politikfinanzierung zu schaffen», und es «besteht ein Interesse, dass die Beträge gesetzeskonform angegeben werden».¹²² Dies ergibt sich nicht nur aus den Offenlegungspflichten selbst (Art. 76b und 76c BPR), sondern auch aus dem Umstand, dass die EFK im Rahmen der formellen Kontrollen prüft, «ob die Meldungen vollständig sind» (Art. 11 VPofI). Als unvollständig gelten auch «jene Angaben und Dokumente, die offensichtliche Mängel aufweisen».¹²³

In der Online-Befragung wird das Problem unzutreffender oder unvollständiger Angaben sowie die uneinheitliche Umsetzung der Offenlegungspflichten häufig thematisiert. Einige der Teilnehmenden gehen davon aus, dass die Regeln nicht zwingend vorsätzlich umgangen werden, sondern auch «aus Nachlässigkeit oder Überforderung» oder aufgrund mangelnder Erfahrung. Einige Teilnehmende kritisieren sogar, dass «die Regeln völlig uneinheitlich angewendet» würden. Solche kategorischen Aussagen sind mit der notwendigen Distanz zu bewerten und einzuordnen. Zudem ist zu erwarten und bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich, dass sich eine konsistente Praxis erst mit der Zeit herausbildet. Gleichwohl ist sicherzustellen, dass die Rechtsgrundlagen und Auslegungshilfen möglichst rasch die gebotene Klarheit bieten und die politischen Akteure keine unzutreffenden oder unvollständigen Angaben einreichen. Im Folgenden ist insbesondere zu prüfen, ob

¹¹⁸ Handout EFK 2024, S. 7. Siehe auch EFK Q&A 2025, S. 34.

¹¹⁹ EFK Q&A 2025, S. 21. Siehe auch S. 28.

¹²⁰ EFK Q&A 2025, S. 33.

¹²¹ Handout EFK 2024, S. 6. Zum Nachweiserfordernis siehe EFK Q&A 2025, S. 37.

¹²² Bericht SPK-S 2019, S. 7894.

¹²³ Bericht SPK-S 2019, S. 7893. Siehe auch BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 19 f.; EFK Q&A 2025, S. 47.

die in Art. 2 VPofI enthaltenen Definitionen (Einnahmen, monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, Kampagnenführung, Aufwendungen) klar sind.

In Bezug auf den Begriff der *Kampagnenführung* (*faire campagne; conduzione di una campagna*, Art. 2 lit. d VPofI) wird auf die Ausführungen zu gemeinsamen Kampagnen (3.2) und zur Kampagnenstückelung (3.3.2.4) verwiesen.

Als *Einnahmen* (*recettes; entrate*) gelten «einmalige oder wiederkehrende Zuflüsse in Form von Geld oder Sachwerten, unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis bezogene Dienstleistungen, welche die Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell anbieten, sowie monetäre Eigenmittel, welche die Kampagnenführenden in eine Kampagne einbringen» (Art. 2 lit. a VPofI). Gemäss Art. 76b Abs. 2 lit. a BPR müssen die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien ihre Einnahmen offenlegen. Bei Wahl- und Abstimmungskampagnen, für die mehr als 50'000 Franken aufgewendet wird, müssen gemäss Art. 76c Abs. 2 lit. a BPR «die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen» offengelegt werden (siehe auch die in Art. 76c Abs. 3 und 4 BPR geregelten Besonderheiten betreffend Kampagnen für die Wahl eines Mitglieds des Ständerates respektive gemeinsame Kampagnen). Zu den Einnahmen gehören u.a. Einnahmen durch monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen (Art. 9 lit. c und d VPofI), aber auch Einnahmen durch Veranstaltungen und durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen (Art. 9 lit. e und f VPofI) sowie, bei politischen Parteien, Einnahmen durch Mitgliederbeiträge und Mandatsbeiträge (Art. 9 lit. g VPofI). Gemäss der EFK ist die Einführung einer zusätzlichen Kategorie der sog. übrigen Einnahmen zu prüfen, da es Einnahmen gebe, die sich keiner der bestehenden Einnahmekategorien zuteilen liessen; die EFK misst dieser Frage eine hohe Priorität zu.¹²⁴ *Die Einführung einer solchen Kategorie in Art. 9 VPofI erscheint wünschenswert, um eine vollständige und nachvollziehbare Aufschlüsselung sämtlicher Einnahmen zu gewährleisten.*

Als *monetäre Zuwendungen* (*libéralités monétaires; liberalità monetarie*) gelten «von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften gewährte finanzielle Vorteile in Form von Bargeld, Banküberweisung, Schuldübernahme oder Schulderlass» (Art. 2 lit. b VPofI). *Nichtmonetäre Zuwendungen* (*libéralités non-monétaires; liberalità non monetarie*) sind «von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Sachwerte oder üblicherweise kommerziell angebotene 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» (Art. 2 lit. c VPofI). Gemäss Art. 76b Abs. 2 lit. b BPR müssen die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien «alle wirtschaftlichen Vorteile, die ihnen freiwillig gewährt werden (monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen) und den Wert von 15'000 Franken pro Zuwenderin beziehungsweise Zuwender und Jahr überschreiten» offenlegen.¹²⁵ Bei Wahl- und Abstimmungskampagnen müssen «monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, die in den letzten 12 Monaten vor der Abstimmung oder Wahl erfolgten und den Wert von 15'000 Franken pro Zuwenderin beziehungsweise Zuwender und Kampagne überschreiten», offengelegt werden (Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR; siehe auch die in Art. 76c Abs. 3 und 4 BPR geregelten Besonderheiten betreffend Kampagnen für die Wahl eines Mitglieds des Ständerates respektive gemeinsame Kampagnen).

Als *Aufwendungen* (*charges; spese*) gelten «alle Ausgaben in Form von Geld oder Sachwerten, einschliesslich üblicherweise kommerziell erbrachter Dienstleistungen, die

¹²⁴ Handout EFK 2024, S. 8.

¹²⁵ Siehe auch Art. 76b Abs. 3 BPR betreffend parteilose Mitglieder der Bundesversammlung.

unentgeltlich oder unter dem Marktwert erbracht werden» (Art. 2 lit. e VPofI). Gemäss Art. 76c Abs. 1 BPR müssen «[n]atürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen, (...) deren Finanzierung [offenlegen], wenn sie mehr als 50'000 Franken aufwenden» (siehe auch die in Art. 76c Abs. 3 und 4 BPR geregelten Besonderheiten betreffend Kampagnen für die Wahl eines Mitglieds des Ständerates respektive gemeinsame Kampagnen).

Sowohl monetäre als auch nichtmonetäre Zuwendungen (Art. 2 lit. b und c VPofI) können u.U. zu Schwierigkeiten und möglicherweise zu Umgehungen führen; diese Schwierigkeiten wirken sich auf die Berechnung und Offenlegung der Einnahmen aus (Art. 2 lit. a VPofI, vorne), da diese Einnahmen durch monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen beinhalten (Art. 9 lit. c und d VPofI), und auf die Berechnung von Aufwendungen, die «Ausgaben in Form von Geld» umfassen, aber auch in Form von «Sachwerten, einschliesslich üblicherweise kommerziell erbrachter Dienstleistungen, die unentgeltlich oder unter dem Marktwert erbracht werden» (Art. 2 lit. e VPofI).

Zu diesen Schwierigkeiten gehören die Unterbewertung oder die Nichtdeklarierung von monetären und nichtmonetären Zuwendungen oder Ausgaben. Im Parlament wurde insbesondere die Frage der Offenlegung von nichtmonetären Zuwendungen diskutiert.¹²⁶ Die Berechnung nichtmonetärer Leistungen kann sich durchaus als schwierig erweisen, etwa wenn eine Person einem Kandidaten erlaubt, ein Plakat oder ein Transparent auf ihrem Haus anzubringen.¹²⁷ Solche Unklarheiten können genutzt werden, um die Offenlegungspflichten zu vermeiden. *Es ist sicherzustellen, dass solche Schwierigkeiten und Unklarheiten nicht zu Umgehungen führen und dass die politischen Akteure über die nötigen Angaben verfügen, um nichtmonetäre Zuwendungen korrekt zu bewerten und offene Interpretations- und Berechnungsfragen zu klären.*

Eine weitere Schwierigkeit ist, dass behauptet werden kann, dass eine Dienstleistung nicht üblicherweise kommerziell erbracht werde. Diese Frage steht sich u.a. im Zusammenhang mit der Nutzung föderaler Parteistrukturen (Lücke 5). Die EFK weist darauf hin, dass innerhalb dieser Parteistrukturen ein Leistungsaustausch zwischen den nationalen Parteien und ihren Kantonalparteien stattfindet, etwa indem nationale Parteien stark vergünstigte oder kostenlose Dienstleistungen an Kantonalparteien erbringen würden (oder auch umgekehrt). Gemäss der EFK argumentierten die Parteien, dass es sich dabei nicht um nichtmonetäre Zuwendungen handle, da sie diese Dienstleistungen üblicherweise nicht kommerziell erbringen würden. Die EFK regt an, zu klären, wie solche Leistungsaustausche zu behandeln sind.¹²⁸ *Zu prüfen ist, ob der Begriff der üblicherweise kommerziell erbrachten Dienstleistung sinnvoll und hinreichend klar ist, da dieser Begriff zu Umgehungen führen kann. Zudem ist zu klären, inwiefern der Leistungsaustausch innerhalb der föderalen Parteistrukturen eine nichtmonetäre Zuwendung darstellt.*

Hinzu kommt, dass «als nichtmonetäre Zuwendungen nur diejenigen Leistungen [gelten], bei denen für die Empfängerin oder den Empfänger nach den Umständen erkennbar ist, dass die Zuwendung erfolgt, um eine politische Partei oder Kampagne zu unterstützen»,¹²⁹ was mit dem Zweck der Transparenzregeln begründet wird. *Auch diesbezüglich kann es zu Unschärfen und zu Umgehungen kommen. Auch in Bezug auf die Erkennbarkeit des*

¹²⁶ Siehe etwa im Zusammenhang mit Wahl- und Abstimmungskampagnen Votum Müller, AB 2020 S 1413; Votum Mazzone, AB 2020 S 1414.

¹²⁷ Votum Buffat, AB 2021 N 81.

¹²⁸ Handout EFK 2024, S. 9.

¹²⁹ Handout EFK 2024, S. 9.

Zwecks der Zuwendung sind Kriterien zu entwickeln, die eine klarere Abgrenzung zwischen offenlegungspflichtigen und nicht offenlegungspflichtigen Leistungen ermöglichen.

Eine weitere Schwierigkeit betrifft die sogenannte «reine Milizarbeit». Im Erläuternden Bericht wird im Zusammenhang mit nichtmonetären Zuwendungen präzisiert, dass durch das Kriterium der üblicherweise kommerziell erbrachten Dienstleistung (Art. 2 lit. a und c VPof) «reine ‘Milizarbeiten’ in der eigenen Partei oder Kampagnenorganisation von den Offenlegungspflichten ausgeschlossen werden» sollen.¹³⁰ Dies betrifft etwa «hobby-mässig erbrachte, intensive Eigenleistungen wie z.B. das tage- und nächtelange Aufhängen von Plakaten durch Mitglieder oder das sich über Wochen hinziehende Schaffen von Computerprogrammen bzw. die Einrichtung und Betreuung von Webseiten durch Leute aus den eigenen Reihen in ihrer Freizeit».¹³¹ *Jedoch dürfte (ähnlich wie bei der sog. üblichen Parteiarbeit) nicht immer klar sein, ab wann eine Dienstleistung zur «reinen Milizarbeit» gehört. Unklar ist auch, weshalb diese Milizarbeit nicht erfassen werden sollte. Es empfiehlt sich, diesen Begriff zu präzisieren respektive zu überdenken.*

Eine in der Online-Befragung mehrmals genannte Schwierigkeit betrifft personelle Ressourcen, die den politischen Akteuren bzw. ihren Kampagnen zugutekommen und u.U. nicht korrekt oder nicht vollständig deklariert werden. Die SPK-S hält fest, dass «[a]uch gemischte Schenkungen (...) von Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b (wie auch von Artikel 76c Abs. 2 Bst. c) erfasst sein [müssen], ansonsten eine Umgehung des Gesetzes leicht möglich wäre», und dass «auch jede andere freiwillige Gewährung eines unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen Vorteils (und demnach zum Beispiel auch die Erbringung unentgeltlicher Dienstleistungen, die unentgeltliche Bereitstellung von Gütern, Personal und medialem Raum sowie Schenkungsversprechen und die Gewährung von zinslosen Darlehen) im Sinne der Gesetzesvorlage als Zuwendung offenzulegen [ist]».¹³² Aus dem Q&A der EFK geht zudem hervor, dass sowohl Eigenleistungen von Personal als auch die Zurverfügungstellung von Personalressourcen durch Interessengruppen nichtmonetäre Zuwendungen darstellen.¹³³ *Um Umgehungen zu vermeiden, ist (zusätzlich zu den von der EFK in ihrem Q&A bereitgestellten Informationen) eine Ergänzung der Rechtsgrundlagen zu prüfen, damit hinreichend klar ist, dass solche personellen Ressourcen offenlegungspflichtig sind.*

Die EFK regt zudem an, eine neue Kategorie der sog. «nichtmonetären Eigenmittel» einzuführen, da bei Kampagnenfinanzierungen «wesentliche Eigenleistungen von Personal, die Kampagnenführende selber investieren», getätigt würden. Statt sie als nichtmonetäre Zuwendungen zu kategorisieren, erscheine es sachgerecht und entspreche es einer hohen Priorität, sie als nichtmonetäre Eigenmittel auszuweisen.¹³⁴ *Die Einführung dieser neuen Kategorie der sog. nichtmonetären Eigenmittel erscheint sachgerecht, da sie präziser und deshalb auch transparenter ist.*

Bewertung: An sich ist es selbstverständlich, dass Angaben zutreffend und vollständig erfasst werden. In Bezug auf die Vollständigkeit nimmt die EFK systematische Kontrollen vor, weshalb hier keine Lücke besteht. Hingegen sind einige Kostenarten nicht klar definiert, was zu Umgehungen führen kann, indem bestimmte Leistungen nicht deklariert oder unterbewertet werden. Solche Leistungen können sein: monetäre und nichtmonetäre

¹³⁰ BJ, VPof, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 9.

¹³¹ BJ, VPof, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 9. Siehe auch EFK Q&A 2025, S. 26 und S. 29.

¹³² Bericht SPK-S 2019, S. 7887.

¹³³ Siehe EFK Q&A 2025, S. 13, 14, 16, 25, 32.

¹³⁴ Handout EFK 2024, S. 8.

Zuwendungen oder Ausgaben, Dienstleistungen im Rahmen eines Leistungsaustausch zwischen nationalen und kantonalen Parteien, Dienstleistungen, die nicht klar als Zuwendung für eine Kampagne erkennbar sind, Personalleistungen und Milizarbeit. Die Schaffung neuer Kategorien (übrige Einnahmen und nichtmonetäre Eigenmittel) gemäss Vorschlag der EFK ist sinnvoll.

I Lücke 11: Inkaufnahme von Verstößen/fehlende Abschreckung

Eine weitere mögliche, besonders grundlegende Lücke besteht darin, dass die politischen Akteure Verstöße in Kauf nehmen, weil die Transparenzregeln keinen wirksamen Abschreckungsmechanismus vorsehen. Dieses Problem wird in der Online-Befragung oft genannt. So wird etwa erwähnt, dass unehrliches Verhalten nicht unbedingt sanktioniert werde. Auch in der Literatur und in den Medien wird dieser Aspekt immer wieder aufgegriffen.

Ein möglicher Grund, weshalb Verstöße möglicherweise in Kauf genommen werden bzw. keine hinreichende Abschreckung stattfindet, liegt in den *beschränkten Kontrollbefugnissen der EFK*: «Auf eine griffige Kontrolle oder Aufsicht, die zur Durchsetzung der Regelungen erforderlich wäre, wurde bewusst verzichtet.»¹³⁵ Die SPK-S hat in ihrem Bericht ausdrücklich betont, dass keine weitergehende Kontrolle möglich sein soll.¹³⁶ Allerdings anerkennt sie im selben Bericht, dass es Hinweise gebe, «dass Transparenzvorschriften am wirksamsten sind, wenn sie mit geeigneten Vollzugsinstrumenten ergänzt werden».¹³⁷ In der Vernehmlassung wurde das schwache Kontrollsystem von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden kritisiert.¹³⁸ Diese Kritik betraf nicht nur die Befugnisse der EFK, sondern auch die Strafverfolgung: So stellten gewisse Teilnehmende in Frage, ob es sinnvoll sei, dass die Kantone für die Strafverfolgung zuständig sind und nicht die Bundesanwaltschaft.¹³⁹

Die Kontrollbefugnisse der EFK sind in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt. *Zum einen darf sie nicht die gesamte Buchhaltung der politischen Akteure einsehen.* Diese müssen ihre Einnahmen, aber nicht ihre Ausgaben offenlegen, sodass «nicht die gesamte Buchhaltung eingereicht werden» muss. Immerhin kann die EFK «[g]ewisse Buchhaltungsunterlagen (...) im Rahmen der Mitwirkungspflicht der politischen Akteurinnen und Akteure nach Artikel 13 [VPofI] verlangen».¹⁴⁰ *Zum anderen darf die EFK im Rahmen der materiellen Stichprobenkontrollen keinen Zugang zu den Büroräumlichkeiten der politischen Akteure verlangen,* auch wenn Art. 12 Abs. 3 VPofI ausdrücklich festhält, dass die materiellen Kontrollen vor Ort stattfinden können. So präzisiert der Erläuternde Bericht zur VPofI, dass solche Kontrollen vor Ort «nicht gegen ihren Willen erfolgen [können], sondern nur in Absprache»; wird der Zugang abgelehnt, so gilt dies nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gemäss Art. 13 VPofI.¹⁴¹ Dies steht in einem gewissen Widerspruch zur Tatsache, dass der Erläuternde Bericht erwähnt, dass eine Mitwirkungspflicht besteht, «wenn die rechtserheblichen Tatsachen für die Behörde nicht oder nur schwer zugänglich

¹³⁵ Aeschimann/Schaub 2023, N. 35.

¹³⁶ Bericht SPK-S 2019, S. 7893.

¹³⁷ Bericht SPK-S 2019, S. 7880.

¹³⁸ BJ, Pa.IV. 19.400, Zusammenfassung der Ergebnisse der VL (2019), S. 16.

¹³⁹ Siehe hierzu BJ, Pa.IV. 19.400, Zusammenfassung der Ergebnisse der VL (2019), S. 20.

¹⁴⁰ Siehe hierzu BJ, VPofI, Erläuternder Bericht (2022), S. 11, betr. Offenlegungspflicht der politischen Parteien.

¹⁴¹ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 20. Siehe auch BJ, VPofI, Erläuternder Bericht (2022), S. 20.

sind».¹⁴² Gemäss dem Erläuternden Bericht trifft dies auf die Kontrolle durch die EFK gemäss Art. 76e BPR zu, «zumal die Kontrollbehörde auf die Belege und Buchhaltungsauszüge keinen Zugriff hat und ohne diese kaum einschätzen kann, ob die Angaben der politischen Akteurinnen und Akteure korrekt sind».¹⁴³ Die EFK selbst erwähnt in ihrem Q&A, dass sie «[o]hne Zugriff auf die Belege und Buchhaltungsauszüge (...) nicht validieren [kann], ob die getätigten Angaben der politischen Akteurinnen und Akteure korrekt sind».¹⁴⁴ *Dies kann zu Fehlanreizen führen, da die politischen Akteure nur in offensichtlichen Fällen mit Konsequenzen rechnen müssen: Aufgrund ihrer beschränkten Kontrollbefugnisse fällt es der EFK schwer, Unregelmässigkeiten überhaupt aufzudecken. Mit anderen Worten fehlt ein hinreichender Anreiz, die betreffenden Angaben mit der nötigen Sorgfalt offenzulegen, da die EFK ohnehin keine Untersuchungsbefugnisse hat.* Der fehlende Anreiz zur vollständigen Offenlegung wird in der Online-Befragung ausdrücklich erwähnt: Die betreffende Organisation habe «dank der materiellen Kontrolle (...) gelernt, nicht proaktiv möglichst viel zu zeigen, sondern möglichst wenig und ausschliesslich in den vorgegebenen Zeiträumen», sodass künftig «viel weniger Geld (...) ausgewiesen» werde.

Ebenfalls problematisch ist, dass die EFK die eingereichten Angaben «nicht von sich aus korrigieren [kann], auch wenn sie Verstösse feststellt und bei der Staatsanwaltschaft Anzeige erstattet».¹⁴⁵ *Selbst unrichtige Daten müssen veröffentlicht werden, und die EFK darf allfällige Verdachtsfälle nicht öffentlich bekannt machen. Eine Veröffentlichung erfolgt erst, wenn überhaupt, nach einem rechtskräftigen Strafurteil. In den meisten Fällen dürfte ein solches Urteil bei Wahlen oder Abstimmungen erst Jahre nach der betreffenden Wahl oder Abstimmung vorliegen, sodass «der Zweck der Transparenzvorschriften, den Bürgerinnen und Bürgern eine Entscheidungsfindung in Kenntnis der finanziellen Einflussnahmen zu ermöglichen, (...) nicht erreicht [wird]».*¹⁴⁶ Aufgrund von Art. 76e Abs. 3 BPR ist zudem unklar, in welchen Fällen die EFK eine Strafanzeige erstatten soll. Dies betont auch die EFK in ihrem Handout. Deshalb sei es wichtig, zu präzisieren, welche Verstösse eine Grundlage für eine Strafanzeige darstellten, da eine solche bei kleineren Verstössen wohl «kaum in Sinne des Gesetzgebers» sei.¹⁴⁷

Der Erläuternde Bericht zur VPofI räumt ein, dass «zwar ein gewisses Risiko» bestehe, «dass die veröffentlichten Angaben falsch sind und dies (infolge der Dauer des Strafverfahrens) erst nach der Abstimmung oder Wahl bekannt wird», beruft sich allerdings auf den Willen des Gesetzgebers, der das «Kontroll- und Veröffentlichungssystem» bewusst «derart ausgestaltet» habe.¹⁴⁸ Allerdings sind die Ausführungen der SPK-S zum Kontrollsystem wie bereits erwähnt teilweise widersprüchlich. *Ein schwaches Kontrollsystem widerspricht insbesondere dem Willen des Gesetzgebers, Transparenz zu schaffen und den Bürgerinnen und Bürgern verlässliche, aussagekräftige Informationen zur Verfügung zu stellen, wie dies Art. 34 Abs. 2 BV verlangt.* Zwar darf die EFK einen Hinweis anbringen, «dass sie die Richtigkeit der Angaben nicht gewährleistet» (Art. 15 Abs. 1 VPofI), um «[d]em möglicherweise verfälschten Bild der veröffentlichten Angaben (...) Rechnung

¹⁴² BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 20 f. Siehe auch BJ, VPofI, Erläuternder Bericht (2022), S. 20.

¹⁴³ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht (2022), S. 20.

¹⁴⁴ EFK Q&A 2025, S. 49.

¹⁴⁵ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 21. Siehe auch EFK Q&A 2025, S. 51.

¹⁴⁶ Aeschimann/Schaub 2023, N. 36.

¹⁴⁷ Handout EFK 2024, S. 5.

¹⁴⁸ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 21.

[zu tragen]».¹⁴⁹ Ein solcher Hinweis trägt jedoch nicht dazu bei, die Qualität der Angaben zu verbessern und damit den Sinn und Zweck der Transparenzgesetzgebung zu erfüllen. Zudem ist keine «unabhängige Überprüfung der Buchführung vor einer Meldung» vorgesehen, wie die GRECO 2024 festgestellt hat; die GRECO hat die Schweiz deshalb aufgefordert, «Erkenntnisse aus der neuen Praxis bei der Umsetzung des revidierten Gesetzes zu nutzen, um das Regelwerk besser mit den Empfehlungen abzustimmen.»¹⁵⁰

Im Rahmen der Vernehmlassung zur VPofI betonten einige Teilnehmende, dass Umgehungen stärker verhindert werden sollten, u.a. im Zusammenhang mit dem Einfluss des Kontrollergebnisses der EFK auf die Veröffentlichung.¹⁵¹ Die EFK weist zudem darauf hin, dass die Meldungen nur 5 Jahre im elektronischen Melderegister publiziert bleiben (Art. 17 Abs. 1 VPofI), ein Strafurteil aber erst danach ergehen kann; dies unterlaufe das Ziel der Transparenz, weshalb diese Frist zu überdenken sei.¹⁵² Auch sei aus Praktikabilitätsgründen eine zeitgleiche Archivierung vorzusehen, damit «sämtliche Meldungen zu einer bestimmten Abstimmung/Wahl zeitgleich archiviert werden».¹⁵³ Schliesslich seien die Gerichte zu verpflichten, die EFK über den Ausgang des Strafverfahrens zu informieren, damit das Register entsprechend angepasst werden könne.¹⁵⁴

Die GRECO hat die Schweiz bereits 2011 darauf aufmerksam gemacht, «dass die Einführung von Transparenzvorschriften nur glaubwürdig ist, wenn parallel dazu ein System für eine wirksame Kontrolle der Anwendung dieser Vorschriften gewährleistet wird», denn «[o]hne ein solches System könnten die Vorschriften problemlos umgangen werden»; sie hat ebenfalls betont, «dass jeder Aufsichts- und Kontrollmechanismus über eine angemessene Autonomie, über ausreichende Mittel und über entsprechende Untersuchungsbefugnisse verfügen muss, damit eine substantielle proaktive Kontrolle gewährleistet werden kann (einschliesslich der materiellen Überprüfung der erhaltenen Informationen)».¹⁵⁵ Aufgrund der Fehlanreize, die ein schwaches Kontrollsystem bei den politischen Akteuren bewirkt, ist ein wirksamer Aufsichts- und Kontrollmechanismus zu schaffen, der über die notwendigen Ressourcen, Kontrollbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten verfügt. Zu prüfen ist auch die Einführung einer Pflicht für die politischen Parteien, ihre Buchführung vor der Meldung durch eine unabhängige Stelle kontrollieren zu lassen. Zudem sollte die EFK die Befugnis haben, in der Datenbank einen Vermerk anzubringen, wenn ein politischer Akteur erfolglos abgemahnt und in der Folge Strafanzeige erstattet wurde.¹⁵⁶ Eine solche Befugnis sollte im Gesetz vorgesehen sein. Die EFK sollte stets darauf hinweisen, dass die Unschuldsvermutung gilt. Eine solche Regelung würde es der betreffenden Person erlauben, allfällige Säumnisse nachzuholen. Weigert sie sich, dies zu tun, scheint es angebracht, die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Die im Erläuternden Bericht zur VPofI geäusserten grundrechtlichen Bedenken¹⁵⁷ vermögen nur bedingt zu überzeugen, insbesondere wenn eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen wird: Werden die Offenlegungspflichten verletzt, besteht ein hinreichendes öffentliches Interesse an einer Information der Öffentlichkeit, da ansonsten der Zweck der Transparenzregeln

¹⁴⁹ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 21. Siehe auch BJ, VPofI, Erläuternder Bericht (2022), S. 21.

¹⁵⁰ GRECO 2024, N. 48.

¹⁵¹ BJ, VPofI, Bericht über das Ergebnis der VL (2022), S. 4.

¹⁵² Handout EFK 2024, S. 4.

¹⁵³ Handout EFK 2024, S. 4.

¹⁵⁴ Handout EFK 2024, S. 5.

¹⁵⁵ GRECO 2011, N. 62.

¹⁵⁶ Siehe auch die im Rahmen der Vernehmlassung teilweise geäusserten Bedenken: BJ, VPofI, Bericht über das Ergebnis der VL (2022), S. 10.

¹⁵⁷ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 23.

vereitelt bzw. die von Art. 34 Abs. 2 BV verlangte Transparenz nicht gewährleistet wird.¹⁵⁸ Auch die EFK ist der Ansicht, dass sie aus Transparenzgründen die Möglichkeit haben sollte, «Hinweise auf Verstösse oder formale Fehler anzubringen», und fügt an, dass oft Jahre vergehen, bis ein Urteil gefällt wird, und dass «die Offenlegung des Missstandes (...) zu einem so späten Zeitpunkt seine Wirkung [verfehlt]». ¹⁵⁹ Sie gibt zu bedenken, dass die zwingende Ansetzung einer Nachfrist vor der Strafanzeige (Art. 76e Abs. 2 BPR) «politische Akteure animieren [kann], keine Meldung zu machen»; deshalb sei zu unterscheiden zwischen einer fehlenden Meldung und einer inkorrekten Meldung, und im ersten Fall solle es möglich sein, «ohne Nachfrist eine Strafanzeige einreichen zu können». ¹⁶⁰ Die EFK kritisiert ferner die 15-tägige Frist für materielle Kontrollen nach Erhalt der Schlussrechnung (Art. 76f Abs. 1 BPR). Zu prüfen sei eine Verlängerung auf 30 oder 45 Tage; zudem solle auf die Meldefrist und nicht den Meldeeingang abgestellt werden. ¹⁶¹ *Damit allfällige materielle Kontrollen wirksam sind, ist sicherzustellen, dass die EFK hinreichend Zeit hat, um diese durchzuführen.* ¹⁶²

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde auch die Einführung einer Sorgfaltspflicht analog zum GwG vorgeschlagen. ¹⁶³ Für die EFK hat dies hohe Priorität: Da aktuell eine solche Sorgfaltspflicht fehle, könnten die politischen Akteure diese Lücke «als Freipass für Nachlässigkeit nutzen». ¹⁶⁴ Damit verbunden ist die im Parlament mehrfach diskutierte Frage der Strafbarkeit nicht nur vorsätzlicher, sondern auch fahrlässiger Verletzungen der Offenlegungspflichten. Ursprünglich sollte auch Fahrlässigkeit strafbar sein, doch eine Minderheit der SPK-S sprach sich dagegen aus, weil eine «Bestrafung von fahrlässigem Verhalten (...) für die hier möglichen Tatbestände in der Rechtsanwendung kaum praktikabel [sei]». ¹⁶⁵ Der Bundesrat unterstützte diese Minderheit in seiner Stellungnahme zum Bericht der SPK-S, weil «in der Praxis (...) Fahrlässigkeit denn auch nur schwer nachweisbar [wäre]»; zudem sei «fraglich, ob eine Strafbarkeit bei Fahrlässigkeit überhaupt mit dem Milizsystem vereinbar [sei]». ¹⁶⁶ In der Folge wurde beschlossen, nur die vorsätzliche Verletzung der Transparenzvorschriften unter Strafe zu stellen (Art. 76j Abs. 1 BPR). ¹⁶⁷ *Allerdings wird dadurch möglicherweise eine Umgehungsmöglichkeit geschaffen. Zudem dürfte es aufgrund der beschränkten Kontrollbefugnisse der EFK für diese oft nicht klar sein, ob ein politischer Akteur die Transparenzregeln vorsätzlich verletzt hat.* ¹⁶⁸ Auch für die Strafverfolgungsbehörden dürfte dies in den Fällen, die tatsächlich angezeigt werden, oft nicht möglich sein, wodurch eine strafrechtliche Verantwortlichkeit trotz Verletzung der Regeln wegfällt.

Weiter stellt sich die Frage, ob eine Busse von bis zu 40'000 Franken (Art. 76j BPR) ausreicht, um die politischen Akteure abzuschrecken. Gemäss der SPK-S ist «[d]iese Höhe (...) – unter Berücksichtigung der geschützten Rechtsgüter und der zu erwartenden

¹⁵⁸ BJ, VPof, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 23.

¹⁵⁹ Handout EFK 2024, S. 3.

¹⁶⁰ Handout EFK 2024, S. 5.

¹⁶¹ Handout EFK 2024, S. 4.

¹⁶² Siehe bereits EFK Q&A 2025, S. 48, wonach Stichprobenkontrollen in aufwendigen Fällen oder bei besonderen Umständen nach der Publikation enden können.

¹⁶³ BJ, VPof, Bericht über das Ergebnis der VL (2022), S. 7.

¹⁶⁴ Handout EFK 2024, S. 2.

¹⁶⁵ Bericht SPK-S 2019, S. 7898.

¹⁶⁶ Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht SPK-S 2019, S. 8211.

¹⁶⁷ Siehe auch Votum Fässler, AB 2019 S 1172; Votum Jositsch, AB 2020 S 1417.

¹⁶⁸ Siehe in diesem Sinne auch Votum Kälin, AB 2020 N 1609 und 1612 f. Siehe ferner Votum Stöckli, AB 2020 S 1417. Siehe auch die in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken: BJ, Pa.IV. 19.400, Zusammenfassung der Ergebnisse der VL (2019), S. 20; siehe auch S. 16.

künftigen Straftaten – verhältnismässig».¹⁶⁹ Baumann und Winistörfer geben jedoch zu bedenken, dass diese Summe «vergleichsweise tief» sei. Mit Blick auf «die Budgets gewisser Kampagnen» könne es «einem politischen Akteur durchaus effizient erscheinen, eine Strafe in Kauf zu nehmen, wenn sich im Gegenzug mithilfe einer nicht deklarierten oder verbotenen Zuwendung die Erfolgchancen einer Wahl- oder Abstimmungskampagne erhöhen».¹⁷⁰ Auch die GRECO «wirft (...) die Frage auf, wie abschreckend eine Busse von bis zu 40'000 Franken bei einer Verletzung wirkt», und empfiehlt der Schweiz, «diese Frage aufmerksam zu verfolgen und die Bestimmung nach dem Inkrafttreten des Gesetzes gegebenenfalls vor dem Hintergrund der Umsetzung in der Praxis anzupassen».¹⁷¹ *Es erscheint sinnvoll, diese Sanktion zu überdenken, damit die strafrechtlichen Bestimmungen abschreckende Wirkung entfalten.* Dies entspricht auch den Empfehlungen der GRECO, wonach es «von ausschlaggebender Bedeutung [sei], dass das eingesetzte Kontrollorgan auf wirksame Mittel, einschliesslich Sanktionen, zurückgreifen [könne]», und dass «die betreffenden Vorschriften mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen (...) ergänzt werden» sollten.¹⁷² Dabei müsse «eine breite Palette von Sanktionen zur Verfügung stehen», d.h. «flexible Sanktionen für eher geringfügige Verstöße (...), wobei für die schwerwiegenderen Fälle auch die Anwendung von strafrechtlichen Sanktionen nicht ausgeschlossen sein [dürfe]».¹⁷³ 2024 würdigte die GRECO die neuen Transparenzregeln und wiederholte die Notwendigkeit wirksamer Sanktionen; da dies «[m]it zunehmender Erfahrung bei der Anwendung der neuen Vorschriften» umso wichtiger werde, forderte sie die Schweiz auf, «sich gründlich damit auseinander zu setzen».¹⁷⁴

Eine letzte Frage, die ebenfalls von zentraler Bedeutung ist, betrifft die Ressourcen der EFK. Der Erläuternde Bericht zur VPofI präzisiert, dass die materiellen Kontrollen «nach dem Zufallsprinzip oder bei Verdacht auf Verstoss gegen Offenlegungspflichten» stattfinden», und dass die Anzahl dieser Kontrollen im Ermessen der EFK stehe und variieren könne.¹⁷⁵ Die Wirksamkeit der materiellen Kontrollen hängt somit von der Praxis und vor allem den Ressourcen der EFK ab. Je mehr Ressourcen sie hat, desto mehr Stichprobenkontrollen kann sie durchführen. *Folglich ist sicherzustellen, dass die EFK über die notwendigen Ressourcen verfügt, um ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen.* Dies entspricht der Empfehlung der GRECO, zu prüfen, «dass für die Aufsicht genügend Ressourcen bereitgestellt werden, damit ihre Wirksamkeit sichergestellt ist».¹⁷⁶

Bewertung: Der Gesetzgeber hat die Kontrollmöglichkeiten der EFK bewusst eingeschränkt (beispielsweise kann sie nicht die vollständige Buchhaltung prüfen und auch keine Fehler in den publizierten Daten korrigieren, bevor ein Gericht darüber befunden hat; weiter kann die EFK Mahnungen zu fehlender Datenlieferung und Hinweise auf laufende Strafverfahren nicht publizieren), nur vorsätzliche Verletzungen der

¹⁶⁹ SPK-S, Vorentwurf und Erläuternder Bericht, 29. April 2019, S. 22; Bericht SPK-S 2019, S. 7898.

¹⁷⁰ Baumann/Winistörfer 2023, S. 372.

¹⁷¹ GRECO 2022, N. 50.

¹⁷² GRECO 2011, N. 63.

¹⁷³ GRECO 2011, N. 63. Siehe auch GRECO 2021, N. 55: «Die Wahl der Sanktionsart – strafrechtliche, verwaltungsrechtliche, finanzielle oder stimmrechtliche – für Verletzungen der Vorschriften zur Politikfinanzierung obliegt den Mitgliedstaaten. Es ist jedoch wichtig, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismässig und abschreckend sind, wie dies in der Empfehlung gefordert wird, und dass für sämtliche Verletzungen der Vorschriften eine Strafe droht.»

¹⁷⁴ GRECO 2024, N. 44.

¹⁷⁵ BJ, VPofI, Erläuternder Bericht zur Eröffnung der Vernehmlassung (2021), S. 20. Siehe auch EFK Q&A 2025, S. 47.

¹⁷⁶ GRECO 2022, N. 45, betr. EFK.

Transparenzregeln unter Strafe gestellt (zudem können die Betroffenen die notwendigen Daten sowohl bei vorsätzlichen als auch bei fahrlässigen Verletzungen nach einer Kontrolle nachreichen) und vergleichsweise tiefe Bussen vorgesehen. Wegen der genannten Punkte besteht somit ein Anreiz, Verstöße und die damit verbundenen Sanktionen in Kauf zu nehmen, weil diese nicht einschneidend sind, was dem Sinn und Zweck der Transparenzregeln widerspricht. Gleichzeitig ist zu beachten, dass publik gewordene Verstöße für die politischen Akteure rufschädigend wirken können.

A 6 Angaben zur Online-Befragung

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Rücklauf der Online-Befragung nach verschiedenen Gruppen von Teilnehmenden.

DA 4: Beschreibung der Online-Befragung			
<i>Variable</i>	<i>Ausprägung</i>	<i>Absolut</i>	<i>Anteil an allen Teilnehmenden</i>
Total	Alle Befragten, die die Online-Befragung abgeschlossen haben	191	100%
Verschiedene Arten der Offenlegung aufgrund der Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung (Mehrfachantworten)			
Offenlegung für die Wahlen zum Nationalrat 2023	Alle Teilnehmenden an der Online-Befragung, die im Rahmen der Offenlegungspflichten Einnahmen für die Kampagne zur Nationalratswahl 2023 offengelegt haben.	141	74%
Offenlegung für die Wahlen zum Ständerat 2023	Alle Teilnehmenden an der Online-Befragung, die im Rahmen der Offenlegungspflichten Einnahmen für die Kampagne zur Ständeratswahl 2023 offengelegt haben	56	29%
Offenlegung anlässlich einer oder mehrerer Kampagnen für eine eidgenössische Abstimmung	Alle Teilnehmenden an der Online-Befragung, die im Rahmen der Offenlegungspflichten Einnahmen für die Kampagne zu einer oder mehreren nationalen Abstimmungen offengelegt haben.	53	28%
Offenlegung anlässlich der Parteienfinanzierung 2023	Alle Teilnehmenden an der Online-Befragung, die im Rahmen der Offenlegungspflichten Einnahmen zur Parteienfinanzierung für das Jahr 2023 offengelegt haben.	32	7%
Funktion bei der Umsetzung der Transparenzregeln zur Politikfinanzierung (Mehrfachantworten)			
Gesamtverantwortung	Gesamtverantwortung zur Umsetzung für die eigene Organisation, für einen Kandidaten/eine Kandidatin	138	74%
Eintragen der Daten auf dem elektronischen Melderegister	Eintragen der Daten auf dem elektronischen Melderegister der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)	109	57%
Zusammentragen der Daten	Zusammentragen der Daten zur Offenlegung	103	54%
Sonstiges	Sonstige Funktionen	8	4%

Quelle: Darstellung Interface 2025, basierend auf der Online-Befragung.

A 7 Informationen zur Medienanalyse

Die folgenden Darstellungen geben einen Überblick darüber, nach welchen Kriterien wir die Medienanalyse vorgenommen haben.

DA 5: Suchbegriffe bei der Medienanalyse

<i>Deutsch</i>	<i>Französisch</i>	<i>Italienisch</i>
«Politikfinanzierung»	«financement de la vie politique», «financement politique», «financement de la politique»	«finanziamento della vita politica», «finanziamento politico», «finanziamento della politica»,
«Parteienfinanzierung», «Parteifinanzierung»	«financement des partis», «financement du parti»	«finanziamento dei partiti», «finanziamento del partito»
«Wahlkampffinanzierung», «Wahlfinanzierung», «Kampagnenfinanzierung»	«financement de la campagne», «financement des campagnes», «financement de l'élection», «financement des élections»	«finanziamento della campagna», «finanziamento delle campagne», «finanziamento dell'elezione», «finanziamento delle elezioni»

Quelle: Darstellung Interface 2025.

DA 6: Im Rahmen der Medienanalyse verwendete Kategorien

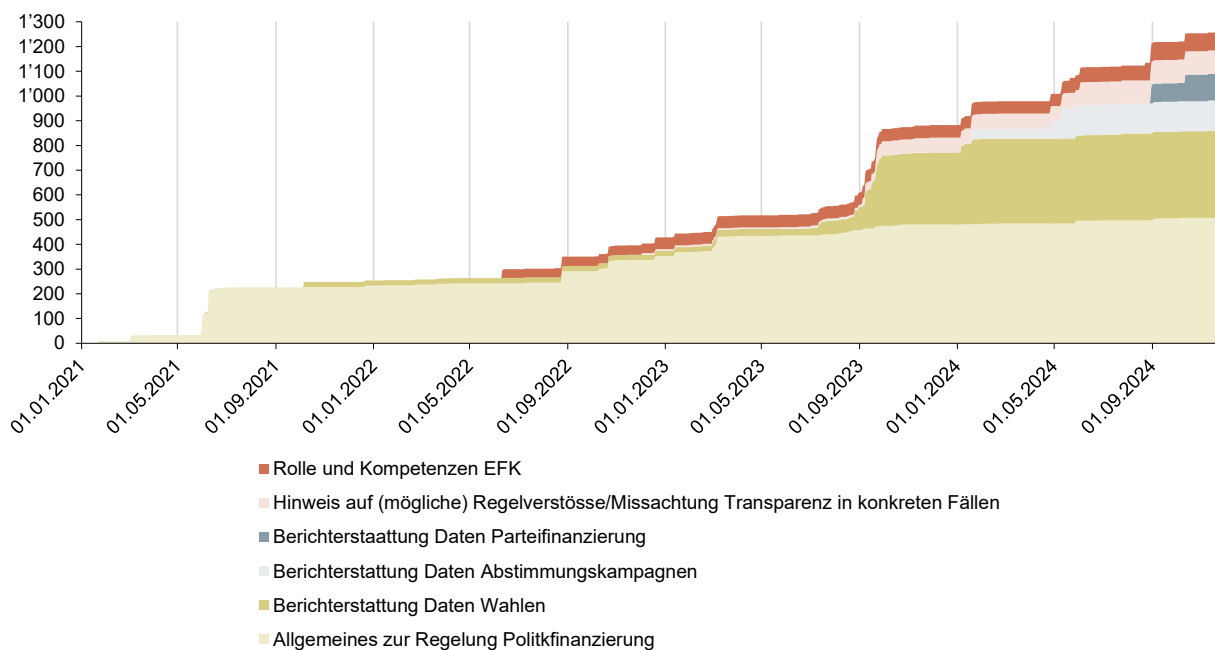
Nr.	Name der Kategorie	Beschreibung der Kategorie
1	Allgemeines zu den Regelungen betreffend die Politikfinanzierung	Beschreibung und Beurteilung der Funktionsweise der Regelungen (inkl. gesetzlicher Lücken und möglicher Umgehungsversuche)
2	Berichterstattung Daten Wahlen	Berichte zu Budgets und zu Schlussberichten Wahlen
3	Berichterstattung Daten Parteienfinanzierung	Berichte zu Angaben der Parteien zur Finanzierung
4	Berichterstattung Daten Abstimmungskampagnen	Berichte zu Budgets und Schlussberichten Abstimmungskampagnen
5	Rolle und Kompetenzen EFK	Insbesondere die Frage, ob die EFK die richtige Stelle für die Umsetzung und Kontrolle ist und welche Kompetenzen sie haben sollte.
6	Hinweis auf (mögliche) Regelverstösse/Missachtung Transparenz in konkreten Fällen	Artikel zu möglichen Regelverstössen und der Reaktion der Behörden

Quelle: Darstellung Interface 2025.

A 8 Medienberichterstattung über den Zeitverlauf

Die folgende Darstellung bietet Informationen danach, in welchem Zeitraum wie viele Medien-Artikel zu einem spezifischen Aspekt der Transparenzregeln veröffentlicht worden sind.

DA 7: Medienberichterstattung über den Zeitverlauf nach Thema



Legende: Y-Achse: Anzahl publizierte Artikel.

Quelle: Darstellung Interface 2025.