

Allianz 'Gesunde Schweiz', c/o Public Health Schweiz, Dufourstrasse 30, 3005 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 31. März 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Allianz 'Gesunde Schweiz' (AGS) setzt sich ein für eine Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz. Sie vertritt über 40 Kollektivmitglieder. Dazu gehören Gesundheitsligen sowie Organisationen aus dem öffentlichen und privaten Gesundheitswesen.

Unterstützen der Stellungnahme von Transparency International Schweiz

Die AGS unterstützt umfassend die Ausführungen von Transparency International Schweiz zur Vernehmlassung der Vpofi und schliesst sich deren Stellungnahme an. Die AGS ergänzt diese im Folgenden mit spezifischen Bemerkungen zum Thema «Tabak».

Tabaklobby insbesondere betroffen von Intransparenz

Über Jahrzehnte beeinflusste die Tabakindustrie Wissenschaft und Öffentlichkeit mit vielfach illegalen Methoden. Als direkte Folge verlangt die internationale Rahmenkonvention der Weltgesundheitsorganisation über die Tabakkontrolle (FCTC) – welche die Schweiz 2004 unterschrieben, aber bislang nicht ratifiziert hat – von den Vertragsparteien, dass diese

«wirksame Massnahmen ergreifen, um Beiträge der Tabakindustrie oder von Einrichtungen, die sich für ihre Interessen einsetzen, an politische Parteien, Kandidaten oder Kampagnen zu

verbieten oder die vollständige Offenlegung solcher Beiträge zu verlangen.» (Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5.3 des FCTC, Empfehlung 4.11)

Zum Vergleich: In Deutschland, wo Parteispenden ausgewiesen werden müssen, ist bekannt, dass zwei von drei Parteien regelmässig Spenden des weltgrössten Tabakkonzerns erhalten. Die Problematik für die Schweiz zeigt sich exemplarisch im aktuellen Beispiel, der Abstimmung zur Volksinitiative «Kinder ohne Tabak» vom Februar 2022: Öffentlich gar nicht oder nur widerwillig in Erscheinung tretend, hatte die Tabakindustrie dennoch einen wesentlichen Anteil an der Finanzierung der Gegenkampagne.¹

Aus diesen Gründen sieht die AGS einen direkten Bezug zwischen transparenter Politikfinanzierung und der Tabakbranche bzw. einen positiven Effekt der Verordnung auf die Transparenz der Schweizer Tabakpolitik.

Mit freundlichen Grüssen



Hans Stöckli
Präsident

¹ Del Favero, Laura: Tabakwerbeverbot. Lobby finanziert Nein-Komitee mit, in: Nau, 08.01.2022, <https://www.nau.ch/politik/bundeshaus/tabakwerbeverbot-lobby-finanziert-nein-komitee-mit-66080424> (09.03.2022)
Tischhauser, Pascal: Kampf um die Kantone. Tabak-Initiative entscheidet sich in den ländlichen Regionen, in: Blick, 07.01.2022, <https://www.blick.ch/politik/tabak-initiative-entscheidet-sich-in-den-laendlichen-regionen-kampf-um-die-kantone-id17213509.html> (09.03.2022)



Arbeitsgemeinschaft
Tabakprävention Schweiz

Association suisse pour
la prévention du tabagisme

Associazione svizzera per
la prevenzione del tabagismo

AT Schweiz, Haslerstrasse 30, 3008 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 16. März 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz (AT Schweiz) ist das Kompetenzzentrum für Tabakprävention der Schweiz. Als Dachorganisation zur Förderung des Nichtrauchens vertritt die AT Schweiz über 50 Kollektivmitglieder. Dazu gehören nationale und kantonale Gesundheitsligen, Organisationen aus dem öffentlichen und privaten Gesundheitswesen sowie kantonale Fachstellen.

Die AT Schweiz setzt sich im Auftrag und in Absprache mit ihren Mitgliederorganisationen für die Stärkung jener strukturellen Bedingungen ein, die nötig sind, um den Tabak- und Nikotinkonsum zu senken.

Unterstützen der Stellungnahme von Transparency International Schweiz

Die AT Schweiz unterstützt umfassend die Ausführungen von Transparency International Schweiz zur Vernehmlassung der Vpofi und schliesst sich deren Stellungnahme an. Die AT Schweiz ergänzt diese im Folgenden mit spezifischen Bemerkungen zum Thema «Tabak».

Tabaklobby insbesondere betroffen von Intransparenz

Über Jahrzehnte beeinflusste die Tabakindustrie Wissenschaft und Öffentlichkeit mit vielfach illegalen Methoden. Als direkte Folge verlangt die internationale Rahmenkonvention der Weltgesundheitsorganisation über die Tabakkontrolle (FCTC) – welche die Schweiz 2004 unterschrieben, aber bislang nicht ratifiziert hat – von den Vertragsparteien, dass diese

«wirksame Massnahmen ergreifen, um Beiträge der Tabakindustrie oder von Einrichtungen, die sich für ihre Interessen einsetzen, an politische Parteien, Kandidaten oder Kampagnen zu verbieten oder die vollständige Offenlegung solcher Beiträge zu verlangen.» (Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5.3 des FCTC, Empfehlung 4.11)

Zum Vergleich: In Deutschland, wo Parteispenden ausgewiesen werden müssen, ist bekannt, dass zwei von drei Parteien regelmässig Spenden des weltgrössten Tabakkonzerns erhalten. Die Problematik für die Schweiz zeigt sich exemplarisch im aktuellen Beispiel, der Abstimmung zur Volksinitiative «Kinder ohne Tabak» vom Februar 2022: Öffentlich gar nicht oder nur widerwillig in Erscheinung tretend, hatte die Tabakindustrie dennoch einen wesentlichen Anteil an der Finanzierung der Gegenkampagne.¹

Aus diesen Gründen sieht die AT Schweiz einen direkten Bezug zwischen transparenter Politfinanzierung und der Tabakbranche bzw. einen positiven Effekt der Verordnung auf die Transparenz der Schweizer Tabakpolitik.

Mit freundlichen Grüssen



Luciano Ruggia

Geschäftsführer

¹ Del Favero, Laura: Tabakwerbeverbot. Lobby finanziert Nein-Komitee mit, in: Nau, 08.01.2022, <https://www.nau.ch/politik/bundeshaus/tabakwerbeverbot-lobby-finanziert-nein-komitee-mit-66080424> (09.03.2022)

Tischhauser, Pascal: Kampf um die Kantone. Tabak-Initiative entscheidet sich in den ländlichen Regionen, in: Blick, 07.01.2022, <https://www.blick.ch/politik/tabak-initiative-entscheidet-sich-in-den-laendlichen-regionen-kampf-um-die-kantone-id17213509.html> (09.03.2022)

Lindenrain 5
3012 Bern

031 300 58 60
info@blaueskreuz.ch
www.blaueskreuz.ch

Postkonto 30-4645-7



Bern, 29. März 2022

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Cornelia.perler@bj.admin.ch

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter

Sehr geehrte Frau Perler

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Blaue Kreuz ist die Fachorganisation für Alkohol- und Suchtfragen. Seit mehr als einem Jahrhundert setzen wir uns für Prävention ein und für Menschen, die von Sucht betroffen sind – Konsumierende und deren Umfeld. Um den Missbrauch von Alkohol und anderen Suchtmitteln, wie Tabak, nachhaltig zu reduzieren, engagieren wir uns.

Unterstützung von Transparency International Schweiz und weitergehende Forderungen

Das Blaue Kreuz übernimmt die Stellungnahme von Transparency International Schweiz, namentlich die 28 Bemerkungen und Änderungen zu den einzelnen Artikeln (Vernehmlassungsantwort vom 22.02.2022). zur Vernehmlassung der Vpofi. Das Blaue Kreuz ergänzt diese mit spezifischen Bemerkungen zu Alkohol und Tabak.

Der Einfluss der Alkohol- sowie der Tabakindustrie auf Gesundheitsgesetzgebung wird von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) angeprangert und verurteilt. Der Einfluss dieser Industrien ist ein Grund, warum die Schweiz in der Alkohol- und Tabakkontrolle im internationalen Vergleich so schlecht abschneidet. Oft findet dieser Einfluss nicht öffentlich statt. Mehr Transparenz hilft deshalb den Parteien im Wettbewerb um Wählerstimmen, und den Wählenden bei der Auswahl der Kandidierenden.

Im Jahr 2010 verabschiedeten 193 Mitgliedstaaten der WHO die «Weltweite Strategie zur Senkung des Alkoholmissbrauchs» («Global strategy to reduce the harmful use of alcohol»). Eines ihrer fünf Ziele ist der Ausbau des Monitorings. Zur Zeit erarbeitet die WHO eine neue Strategie zur Senkung des Alkoholmissbrauchs 2022 bis 2030.¹ Darin wird der negative Einfluss auf die Gesetzgebungen explizit aufgenommen.

¹ Zur Zeit in einer Version vom 23. Juli 2021 „First Draft“.

Über Jahrzehnte beeinflusste auch die Tabakindustrie Wissenschaft und Öffentlichkeit oft mit illegalen Methoden. Als direkte Folge verlangt die WHO im internationalen Rahmenkonvention über die Tabakkontrolle (FCTC) – welche die Schweiz 2004 unterschrieben, aber bislang nicht ratifiziert hat – von den Vertragsparteien, dass diese «wirksame Massnahmen ergreifen, um Beiträge der Tabakindustrie oder von Einrichtungen, die sich für ihre Interessen einsetzen, an politische Parteien, Kandidaten oder Kampagnen zu verbieten oder die vollständige Offenlegung solcher Beiträge zu verlangen.» (Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5.3 des FCTC, Empfehlung 4.11) Zum Vergleich: In Deutschland, wo Parteispenden ausgewiesen werden müssen, ist bekannt, dass zwei von drei Parteien regelmässig Spenden des weltgrössten Tabakkonzerns erhalten. Die Problematik für die Schweiz zeigt sich exemplarisch im aktuellen Beispiel, der Abstimmung zur Volksinitiative «Kinder ohne Tabak» vom Februar 2022: Öffentlich gar nicht oder nur widerwillig in Erscheinung tretend, hatte die Tabakindustrie dennoch einen wesentlichen Anteil an der Finanzierung der Gegenkampagne.²

Aus diesen Gründen sieht das Blaue Kreuz einen direkten Bezug zwischen transparenter Politikfinanzierung und der Gesundheitspolitik, namentlich der Alkohol- und Tabakprävention.

Mit freundlichen Grüssen

Didier Rochat
Geschäftsführer

² Del Favero, Laura: Tabakwerbeverbot. Lobby finanziert Nein-Komitee mit, in: Nau, 08.01.2022, <https://www.nau.ch/politik/bundeshaus/tabakwerbeverbot-lobby-finanziert-nein-komitee-mit-66080424> (09.03.2022)

Tischhauser, Pascal: Kampf um die Kantone. Tabak-Initiative entscheidet sich in den ländlichen Regionen, in: Blick, 07.01.2022, <https://www.blick.ch/politik/tabak-initiative-entscheidet-sich-in-den-laendlichen-regionen-kampf-um-die-kantone-id17213509.html> (09.03.2022)

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Département fédéral de justice et police
3003 Berne

Par courrier électronique :
cornelia.perler@bj.admin.ch

Paudex, le 29 mars 2022
PGB

Projet d'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance du projet cité en titre, mis en consultation par vos soins et qui a retenu toute notre attention dans la mesure où notre organisation participe à certaines campagnes de votations. Nous prenons ainsi la liberté de vous adresser notre position.

Contexte

Le principe de la transparence du financement de la vie politique, sur le plan fédéral, a été accepté par le Parlement le 18 juin 2021, avec l'introduction des nouveaux articles 76b à 76k dans la loi fédérale sur les droits politiques. Le présent projet d'ordonnance vise à préciser et clarifier un certain nombre d'éléments.

Nous pouvons rappeler ici que, lors de la consultation de 2019 portant sur le projet législatif et donc sur le principe même de la transparence du financement de la vie politique, nous avons adopté une position négative. Nous avons souligné la difficulté de contrôler les informations fournies, la possibilité de contourner la publicité des dons importants, la difficulté ou l'impossibilité de chiffrer certains éléments (engagement du Conseil fédéral, de certaines personnalités ou de certains médias en faveur d'un objet de votation) ; il nous semblait que les nouvelles règles de transparence ne réussiraient au mieux qu'à « quantifier » des rapports de force déjà connus, sans vaincre pour autant la méfiance populaire vis-à-vis du manque de transparence de certains acteurs de la vie politique.

Cela étant, ces nouvelles règles ont maintenant été adoptées et il est donc indispensable que les personnes physiques et morales qui s'engagent dans des campagnes de votation disposent d'informations les plus précises possibles quant aux obligations qui leur incombent désormais.

Nous nous limitons à aborder ici quatre aspects particuliers du projet d'ordonnance qui appellent une réaction de notre part.

1. Définitions (art. 2) :

Nous saluons la volonté de définir le plus précisément possible les notions de *recettes* et de *libéralités non monétaires*, tout en constatant que la volonté de tout compter – certes logique si l'on veut que les comparaisons soient correctes – posera des défis importants aux personnes chargées de tenir la comptabilité des campagnes politiques, qui se trouveront confrontées à des risques d'erreurs ou d'oublis involontaires.

Nous retenons en particulier qu'il s'agira de compter, dans ces notions, les biens et les services fournis « gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché », ce qui obligera à comptabiliser dans les recettes non seulement des biens et services non facturés, mais aussi des rabais sur certains biens et services facturés.

Un premier élément apparemment rassurant est que la définition des *libéralités non monétaires* précise que celles-ci ne devront être comptabilisées que « s'il est évident pour le bénéficiaire, compte tenu des circonstances, que la libéralité est faite dans le but de soutenir un parti politique ou une campagne électorale ou de votation ». Cela exclut les rabais commerciaux courants non liés à une campagne politique particulière ; cela exclut aussi que la personne chargée de tenir la comptabilité d'une campagne politique doive effectuer des recherches sur tous les prix facturés pour découvrir si ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un rabais. **Nous estimons que cette précision ne devrait pas figurer uniquement dans la définition des libéralités non monétaires, mais aussi dans celle des recettes, dans un souci d'harmonisation de ces deux définitions.**

Un second élément apparemment rassurant est que la comptabilisation des biens ou services « rendus gratuitement ou à un prix inférieur au prix du marché » n'est exigée que lorsque ceux-ci sont « habituellement fournis à titre commercial ». Selon le rapport explicatif (p. 9), cela exclut « les activités de milice qu'une personne exerce au sein de son parti ou du comité d'organisation d'une campagne ». Le rapport précise explicitement que cela doit exclure « par exemple l'engagement personnel intensif et bénévole qui consiste, pour les membres d'un parti ou d'un comité, à consacrer des journées ou des nuits entières au collage d'affiches, à la conception de logiciels ou à la création et à la maintenance de sites Web ». Il est néanmoins ajouté qu'« un service sera réputé libéralité non-monétaire si celui qui le fournit le propose habituellement à titre commercial (p. ex. informaticien configurant gratuitement des logiciels pour son parti ou graphiste concevant pour son parti des prospectus à prix cassé) ». Ces explications sont bienvenues pour guider les futurs responsables des comptabilités des campagnes politiques. Cependant, sur le fond, nous considérons qu'il serait absurde de traiter différemment l'engagement militant et non professionnel d'une personne selon qu'elle exerce professionnellement l'activité en question ou qu'elle exerce un autre métier ; un informaticien qui consacre ses jours de congé à créer et à gérer un site internet ne représente pas une « libéralité » différente qu'un étudiant ou un avocat qui accomplit le même travail à ses heures de libres. **Nous plaillons donc pour que seuls les services fournis gratuitement ou à prix réduit dans un cadre professionnel soient indiqués dans les recettes ou dans les libéralités non monétaires.**

2. Auteur réel d'une libéralité (art. 5 al. 2)

Concernant la déclaration des libéralités de plus de 15'000 francs, il est précisé que l'auteur d'une telle libéralité, tel qu'il doit être annoncé par les responsables de la campagne, est celui « qui avait à l'origine octroyé la libéralité en vue de soutenir l'acteur politique ». Le rapport explicatif (p. 13-14) précise que cette définition « vise à éviter qu'il ne soit facile de contourner la loi par l'entremise de tiers (p. ex. des associations) ».

Cette disposition, bien que cohérente avec le but de transparence recherché, est inapplicable. On ne peut en effet pas attendre d'un responsable de campagne qui tient la comptabilité de celle-ci, qu'il enquête systématiquement pour savoir si les auteurs apparents des libéralités reçues ne sont pas de simples intermédiaires. **Les seules investigations éventuellement exigibles devraient se limiter aux cas où il est évident ou facilement compréhensible que l'auteur apparent n'est qu'un intermédiaire.**

3. Moment de l'entrée en vigueur des nouvelles règles :

Il est prévu que les nouvelles dispositions entrent en vigueur le 23 octobre 2022 en vue des élections fédérales du 22 octobre 2023. Pour les campagnes de votation, l'obligation d'annoncer les recettes et les libéralités de plus de 15'000 francs court dès le 4 mars 2023 en vue des votations fédérales du 3 mars 2024.

Ces délais méritent d'être soulignés en raison de leur importance pour les acteurs politiques concernés. Nous constatons qu'ils offrent une marge convenable pour se préparer et nous n'avons donc pas d'objection à formuler à ce sujet.

4. Prise en compte ou non des campagnes de récolte de signatures

Le projet législatif tel qu'il a été mis en consultation en 2019, puis transmis au Parlement, indiquait explicitement que les campagnes de récolte de signatures étaient considérées comme des campagnes politiques distinctes des campagnes de votation et qu'elles étaient donc astreintes à des annonces distinctes (recettes budgétées, recettes effectives, libéralités excédant une certaine limite). Ensuite, dans le cadre des travaux parlementaires, la prise en compte des campagnes de récolte de signatures a été *expressément exclue* du projet, afin de simplifier ce dernier. Les nouveaux articles 76b à 76k LDP n'y font ainsi plus aucune allusion, se bornant à mentionner les *campagnes en vue d'une votation fédérale*.

En s'appuyant sur ces faits, on pourrait être fondé à considérer que les campagnes de récolte de signatures ne sont pas soumises aux nouvelles règles de transparence. Pourtant, il nous semble que ce point mériterait d'être explicitement précisé à quelque part – au moins dans l'ordonnance – afin de lever tout doute et toute ambiguïté.

Dans le cas d'une initiative populaire, la récolte de signatures et la campagne en vue de la votation constituent, dans la très grande majorité des cas, deux étapes clairement séparées dans le temps. Dans le cas d'un référendum en revanche, ces deux étapes s'enchaînent le plus souvent dans un court laps de temps (moins d'une année) et elles sont le plus souvent menées par un même comité de campagne. Dans un tel cas, des questions se posent :

- La condition d'un engagement de plus de 50'000 francs (art. 76c al. 1 LDP) comprend-elle ou non les montants consacrés à la récolte des signatures ?
- Les recettes (budgétées et effectives) devant être annoncées (art. 76c al. 2 let. a LDP) comprennent-elles les recettes affectées à la récolte de signatures ?
- Les libéralités (monétaires ou non monétaires) « octroyées dans les 12 mois précédant la votation » (art. 76c al. 2 let. b LDP) comprennent-elles les libéralités reçues dans le cadre de la récolte de signatures ? (en considérant que la récolte de signatures en vue d'un référendum a généralement lieu dans les 12 mois précédant la votation)

Nous insistons sur le fait que les campagnes de récolte de signatures en vue d'une initiative populaire (plus de 12 mois avant la votation) et celles destinées à un référendum (moins de 12 mois avant la votation) doivent impérativement être traitées sur un pied d'égalité.

En supprimant dans la loi toute allusion aux campagnes de récolte de signatures, le Parlement a certes rendu la loi plus simple, mais il a aussi créé une incertitude juridique, tout particulièrement dans le cas d'un référendum. **Nous estimons que cette incertitude doit impérativement être levée par des dispositions sans équivoque.**

* * *

En conclusion, et en nous référant aux objections qui précèdent, nous considérons le projet d'OFipo, tel que mis en consultation, comme insuffisamment abouti.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
cornelia.perler@bj.admin.ch

30. März 2022

Stellungnahme zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Frau Perler

Im Dezember 2021 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economiesuisse nimmt gestützt auf die Rolle des Verbandes als direkt adressierter Akteur bei politischen Kampagnen sowie dem Input aus dem Kreise der Mitglieder wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse unterstützt den politischen Willen, Transparenz beim Mitteleinsatz in der Schweizer Politiklandschaft zu schaffen. economiesuisse führt regelmässig Kampagnen in wirtschaftspolitischen Fragen und ist sich dabei seiner staats- und demokratiepolitischen Verantwortung bewusst. Richtig und fair angewandt ist eine Transparenzregulierung eine Opportunität für die Demokratie, da sie ein klares Bild über die eingesetzten Mittel in der Politik schafft und es damit dem Stimmvolk ermöglicht wird, diese Information im Rahmen der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Eine lückenhafte Erfassung der finanziellen und personellen Mittel dagegen führt de facto zu einer amtlich legitimierten, verfälschten Darstellung. Ein solches Zerrbild wäre das Gegenteil dessen, was der ursprüngliche politische Wille der Initianten und des Gesetzgebers war. Erreicht würde nicht mehr Transparenz, sondern eine officialisierte Scheintransparenz, welche die politische Willensbildung negativ beeinflussen könnte.

Vor diesem Hintergrund gilt es, Mängel der Vorlage klar zu benennen:

- Die Vorlage verfehlt es, ausreichend Klarheit zu schaffen, welche Vorgänge welches Verhalten zur Folge haben sollen. Damit wird der strafrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz verletzt. Rechtsentwicklung darf nicht über Strafverfahren zu Lasten der Adressaten der Regulierung erfolgen (Ziff. 2).

- Die Vorlage erfüllt die Anforderungen an eine objektive Darstellung der eingesetzten Mittel in der schweizerischen Politiklandschaft nicht. Unterschiedliche Formen des Mitteleinsatzes müssen sich gegenüberstellen lassen. Dies muss in der Verordnung so weit wie möglich berücksichtigt werden (Ziff. 3).

1 Einleitung

economiesuisse ist ein wichtiger Kampagnenakteur bei wirtschaftspolitischen Volksabstimmungen in der Schweiz. Der Verband ist sich dabei seiner staats- und demokratiepolitischen Verantwortung bewusst. Transparenzbestimmungen zur Politikfinanzierung hätten das Potential aufzuzeigen, welcher Mitteleinsatz heute in der Schweiz bei politischen Vorlagen und Wahlen erfolgt. Diese Information kann für das Stimmvolk relevant sein. Entsprechend wichtig ist daher, dass die Angaben – ungeachtet aus welchen politischen Kreisen sie stammen - direkt vergleichbar sind. Es dürfen aus demokratiepolitischen Erwägungen keine Fehlinterpretationen in Bezug auf den erfolgten Mitteleinsatz der unterschiedlichen politischen Akteure vorgenommen werden können.

economiesuisse bezweifelt, dass die von der Verordnung aktuell vorgesehenen Bestimmungen diese beabsichtigte Wirkung entfalten können und ein objektives Bild der Politikfinanzierung ermöglichen. Zahlreiche politische Akteure handeln heute mit höchster Professionalität und unter substanziellem Mitteleinsatz. Die politischen Lager investieren bei vielen Abstimmungen oftmals vergleichbare Aufwendungen. Wie unlängst die Abstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative gezeigt hat, sind auf beiden Seiten vergleichbare Mittel vorhanden, die den Möglichkeiten der Wirtschaft in nichts nachstehen und diese sogar übersteigen. Ein unlängst erschienen Buch bestätigt diese Einschätzung¹. economiesuisse erwartet, dass die Regulierung so ausgestaltet wird, dass die Kräfteverhältnisse transparent werden und sich einzelne Akteure nicht hinter unklaren Formulierungen und vermeintlicher Nichtbetroffenheit verstecken können.

Falls auf Grund der neuen Regeln der Eindruck entstünde, dass eine Koalition gesamthaft mehr in eine Abstimmung investiert als die andere, dies aber nicht zutrifft, da der Mitteleinsatz nicht von den Bestimmungen erfasst wurde, so beispielsweise durch Crowdfunding oder nicht erfasste Tätigkeiten unter den Schwellenwerten einzelner Akteure, die gleichwohl koordiniert auftreten, ist die daraus resultierende Falschinterpretation in der Öffentlichkeit staatspolitisch heikel. Die Einführung der neuen Regeln würde unserer Demokratie und ihrer Verankerung/Beteiligung im Volk damit mehr schaden als nützen.

2 Rechtssicherheit / Verfahren

Das System der Transparenzregeln ist in der Schweiz auf nationaler Ebene neu und noch unerprobt. Zahlreiche Fragen sind offen und müssen geklärt werden. Dies bestätigte in den vergangenen Wochen auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die als Aufsichtsbehörde vorgesehen ist. Ungeklärte Punkte, die in der Praxis von erheblicher Relevanz sind, bestehen namentlich bei der Abgrenzung und Berechnung von unterschiedlichen Vorgängen, die eine Meldepflicht zur Folge haben. Insbesondere vor dem Hintergrund der Strafbestimmungen von Art. 76j des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ist dies staatspolitisch und rechtspolitisch fragwürdig. Das durch eine derart pauschale Strafnorm sanktionierte Verhalten ist nicht ausreichend vorhersehbar, damit eine Bestrafung der Adressaten, welche mangels Klarheit auch eine andere Interpretation als die EFK vornehmen könnten, angemessen ist.

¹ Peter Buomberger, Daniel Piazza, Wer finanziert die Schweizer Politik? Auf dem Weg zu mehr Transparenz und Demokratie. Mit 14 Tipps für politisches Fundraising, 2022, NZZ Libro.

Die Adressaten der neuen Regulierung müssen klar erkennen können, was als Fehlverhalten eingestuft würde und damit strafrechtlich relevant wäre. Heute sind weder die Vorhersehbarkeit des Fehlverhaltens noch die Gleichbehandlung eines Sachverhalts durch die EFK, welche ja eine Strafanzeige machen würde und damit einen enormen Interpretationsspielraum hat, gesichert. Das öffnet gewollt oder nicht die Tür zu staatlicher Willkür.

Vor diesem Hintergrund besonders fragwürdig ist das von der EFK in der Diskussion aufgebrachte Vorgehen. Statt vor Inkraftsetzung der neuen Regeln Klärung zu schaffen, beabsichtigt die EFK nach deren Inkraftsetzung durch Strafverfahren und über die Zeit die Lückenfüllung vorzunehmen. Ein solches Vorgehen ist präzedenzlos und wird mit Nachdruck abgelehnt.

Strafverfahren bedeuten für die involvierten Personen und Organisationen einen hohen persönlichen Stress, Aufwand sowie ein enormes Reputationsrisiko. Strafverfahren würden medial ausgeschlachtet und würden zu Vorverurteilungen führen. Das wäre der Fall selbst bei einer Einstellung des Verfahrens, weil zwischen Strafanzeige und Einstellungsverfügung oft viel Zeit verstreicht und das Resultat medial kaum wiedergegeben wird. Das von der EFK vorgesehene Verfahren würde aus Sicht der Öffentlichkeit wegen der Vorverurteilungen und der medialen Asymmetrie der Berichterstattung zu einem generellen Reputationsschaden der politischen Arbeit und deren Akteure führen.

Strafverfahren sind damit keineswegs zur Rechtsentwicklung in einem noch wenig etablierten Rechtsgebiet geeignet. Wie bei allen Regulierungsvorhaben ist stattdessen auch hier rechtsstaatlich belastbar sicherzustellen, dass die Regulierungsunterworfenen klar wissen, was der Staat von ihnen verlangt, damit sie sich entsprechend vorbereiten und die neuen Regeln anwenden können.

economiesuisse pocht daher auf berechenbaren und planbaren Regeln. Soweit dies durch Gesetz und Verordnung nicht möglich ist, wird es an der Aufsichtsbehörde liegen, im Vorfeld die notwendige Klarheit zu schaffen und ständig dazu beizutragen, dass alle Adressaten die aktuelle Praxis kennen. Sollten auf dem Tool der EFK beispielsweise wie angekündigt Auskünfte zur Erfassung relevanter Vorgänge erteilt werden, so müssen diese einerseits rechtlich verbindlich erfolgen und andererseits für alle Adressaten einsehbar sein. Nur so kann eine Informationsasymmetrie bei den Akteuren verhindert werden.

economiesuisse erwartet daher, dass der Bundesrat und die mit dem Vollzug befasste EFK schnell und über die Verordnung hinaus Rechtssicherheit schaffen. Alternativ – sollten sich weder das BJ im Rahmen der Verordnung noch die EFK im Stande sehen, in angemessener Frist vor Inkrafttreten der neuen Regeln Rechtssicherheit zu schaffen – sind insbesondere die Strafbestimmungen mangels ausreichender Bestimmtheit auszusetzen. Alles andere wäre rechtsstaatlich fragwürdig. Eine Rechtsentwicklung über Strafverfahren ist nicht akzeptabel.

3 Schaffung der objektiven Vergleichbarkeit des Mitteleinsatzes in der Schweizer Politiklandschaft: Erfassung aller geldwerten Leistungen

Unter dem Gesichtspunkt der Objektivität und Fairness und vor dem Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung ist entscheidend, dass mit den neuen Regeln für alle politischen Akteure gleich lange Spiesse geschaffen werden. Dies erfordert Präzisierungen in der Verordnung und den Begleitmaterialien. Ebenso ist nach Inkraftsetzung der neuen Regeln die umfassende breite Aufklärung durch den Bund und die Kontrolle aller politischen Akteure in der Schweiz erforderlich. Dies betrifft insbesondere diejenigen Akteure, die von sich annehmen, die Schwellenwerte von 50'000 Franken, resp. 15'000 Franken nicht zu erreichen oder die neuen Regeln gar nicht auf dem Radar haben. Ohne konsequente Anwendung der neuen Bestimmungen auf sämtliche politische Akteure besteht die Gefahr einer «offiziellen Scheintransparenz».

3.1 Einführung eines obligatorischen Kontrollmechanismus für alle politischen Akteure
Grundlage aller Pflichten ist die Kenntnis des politischen Akteurs, dass er einen offenlegungspflichtigen Schwellenwert erreicht hat. Damit er diese Information überhaupt erhalten kann, muss er verpflichtet werden, die von ihm investierten Mittel vom ersten Moment an zu erfassen.

Art. 2 lit. d des Vorentwurfes definiert die Kampagnenführung als einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten unter Einsatz von monetären und/oder nichtmonetären Mitteln, um eine Wahl in die eidgenössischen Räte oder eine eidgenössische Abstimmung unmittelbar zu beeinflussen. Damit sind grundsätzlich alle natürlichen und juristischen Personen in der Schweiz von den Bestimmungen erfasst und müssen ihren Mitteleinsatz offenlegen, sobald sie den Schwellenwert von CHF 50'000 überschreiten. Dies dürfte bei weitem nicht allen Akteuren in dieser Klarheit auch bewusst sein. Wenn diese sich von den neuen Regeln zum Vornherein nicht angesprochen fühlen, werden sie aber auch nicht in der Lage sein, das Erreichen des Schwellenwertes zu erkennen. Dies gilt es mit einer obligatorischen Buchführungspflicht für alle Akteure zu verhindern, die mehr tun als nur Mittel für kampagnenführende Organisationen bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zu beschaffen.

Jeder politische Akteur, der eine eidg. Wahl oder Kampagne zu beeinflussen beabsichtigt, sollte darum verpflichtet werden, sich bei der EFK zu melden und sich in einem Zentralregister erfassen zu lassen. Er verpflichtet sich sodann, ab Zeitpunkt der Meldung umfassend Buch zu führen über aufgewendete Eigenmittel, finanzielle Zuschüsse und eingehende geldwerte Leistungen, damit er bei Erreichen der entsprechenden Schwellenwerte in der Lage ist, seiner Offenlegungspflicht nachzukommen und die Kontrollbehörde eine Möglichkeit hat, die Angaben auch nachzuvollziehen. Zum Zeitpunkt der Anmeldung kann der politische Akteur auch auf andere Akteure hinweisen, mit denen er zusammenarbeitet und deklarieren, dass er eine gemeinsame Buchhaltung mit den anderen Akteuren zu führen beabsichtigt. Dabei ist es dem Akteur freigestellt, ob er die Buchhaltung auf seinen eigenen Systemen oder auf dem – dies dürfte vor allem für kleinere Akteure interessant sein – von der EFK angebotenen System führen will.

Der Bundesrat gibt die offiziellen Abstimmungstermine erst vier bis sechs Monate vor dem Termin bekannt. Die gesetzliche Reportingpflicht beginnt aber 12 Monate vor dem Referenzzeitpunkt des Abstimmungstermins. Dies führt dazu, dass alle kampagnenführenden Akteure faktisch zu einer rollenden Führung eines umfassenden Zuwendungsregisters verpflichtet sein müssen, schliesslich kann niemand genau wissen, ab wann rückwirkend die Reportingpflicht gilt.

3.2 Verhinderung des Rechtsmissbrauches durch koordiniert agierende Akteure unter den Schwellenwerten

Art. 2 lit. e des Vorentwurfes definiert die gemeinsame Kampagnenführung als einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten nach Art. 2 lit. d durch verschiedene natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, indem diese eine Kampagne gemeinsam planen, in der Öffentlichkeit gemeinsam auftreten und eine gemeinsame Rechnung führen. Diese Definition erfasst wichtige Akteure, die gerade in Zukunft noch an Bedeutung zulegen dürften, nicht ausreichend: Koordiniert agierende, kleinere Akteure sind heute mindestens ebenso schlagkräftig wie einzelne grosse Akteure; die Digitalisierung hat zu einer starken Beschleunigung der diesbezüglichen Entwicklungen und der Zunahme der Bedeutung von koordinierten Klein- und Kleinstgruppierungen geführt. Es braucht ein explizites Verbot, durch die planmässige und koordinierte Nutzung von einzelnen Akteuren, die für sich selber betrachtet alle unter den jeweiligen Schwellenwerten operieren können, die Meldepflichten zu umgehen. Jede Form der faktischen Koordination muss dazu führen, dass mehrere Akteure als einzelner Akteur angeschaut werden.

Schliesslich hat der Bund auch sicherzustellen, dass bei der zuständigen Kontrollbehörde vor Inkrafttreten der neuen Regeln spezifisches Knowhow aufgebaut wird. Dieses ist nötig, um die operationalen Prozesse bei Wahlen/Kampagnen korrekt einzuordnen und Lücken im Reporting zu erkennen.

3.3 Klarere Erfassung nicht monetärer Zuwendungen

Art. 2 lit. c des Vorentwurfes definiert die nicht monetären Zuwendungen als Zuwendungen von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften, welche unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erfolgen: dies in Form von Sachwerten oder Dienstleistungen und wenn für die Empfängerin oder den Empfänger aus den Umständen erkennbar wird, dass die Zuwendung erfolgt, um eine politische Partei, ein parteiloses Mitglied der Bundesversammlung oder eine Kampagne zu unterstützen. Dienstleistungen sind nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen zu qualifizieren, wenn sie von den Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell angeboten werden.

Auch wenn der Sinn der letzten Bestimmung klar ist und durch die Begleitmaterialien noch konkretisiert wird, ist in der gewählten Formulierung insbesondere für den juristischen Laien nicht ausreichend klar, dass faktisch alle professionell angebotenen Dienstleistungen oder auch Infrastrukturkosten als nicht monetäre Zuwendungen gelten werden. Dies dürfte gerade im Umfeld von ideellen Organisationen von erheblicher Bedeutung sein. Verordnung oder Begleitmaterialien müssen derart präzisiert werden, dass kein Interpretationsspielraum besteht. So sind Löhne, Entschädigungen, aber auch geldwerte Leistungen (zur Verfügung stellen von Adressen/Werbekanälen) oder das Anbieten der eigenen Gebäude als Werbefläche (so geschehen durch Kirchen im Abstimmungskampf zur Konzernverantwortungsinitiative) erfasst und müssen bei Überschreiten der Schwelle von 15'000 Franken publiziert werden. Nur so kann dieser im Politalltag regelmässig erfolgende, massive Mitteleinsatz auch für das Stimmvolk sichtbar gemacht werden. Dies muss klarer aus dem Verordnungstext und den Begleitmaterialien hervorgehen.

4 Einzelne Abgrenzungsfragen / Überlegungen

Zusätzlich zu diesen grundsätzlichen Problempunkten gibt es weitere praxisrelevante Abgrenzungsfragen, die wir hier exemplarisch aufführen.

- Es bestehen erhebliche Unklarheiten, inwiefern allgemeine Informationskampagnen, die parallel oder im Vorfeld einer Abstimmung geführt werden von der eigentlichen Kampagne abgegrenzt werden (Bsp. Biodiversität, Rettet das Klima). Sollten diese in zeitlicher Nähe zu einer eigentlichen Kampagne erfolgen, müssen sie im Zweifel der Kampagne angerechnet werden, da ansonsten das Risiko der Rechtsumgehung besteht.
- Es braucht im Kontext der nichtmonetären Zuwendungen Überlegungen zu sinnvollen Pauschalierungen, damit einerseits der Verwaltungsaufwand gerade für kleine Akteure bewältigbar bleibt und andererseits beispielsweise keine Rückschlüsse auf Löhne einzelner Personen möglich werden. Denkbar wäre, dass für ein Stellenäquivalent oder die Miete einer Räumlichkeit ein bestimmter Pauschalbetrag festgelegt wird, der als nichtmonetäre Zuwendung den budgetierten Einnahmen hinzuzufügen ist.

5 Fazit

economiesuisse wird die neuen Transparenzbestimmungen und Vorgaben anwenden. Geldwerte Leistungen wird economiesuisse konstant und systematisch über eine Projektbuchhaltung erfassen. Dies in allen, teils intensiven und im Rahmen von unterschiedlichen Allianzen geführten Kampagnen. Zuwendungen werden in die Schlussrechnungen einfließen und bei Überschreiten der relevanten Meldeschwellen auch in Bezug auf ihre Zuwerder ausgewiesen.

Die Umsetzung der Regulierung wird economiesuisse - aber auch zahlreiche weitere politisch tätige Organisationen - vor erhebliche administrative Herausforderungen stellen. Die Problematik ist dabei klar: um eine klare Aussage über die Finanzierung in der Politik zu erlangen, braucht es strenge Regeln. Diese wiederum müssen aber grundsätzlich jeden politisch aktiven Akteur unabhängig seiner Grösse erfassen, damit bei Erreichen der Meldeschwellen die entsprechende Transparenz geschaffen werden kann.

Je strenger die Regeln ausgelegt und kontrolliert werden, desto schwieriger umsetzbar werden sie. Auf der anderen Seite gilt: Je lückenhafter die Regeln und deren Durchsetzung, je mehr Ausnahmen, desto weniger kann der Gesetzesauftrag mit dem Ziel der Schaffung von Transparenz und der objektiven Vergleichbarkeit der Aufwendungen aller politischen Akteure erfüllt werden. Auf Grund der staatspolitischen Bedeutung und dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers kann in diesem speziellen Themenfeld auf kleinere Akteure oder spezielle Organisationsformen einzelner – meist kleinerer - Akteure keine Rücksicht genommen werden.

Jeder politische Akteur muss erkennen, dass er den neuen Buchhaltungs- und Meldepflichten untersteht und sich künftig so organisieren, dass er über den Schwellenwerten die Offenlegungspflicht gewährleistet. Dazu braucht es nebst der klaren Formulierung dieser Erwartung in der Verordnung auch eine breit angelegte Informationskampagne durch den Bund. Ansonsten riskieren die neuen Bestimmungen zwar erheblichen Aufwand zu generieren, dabei aber die angestrebte Transparenz nicht zu schaffen.

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

Freundliche Grüsse
economiesuisse



Erich Herzog
Mitglied der Geschäftsleitung



Adrian Michel
Projektleiter Kampagnen



EIT.swiss
Limmatstrasse 63
8005 Zürich
044 444 17 17
www.eitswiss.ch

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
CH-3003 Bern

cornelia.perler@bj.admin.ch

Zürich, 25. März 2022

Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen von EIT.swiss danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung Stellung nehmen zu können.

EIT.swiss ist die Berufsorganisation für rund 2'000 Elektrofirmen mit über 40'000 Mitarbeitenden. Jährlich schliessen ca. 3'000 Lernende ihre Grundbildung in einem der EIT.swiss-Berufe Elektroinstallateur/in, Montage-Elektriker/in, Telematiker/in und Elektroplaner/in ab. Die Ausbildung Elektroinstallateur/in EFZ gehört zu den zehn meist gewählten Grundbildungen. Mehr als 1'300 Personen absolvieren jährlich eine Prüfung auf Niveau Berufsprüfung und höhere Fachprüfung. Damit ist die Branche eine der grössten Ausbilderinnen im Bereich der technischen Berufe in der Schweiz.

EIT.swiss stimmt der Vorlage grundsätzlich zu. Aufgrund von praktischen Schwierigkeiten ist die ausserparteiliche Kampagnenführung der Verordnung aber nur dann zu unterstellen, wenn Politikerinnen und Politiker Empfänger von Zuwendungen sind.

Als Interessenvertreter der Elektrobranche tritt EIT.swiss auch als politischer Akteur auf. Zu nennen sind dabei die finanzielle Unterstützung von branchennahen Kandidatinnen und Kandidaten bei den Parlamentswahlen, die Teilnahme an Abstimmungskampagnen als Mitglied von Komitees - zuletzt beim abgelehnten CO₂-Gesetz - sowie die Übernahme administrativer Arbeiten für die Parlamentarische Gruppe Berufsbildung.

EIT.swiss begrüsst zusätzliche Transparenzregeln im Bereich der Politikfinanzierung grundsätzlich. Sie tragen dazu bei, die Unabhängigkeit von Parteien sowie Politikerinnen und Politiker zu gewährleisten und beugen damit der Korruption vor, was der Glaubwürdigkeit entgegenkommt. Internationale Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung setzen hier an, da sie eine einseitige Beeinflussung verhindern, wenn sich die legislative Gewalt im Parlament konzentriert. Die Schweiz kennt hier aber mit Initiativ- und Referendumsrecht zwei wichtige Korrektive, die einer solchen Machtkonzentration entgegenwirken. Ob ein höherer Mitteleinsatz zur Entscheidung eines Abstimmungskampfs beiträgt, ist indes fraglich, wie der Ausgang der Abstimmung zum CO₂-Gesetz eindrücklich beweist.

Aus diesem Grund erachtet EIT.swiss den Verordnungsentwurf zwar als richtig, sieht aber keine Notwendigkeit dazu, die ausserparteiliche Kampagnenführung in einem so starken Mass zu regulieren. Neben der fraglichen Wirkung des Mitteleinsatzes in Abstimmungskämpfen bestehen auch praktische Gründe, weshalb auf eine Überregulierung zu verzichten ist. Es ist durchaus richtig, dass monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen gleich behandelt werden, da damit eine Umgehung der Transparenzpflichten verhindert wird. Für Interessenvertreter und insbesondere Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, deren politische Arbeit zu ihren Grundaufgaben gehört, entstehen dabei aber verschiedentlich Probleme hinsichtlich Erfassung und Abgrenzung von Dienstleistungen, welche die geforderten Offenlegungspflichten nicht praktikabel machen.

So nennt der erläuternde Bericht in Art. 2 eine Reihe von Beispielen, welche Dienstleistungen den Zuwendungen zugerechnet werden müssen. Dazu gehören die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten, die Erbringung von IT-Arbeiten und auch das Bereitstellen von Werbemöglichkeiten. Diese Dienstleistungen werden von den Verbänden für ihre Mitglieder in der Regel kostenlos erbracht, sind aber auch auf diese beschränkt. Insofern lassen sich dafür auch keine Marktpreise festsetzen. Weiter erfolgt die Kampagnenführung im Rahmen der regelmässigen politischen Tätigkeit eines Verbands und lässt sich damit nicht immer klar abgrenzen. Kommt hinzu, dass mit der gewünschten Neuregelung die Offenlegungspflicht alleine daran festgemacht wird, ob ein Verband Mitglied eines Komitees ist oder nicht. Eine Abstimmungsparole in einer Verbandszeitschrift müsste demnach dann ausgewiesen werden, wenn der Verband zum entsprechenden Komitee gehört, nicht aber, wenn der Verband dies unabhängig tut. Gerade bei Dachverbänden ergibt aber eine solche Unterscheidung aufgrund ihrer Grösse keinen Sinn.

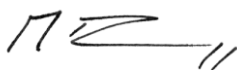
Aufgrund dieser praktischen Probleme und der fraglichen Wirkung der in Kampagnen eingesetzten Zuwendungen empfiehlt EIT.swiss, die zusätzlichen Transparenzregeln auf die Parteien zu beschränken und ausserparteiliche Zuwendungen nur insofern zu berücksichtigen, als dass Politikerinnen und Politiker ihre Empfänger sind.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Simon Hämmerli
Direktion



Michael Rupp
Öffentlichkeitsarbeit

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

Zürich
31.03.2022

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

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

Der Fachverband Sucht ist der Verband von mehr als 300 Fachorganisationen der Suchtprävention und Suchthilfe in der Deutschschweiz. Er setzt sich im Rahmen seiner Mitglieder für eine menschenwürdige, fachlich fundierte und in sich kohärente Suchtpolitik ein. Dafür vertritt der Fachverband Sucht die Interessen der Sucht-Fachorganisationen gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit.

Der Fachverband Sucht begrüsst die Stossrichtung des vorliegenden Verordnungsentwurfs ausserordentlich. Darüber hinaus unterstützt er die am 22. Februar 2022 veröffentlichte Vernehmlassungsantwort von Transparency International Schweiz. Gerade in der Suchtpolitik ist Transparenz ein elementarer Bestandteil einer gut funktionierenden, demokratischen Entscheidungsfindung. Häufig stehen Produkte im Zentrum von Regulierungsdebatten, mit deren Produktion, Handel und Verkauf ein kommerzielles Interesse verbunden ist. Gleichzeitig verursachen sie bei einem Teil ihrer Konsumierenden Krankheit, menschliches Leid und gesellschaftliche Kosten. Aus diesem Grund erachtet der Fachverband Sucht die Offenlegung von finanziellen Mitteln grundsätzlich als wichtigen Bestandteil einer menschenwürdigen Suchtpolitik und somit auch als elementar für die Umsetzung der Vier-Säulen-Politik (Prävention, Therapie, Schadenminderung, Repression; Art. 1a, Betäubungsmittelgesetz).

Für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und stehen für Fragen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Stefanie Knocks
Generalsekretärin



Fédération des
Entreprises
Romandes

FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

cornelia.perler@bj.admin.ch

Département fédéral de justice et
police (DFJP)

Madame Karin Keller-Sutter,
Conseillère fédérale

Genève, le 30 mars 2022
3248/RR- FER N° 11-2022

Ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo)

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Fédération a pris connaissance avec intérêt de la proposition susmentionnée.

Lors de la procédure de consultation sur l'initiative parlementaire 19.400 Plus de transparence dans le financement de la vie politique, notre Fédération approuvait le principe d'un contreprojet à l'initiative populaire «Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique», tout en en relevant les excès inutiles. La loi acceptée en votation finale par le Parlement ne les a malheureusement pas éliminés, au contraire pour ce qui concerne certaines dispositions. La situation est ainsi faite, mais nous le déplorons.

Concernant le projet d'ordonnance en tant que tel, nous constatons que ce dernier correspond à l'esprit de la loi votée. Nous comprenons également que les législations cantonales qui vont au-delà restent applicables, ce qui est le cas dans certains cantons de Suisse romande, comme Genève.

D'une manière générale, nous déplorons le caractère inquisiteur et de défiance de la loi comme de l'ordonnance, qui partent de l'a priori que les partis et organisations menant des campagnes entendent cacher des faits; la lecture du commentaire ne permet pas de nous rassurer sur ce point. Nous rappelons le rôle essentiel de ces structures dans le processus de formation de l'opinion, absolument central dans notre démocratie. Nous demandons donc une application proportionnée, réaliste et pragmatique de la loi et de son ordonnance d'application. Faute de quoi la présente législation risque de se transformer en une chasse aux sorcières, qui pourrait dissuader certains de s'engager dans le financement des campagnes, et en une usine à gaz administrative. Une présentation d'un modèle de budget et comptes aurait par ailleurs été le bienvenu, pour éventuellement nous rassurer quant aux implications de ces propositions.

Concernant l'article 2, la notion de libéralité non monétaire est susceptible d'interprétation. Ainsi, un local loué par une entité, publique ou privée, à un prix largement inférieur à celui du marché, constitue-t-elle une libéralité non monétaire? De plus, les activités menées, par exemple, par des syndicalistes,

dans le cadre d'une campagne, doivent-elles être déclarées et sous quelle forme (volume d'heures effectué par campagne)? Quoi qu'il en soit, nous souhaitons une application de bon sens.

Pour ce qui est de l'article 4, et concernant les campagnes communes, il nous paraît que chaque responsable de campagne doit gérer la présentation des comptes et du budget (puisque la loi demande de manière un peu absurde de déposer également les budgets) pour l'ensemble des acteurs concernés. Ainsi, un responsable fédéral présentera les chiffres pour la part dont il a la responsabilité, et les responsables cantonaux pour le complément de campagne mené dans leur région. Par ailleurs, le commentaire nous indique que les partis et associations sont susceptibles de devoir présenter deux modèles de déclarations, si un tel système existe au niveau cantonal. Nous le déplorons fortement et demandons qu'un seul modèle soit alors valable pour les deux niveaux. Nous proposons que si le modèle cantonal est reconnu comme répondant aux objectifs de transparence au niveau fédéral, il ne soit pas nécessaire de présenter une déclaration fédérale. Nous serions également en faveur d'un régime similaire à celui en cours à Genève: des comptes annuels pour les partis, et des comptes ponctuels pour les campagnes menées par d'autres organismes, non représentés dans les Parlements, fédéral ou cantonaux.

L'article 5 nous révèle que les libéralités, octroyées ou promises doivent être déclarées dans un délai de 5 jours. Nous ne comprenons pas une telle urgence. Le commentaire souligne que cela représente un intérêt particulier pour le public. Permettez-nous de ne pas partager cette vision très voyeuriste de la démocratie.

Pour ce qui est du contrôle, nous réitérons notre souhait d'avoir un modèle de déclaration qui soit clair. On ne peut soupçonner les acteurs politiques d'avoir voulu dissimuler des informations, si on ne propose pas de modèle adéquat.

Concernant la publication des déclarations à l'article 15, nous constatons une différence importante entre la rédaction de l'article, qui parle de publication au sens large, et le commentaire, qui précise clairement que les informations sont disponibles sur le web.

En conclusion, notre Fédération constate que la présente proposition est en phase avec l'esprit de la loi qu'elle applique. Toutefois, nous déplorons son application très technocratique et le dispositif administratif très lourd qu'elle suppose et qui dénote d'une certaine méconnaissance de la façon dont les campagnes sont menées. Elle regrette également qu'il soit souvent nécessaire de lire le commentaire pour connaître la portée réelle des dispositions de l'ordonnance. La FER rappelle par ailleurs que nombre d'associations, de tout bord, participent largement à la formation de l'opinion publique et jouent, par conséquent, un rôle déterminant dans le fonctionnement de la démocratie.

En vous priant de recevoir, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre parfaite considération.

Blaise Matthey
Secrétaire général

Stéphanie Ruegger
Directrice Dpt Politique générale
FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Mail an:
cornelia.perler@bj.admin.ch

Zürich, 18. März 2022

Vernehmlassungsantwort: Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste Branchenverband der Schweiz mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und vier Fachgruppen, nimmt im obengenannten Vernehmlassungsverfahren gerne wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Würdigung

GastroSuisse hat im Rahmen der Vernehmlassung den Vorentwurf zur Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte abgelehnt. Insbesondere die Anwendung der Offenlegungspflicht auf Wahl- und Abstimmungskomitees lehnt der Branchenverband ab. Die Vorgaben führen auch für erfahrene und versierte politische Akteure zu Mehraufwand. Gerade für kleine, zivilgesellschaftliche Komitees sind solche administrativen Aufwände nur schwer zu stemmen. Entsprechend ist von einem Rückgang der eigenen politischen Aktivität auszugehen. Allenfalls ist zu erwarten, dass anstelle eigener, kleinerer Kampagnen tendenziell mehr finanzielle Mittel an grössere Komitees gehen. Aus Sicht von GastroSuisse ist dies mit einer Einbusse der Meinungsvielfalt und der politischen Partizipation verbunden. Die Hürden zur aktiven Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen sollten möglichst tief bleiben.

Die vom Parlament angenommene Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte verlangt jedoch nach der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi). Nachfolgend nimmt GastroSuisse Stellung zu ausgewählten Aspekten der Vorlage.

II. Art. 2: Begriffe

Im Rahmen von nationalen Wahl- und Abstimmungskampagnen beteiligen sich erfahrungsgemäss verschiedene Akteure. So können sich pro Abstimmung mehrere Personen und Organisationen an mehr als einem Komitee beteiligen, oder aber sich sowohl innerhalb eines Komitees engagieren als auch eigene Massnahmen treffen. In Bezug auf Bst. d und den Begriff der Kampagnenführung empfehlen wir eine Präzisierung. Es muss in jedem Fall klar bestimmbar sein, bei wem die Kampagnenführung liegt. Doppelte Meldungen und damit ungerechtfertigten Mehraufwand sind zu vermeiden.

Zudem sind die Begriffe der Abstimmungskampagne und der Wahlkampagne zu definieren (siehe auch Stellungnahme zu Art. 21). Im Verordnungsentwurf ist nicht geregelt, von wann bis wann eine Kampagne läuft. Beispielsweise wird ein Initiativverein oftmals vor dem Start der Unterschriftensammlung gegründet und durch Beiträge der Vereinsmitglieder finanziert. Unklar ist, ob ein solcher Initiativverein bereits während der Unterschriftensammlung oder etwa während der parlamentarischen Beratung eine Kampagne zur Beeinflussung einer Abstimmung führt, wenn er in dieser Phase öffentlichkeitswirksame Kommunikationsmassnahmen finanziert.

III. Art. 4: Erforderliche Angaben bei der Meldung der Einnahmen

Art. 4 Bst. f lässt annehmen, dass Mitgliederbeiträge von Vereinen, welche die Unterstützung von Initiativen und Referenden bezwecken, bei den Einnahmen nicht separat (in einer eigenen Budgetposition) ausgewiesen werden müssen. Diesbezüglich sollte Klarheit geschaffen werden.

IV. Art. 10: Offenlegung der budgetierten Einnahmen und Zuwendungen über 15 000 Franken

Auch bei bester Budgetplanung kann es vorkommen, dass kurz vor der entsprechenden Wahl oder Abstimmung der Kampagnenführung weitere, nicht budgetierte finanzielle Mittel oder nichtmonetäre Zuwendungen zugesprochen werden. Das Nachmelden innert nur fünf Arbeitstagen ist dabei aus verschiedenen Gründen eine zu kurze Frist. GastroSuisse spricht sich dafür aus, diese Frist wegen auf bis zu mindestens zwölf Arbeitstage zu erhöhen.

V. Art. 19: Rückerstattung unrechtmässig erhaltener Zuwendungen

Die Frist zur Meldung nach Art. 19 Abs. 2 innert fünf Tagen ist zu kurz. GastroSuisse spricht sich dafür aus, diese Frist auf bis zu mindestens zwölf Arbeitstage zu erhöhen.

VI. Art. 21: Beginn der Offenlegungspflicht

Kampagnen im Rahmen von Volksinitiativen können sich – vom Start der Unterschriftensammlung über die Behandlung im Parlament bis zur Abstimmung – über mehrere Jahre hinweg ziehen. Gemäss Art. 21 Abs. 3 beginnt die Offenlegungspflicht bei Abstimmungskampagnen mit Hinblick auf die Abstimmungen vom 3. März 2024. Der Branchenverband geht entsprechend davon aus, dass unter «Abstimmungskampagne» lediglich das Engagement zwischen der Bekanntgabe des Abstimmungstermins und der Abstimmung an sich gemeint ist. Andernfalls besteht die Gefahr, dass rückwirkend Initiativkomitees oder Initiativvereine ihre Einnahmen und Aufwände über mehrere Jahre hinweg offenlegen müssten. GastroSuisse spricht sich in Art. 21 für eine entsprechende Präzisierung aus. Alternativ soll die Begrifflichkeit der «Abstimmungskampagne», wie auch die der «Wahlkampagne» unter Artikel 2 definiert werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Haltung von GastroSuisse.

Freundliche Grüsse



Casimir Platzer
Präsident GastroSuisse



Daniel Borner
Direktor GastroSuisse

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail an:
cornelia.perler@bj.admin.ch

Zürich, 30. März 2022

Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) Stellungnahme zur Vernehmlassung

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

Für die Einladung zur Vernehmlassung zur neuen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) danken wir herzlich. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

Allgemeines

Transparenz ist ein wichtiger Bestandteil unserer Demokratie, fördert den Meinungsbildungsprozess und schafft Vertrauen. Das Wissen, wer eine politische Kampagne finanziert, hilft den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, sich über die politische Interessenlage, über finanzielle Verflechtungen und über mögliche Abhängigkeiten ein Bild zu machen. Vor diesem Hintergrund hat Greenpeace Schweiz die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 18. Juni 2021 betr. Transparenz bei der Politikfinanzierung begrüsst.

Der vorliegende Verordnungsentwurf erfüllt die Ziele und Anforderungen unseres Erachtens mehrheitlich gut. Die darin vorgesehenen Vorschriften betreffend Nachweis von Geldflüssen für Abstimmungskampagnen und entsprechendes Reporting lassen sich mit unseren vorhandenen Instrumenten gut erfüllen; der entsprechend verursachte Mehraufwand dürfte sich in Grenzen halten.

Anmerkungen zu einzelnen Artikeln

Wir beschränken unsere Kommentare namentlich auf Artikel 2, Begriffsbestimmungen, sowie auf Art. 5 betr. Modalitäten der Offenlegung.

Wo nicht anders vermerkt, sind wir mit den vorgesehenen Bestimmungen einverstanden.

Art. 2 Bst a, Begriff «Einnahmen»

Wir begrüßen, dass der Einsatz von festangestelltem Personal für eine Kampagne nicht unter den Begriff der «Eigenmittel» fallen soll. Der genaue Anteil, den eigenes Personal für eine Kampagne leistet, wäre sehr schwierig zu erfassen, und noch schwieriger wäre es für die Behörden, den ausgewiesenen Einsatz zu kontrollieren.

Ebenfalls begrüßen wir, dass unentgeltlich erbrachte Eigenmittel nur dann als «Einnahmen» gelten, wenn sie der oder die Dienstleistungserbringende üblicherweise kommerziell anbietet. Keinesfalls darf das Engagement von Freiwilligen, welche sich unentgeltlich für einen Abstimmungskampf einsetzen – etwa an Strassenständen, mit Verteilaktionen, Leserbriefen etc. - unter diesen Begriff fallen, denn auch das «Milizengagement» ist Teil unserer lebendigen Demokratie.

Art. 2 Bst.b, Begriff «monetäre Zuwendungen»

Wir begrüßen diese Definition explizit.

Art. 2 Bst.e, Begriff «gemeinsame Kampagnenführung»

Problematisch erscheint uns hier, dass die drei Kriterien «gemeinsame Planung», «gemeinsamer Auftritt» und «gemeinsame Rechnung» kumulativ erfüllt sein müssen. Damit wird zugelassen, dass Kampagnen, welche unter verschiedenen Akteuren zwar stark koordiniert, nicht aber mit gemeinsamer Rechnung geführt werden, nicht unter die Offenlegungspflicht fallen, falls das Budget der einzelnen Akteure unter der Schwelle von CHF 50'000 liegt. Wir beantragen deshalb, auf das Erfordernis der kumulativen Voraussetzungen zu verzichten und schlagen folgenden Änderungsantrag vor:

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

Art. 5, Modalitäten der Offenlegung von Zuwendungen über 15'000 Franken

Wir begrüßen die vorgesehenen Modalitäten, insbesondere Art. 5 Abs.2. Die Bestimmung soll verhindern, dass Offenlegungspflichten umgangen werden können, indem Drittpersonen wie Vereine oder Stiftungen als Zuwender zwischengeschaltet werden.

Wir regen jedoch an, den Artikel zu ergänzen mit einer Bestimmung, welche – in Analogie zum Geldwäschereigesetz – die Parteien und politischen AkteurInnen verpflichtet, die Angaben jener Person oder Personengesellschaft zu erfassen, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte.

Antrag Ergänzung Art.5, Abs. 3 [neu]:

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

Wir danken für die Berücksichtigung unsere Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Remco Giovanoli,
Verantwortlicher Politik Greenpeace Schweiz

Stellungnahme zur Verordnung

Basel, 31.03.2022 ph

Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung

Die Handelskammer beider Basel unterstützt Transparenz, wo diese dazu dient, Informationen offenzulegen, die für den Informationsempfänger von Relevanz sind. Die Teilrevision «Transparenz in der Politikfinanzierung» riskiert das politische Milizsystem der Schweiz zu beeinträchtigen. Umso wichtiger ist deshalb, dass neue Regeln auf Bundesebene und in den Kantonen einheitlich ausgestaltet werden.

Ausgangslage

Am 10. Oktober 2017 hat ein Komitee eine Volksinitiative mit dem Titel „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ eingereicht.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat der Initiative einen indirekten Gegenentwurf gegenübergestellt. National- und Ständerat haben diesen Gegenentwurf angenommen. Somit haben die Initianten ihre Volksinitiative zurückgezogen und das Gesetz wird voraussichtlich am 23. Oktober 2022 in Kraft treten.

Am 17. Dezember 2021 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung eröffnet.

Anliegen

Grundsätzliche Überlegungen

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

Zudem weist das Vorhaben erhebliche Risiken für das politische Milizsystem der Schweiz auf. Die Handelskammer bittet deswegen genau zu prüfen, wie eine Offenlegung realisiert werden kann, ohne das Milizsystems zu beeinträchtigen. Konkret bedeutet dies, dass die Offenlegungspflichten möglichst einfach zu realisieren sein müssen und die Betragsschwelle in Zukunft nicht nach unten angepasst wird. Müssten Kleinspenden ebenfalls offengelegt werden, wäre die Bürokratie für eine Milizorganisation, wie es die meisten Parteien mehrheitlich sind, nicht stemmbar.

Handelskammer beider Basel
St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
CH-4010 Basel

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

www.hkbb.ch

Schaden für das Milizsystem

Das politische System der Schweiz baut wesentlich auf dem Milizprinzip auf. Die vorgesehene Regelung würde zwangsläufig einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand verursachen und setzt damit einen Fehlanreiz. Weiterhin werden reine «Milizarbeiten» als Zuwendung gesehen, wenn diese «üblicherweise kommerziell» erbracht werden. Somit werden die bestraft, welche ihr Können freiwillig zur Verfügung stellen.

Dies steht grundsätzlich im Widerspruch zu unserem Milizsystem, welches auf das nebenberufliche Engagement seiner Bürger aufgebaut ist.

Unvollständige Abbildung der politischen Realität

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

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

Damit entsteht entweder ein falsches Abbild der Politikfinanzierung oder das politische Milizsystem wird beträchtlich eingeschränkt.

Umsetzung

Die gesetzliche Regelung muss klar und deutlich umsetzbar sein, ohne enormer Mehraufwand zu generieren. Ein grosser Ermessensspielraum ist nicht wünschenswert, da dieser zu Graubereichen führt, was wiederum das Vertrauen in die Angaben der Betroffenen untergräbt.

Immer mehr Kantone diskutieren Gesetze betreffend der Parteifinanzierung. In Basel-Stadt wurde die Motion «Offenlegung der Finanzierung von Parteien und Wahl- und Abstimmungskomitees» als Anzug (Postulat) überwiesen. Aufgrund dessen ist der Handelskammer wichtig, eine einheitliche nationale Regelung zu finden, damit kein Flickenteppich von kantonal unterschiedlichen Gesetzen entsteht.

Zum Verordnungsentwurf

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

1. Begriff der „gemeinsamen Kampagne“

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

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

2. Fristen der Offenlegungspflicht

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

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

Fazit und Forderung

Die Handelskammer unterstützt Transparenz, welche zur politischen Meinungsbildung der Öffentlichkeit beiträgt. Fraglich ist, ob alle Massnahmen ihren Aufwand rechtfertigen. Somit müssen öffentliche und private Interessen miteinander abgewogen werden. Ein weiteres grosses Anliegen ist die einheitliche Regelung von kantonalen und nationalen Gesetzen, damit die administrative Belastung tragbar ist. Aus dem gleichen Grund müssen die Regelungen verständlich formuliert sein und einfach auszuführen.

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Par courriel à :

cornelia.perler@bj.admin.ch

Berne, le 31. mars 2022

Prise de position sur l'Ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo)

Madame la Conseillère fédérale,

En tant qu'association nationale patronale, HotellerieSuisse s'exprime sur le sujet susmentionné dans le cadre de la procédure de consultation. Nous vous remercions de nous donner l'occasion de prendre position et de tenir compte de nos préoccupations.

Sur le fond

HotellerieSuisse, en tant qu'association nationale de la branche de l'hébergement, soutient les efforts du monde politique pour créer plus de transparence dans les activités politiques au niveau national. Les citoyens attendent aujourd'hui de leurs représentants d'intérêts et des autorités une plus grande honnêteté dans leurs activités. Une transparence financière et opérationnelle peut y contribuer. Il convient de rappeler cependant que la transparence n'est pas un but en soi, mais un instrument pour créer plus de confiance entre le corps électoral, les organisations politiques et les élus. HotellerieSuisse doute que la loi adoptée par le parlement et le projet en consultation y parviennent. Il est illusoire de vouloir régler les relations interhumaines et sociales dans leur totalité. Le projet mis en consultation s'y essaie, mais sa complexité ne prêtera qu'à confusion involontaire, erreurs, manquements qui finiront en procédures pénales. Ces dernières jetteront le discrédit et l'opprobre sur des associations, NGOs, partis, hommes et femmes politiques bien malgré eux et conduiront à une **perte générale de confiance du corps électoral et de la population vis-à-vis de la politique**. L'Office fédéral de la Justice et le Conseil fédéral avec lui auront ainsi atteint le contraire de ce qui était recherché.

Il est en plus à craindre que ce projet **porte atteinte au principe de milice** et profitent aux très grandes entités ou aux candidats ayant les moyens de s'organiser. Les montants en question (CHF 50'000 pour une campagne nationale) sont finalement rapidement atteints. Les exigences formulées par le projet mis en consultation pourraient empêcher ou faire renoncer certains groupes de citoyens de mener campagne ou de les développer, ce qui conduirait à une perte de démocratie par un exercice moindre des droits populaires. Quoi qu'il en soit,

l'effort administratif exigé ne doit pas contribuer à un renchérissement surfait des campagnes par l'engagement de professionnels en matière de comptabilité.

Enfin, le projet mis en consultation **ouvre la voie de l'arbitraire administratif**. Il n'existe par exemple pas de prix du marché pour la location de locaux et places de travail (bureaux) en interne. De même les salaires pour certains métiers varient du simple au quadruple selon qu'ils sont exercés dans des ONG, de petites associations, des associations financièrement puissantes ou par des sociétés commerciales privées. L'application de la loi dépendra alors de l'appréciation de certains fonctionnaires.

HotellerieSuisse est consciente que la transparence financière est un exercice nouveau tant pour l'administration que pour les organisations politiques. Il convient dès lors de mettre en place une certaine souplesse de procédure, afin d'apprécier au mieux l'application de la loi.

En conséquence HotellerieSuisse urge l'Office fédéral de la justice à revoir la copie de son projet en répondant aux critères suivants :

- Assurer que toutes les pratiques soient traitées sur le même pied d'égalité
- Mettre en place un mode d'emploi souple et mieux ciblé (directive) pour tenir compte de la nouveauté de l'exercice, , quitte à l'adapter une fois par année. Il est important que les critères mis en place soient connus tant du corps administratif que des usagers.
- Mieux définir quels sont les comportements sanctionnables.

HotellerieSuisse souscrit aux soucis et demandes énoncés par economiesuisse dans sa prise de position et vous remercie de vous y référer.

En tant que petite organisation, HotellerieSuisse n'est que marginalement concernée par l'édit en question: dans le cadre des élections nationales si l'association soutient un candidat précis et pour certaines campagnes, lorsqu'elle défend les intérêts du tourisme en collaboration avec d'autres associations. HotellerieSuisse s'engage évidemment à respecter les obligations légales, mais demande des corrections substantielles selon les principes énoncés plus haut

D'autre part, HotellerieSuisse souscrit totalement à la définition de l'art.2, lit. 2 P-OFipo. Pour HotellerieSuisse, il va de soi que les critères de planification, de présentation au public et de comptabilité commune sont cumulatifs et doivent le rester.

Définition :«faire campagne commune» (P-OFipo. Art.2 lit. e)

faire campagne commune: réaliser des activités au sens de la let. d, de manière ponctuelle ou répétée, par plusieurs personnes physiques ou morales ou sociétés de personnes, dans lesquelles ils planifient une campagne ensemble, se présentent ensemble en public et ont une comptabilité commune.

Justification :

Il est aujourd'hui usuel que des campagnes partielles et ciblées sur un public donné sont conduites plus efficacement par des entités séparées proches de leur public. Ces entités suivent certes un dessein commun, accepter ou refuser un objet soumis à votation. Cela ne veut cependant pas dire que ces activités sont collusives ou occultes. Il y a des sensibilités et des différences majeures entre les acteurs. Ils reflètent la diversité sociétale et économique de toute démocratie pluraliste. HotellerieSuisse peut très bien planifier une campagne avec d'autres, mais veut rester maître de son budget, c'est-à-dire maître de ses messages et de ses mesures de campagne. Il n'y a donc pas de direction de campagne (*Kampagnenführung*),

mais une simple coordination des activités qui reflètent une démocratie pluraliste. De même, pour des raisons organisationnelles, les acteurs peuvent très bien décider de présenter des messages différents ensemble.

En renonçant à l'énoncé cumulé des critères comme le demandent certains initiants de l'initiative populaire retirée entretemps, le législateur donnerait le sentiment que les acteurs de campagne cherchent à manipuler l'opinion publique par un manque de transparence, ce qui n'est en rien le cas.

A propos d'HotellerieSuisse

HotellerieSuisse est le centre de compétences pour la branche de l'hébergement suisse et représente, en tant qu'association d'entrepreneurs, les intérêts des établissements d'hébergement innovants et durables de Suisse. Depuis 1882, HotellerieSuisse, avec plus de 3'000 membres, dont plus de 2'000 établissements hôteliers, se porte garant d'un secteur suisse de l'hébergement soucieux de la qualité et tourné vers l'avenir. En tant que branche phare du tourisme, l'hébergement emploie plus de 75'000 personnes et représente, avec 4,5 milliards de francs ou 23%, la deuxième plus grande part de la valeur ajoutée brute du tourisme. En 2019, c'est-à-dire avant la période de Corona, le tourisme a réalisé, avec une demande de 47 milliards de francs, une valeur ajoutée brute directe d'environ 19,5 milliards de francs - ce qui correspond à une part de 2,8 pour cent de la valeur ajoutée brute directe de l'ensemble de l'économie suisse. Le tourisme fait en outre partie des cinq principales branches d'exportation et représente plus de 5 pour cent des recettes d'exportation totales de la Suisse. Les établissements membres d'HotellerieSuisse disposent de deux tiers de l'offre de lits en Suisse et génèrent ainsi environ trois quarts des nuitées correspondantes. En tant qu'association faîtière de 13 associations régionales, HotellerieSuisse est présente dans toutes les régions du pays et dans toutes les régions linguistiques et emploie environ 100 collaborateurs.

Nous vous remercions d'avoir pris connaissance de notre position et restons à votre disposition pour toute question.

Meilleures salutations,

HotellerieSuisse



Claude Meier
Directeur



Nicole Brändle Schlegel
Responsable Travail, Partenariat social,
Politique
Membre de la direction



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

Per E-Mail an

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

Bern, 31. März 2022

Vernehmlassungsantwort zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) durch den Verein Lobbywatch.ch

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

Mit diesem Schreiben nehmen wir fristgerecht die von Ihnen gewährte Gelegenheit wahr, unsere Stellungnahme zur vorgeschlagenen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) abzugeben. Wir möchten uns hiermit sehr für diese Gelegenheit bedanken und hoffen, mit unseren Erfahrungen einen nützlichen Beitrag leisten zu können.

Für Fragen erreichen Sie uns unter info@lobbywatch.ch.

Freundliche Grüsse

Thomas Angeli, Co-Präsident Lobbywatch.ch

Otto Hostettler, Co-Präsident Lobbywatch.ch

Philippe Wenger, Vorstand Lobbywatch.ch



Vernehmlassungsantwort zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) durch den Verein Lobbywatch.ch

Würdigung der Vorlage

Am 18. Juni 2021 haben die eidgenössischen Räte einen Paradigmenwechsel beschlossen: wir alle sollen wissen, woher die Mittel stammen, die unsere Politik antreibt. Mit den Zusatzartikeln zum Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) legte die Bundesversammlung erstmals eine Vorlage zur Transparenz in der Politikfinanzierung vor, die von Lobbywatch.ch als klarer Fortschritt anerkannt wird. In unserer damaligen Vernehmlassungsantwort¹ zur Vorlage der staatspolitischen Kommission des Ständerats schrieben wir: "Der Entwurf zeugt von einem ernsthaften und durchdachten Bemühen, einen ersten Schritt in Richtung grundsätzlicher Transparenz zu machen, wie er einer offenen Demokratie wie der Schweiz würdig ist."

Mit der VPofi legt das Bundesamt für Justiz einen Verordnungsentwurf vor, der diesen rohen Schwung in klarere Bahnen lenkt. Wir danken dem Bundesamt für diese wichtige Arbeit. Wir möchten diese Gelegenheit nutzen, um einerseits klarzustellen, warum die vorgelegte VPofi eine gute Ausgangslage ist, um den ersten Pflänzchen der Transparenz in der Politikfinanzierung beim Wachsen zusehen zu können. Die vom Bundesamt für Justiz hier vorgeschlagenen Regeln sind sinn- und massvoll und sollten keinesfalls abgeschwächt werden.

Andererseits erlaubt uns unsere Erfahrung auch, problematische Bereiche zu erkennen – insbesondere potenzielle Umgehungsmöglichkeiten von vorgeschlagenen Regeln. Diese Vernehmlassungsantwort soll helfen, diese problematischen Bereiche zu identifizieren und nach Möglichkeiten Vorschläge unterbreiten, die bei deren Entschärfung helfen können.

¹ Seite 103 ff. der gesammelten [Vernehmlassungsantworten](#).

Materielle Kommentare

Art. 2, lit. d Kampagnenführung

Das Bundesamt für Justiz schreibt in seinem Bericht: "Nach der Verordnung führt eine Kampagne, wer einmalig oder wiederholt Aktivitäten durchführt und dabei monetäre oder nichtmonetäre Mittel einsetzt, um eine Wahl in die eidgenössischen Räte oder eine eidgenössische Abstimmung zu beeinflussen. Vorausgesetzt sind Aktivitäten, welche die Wahl oder Abstimmung unmittelbar beeinflussen sollen. Sammelt eine Personengruppe etwa Geld für eine Kampagne, erfolgt dies nur mittelbar zur Beeinflussung einer Wahl oder Abstimmung."

Hier wird das Sammeln von Geld und das Finanzieren einer Kampagne getrennt, wobei ersteres nicht von den Transparenzregeln erfasst wird. Diese Trennung stellt eine klare und nachvollziehbare Abgrenzung der Regeln der VPofI gegenüber Lebensbereichen dar, die nicht von den Transparenzregeln des BPR betroffen sein sollen. Die Klarheit dieser Trennlinie bedeutet aber auch, dass damit eine einfache Umgehungsmöglichkeit geschaffen wird.

Die wahrscheinliche Folge dieser Trennlinie ist, dass Komitees und Gruppierungen mit nichtssagenden Namen gebildet werden, deren Mitgliederlisten der Öffentlichkeit vorenthalten werden. Diese Komitees und Gruppierungen sammeln dann Ressourcen ein und spenden diese einer Partei oder einer politischen Kampagne. Diese Empfängerin wird dann den Namen dieser anonymen Gruppierung als Spenderin deklarieren und so die Transparenzregeln erfüllen und trotzdem eine Schattenfinanzierung aufbauen. Um die tatsächlichen Spender:innen hinter den Komitees/Gruppierungen zu erfahren, bedarf es dann aufwendiger journalistischer Recherchen. Das Beispiel des Kantons Genf zeigt genau diesen Vorgang auf². Die Grundlage ist das Genfer *Loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05)*, welches diese vom Bundesamt für Justiz im Bericht gemachte Unterscheidung ebenfalls nicht im Gesetz oder der dazugehörigen Verordnung macht – genau wie bei der VPofI.

Ob und wie darauf reagiert werden kann oder soll, muss sich noch zeigen. Sollte dieses Umgehungsmittel überhand nehmen, könnte eventuell mit der Anwendung des Konzepts der wirtschaftlichen Berechtigten operiert werden oder Spenden müssten jeweils von einer natürlichen Person gezeichnet werden, die auskunftspflichtig über die Herkunft der geflossenen Gelder wäre.

² Magazin [Beobachter](#) vom März 2015.



Art. 2, lit. e gemeinsame Kampagnenführung

Wir schlagen folgende Änderung vor:

gemeinsame Kampagnenführung: einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten nach Buchstabe d durch verschiedene natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, ~~indem diese eine Kampagne gemeinsam planen, in der Öffentlichkeit gemeinsam auftreten und eine gemeinsame Rechnung führen die ihr Vorgehen hinsichtlich eines politischen Ziels koordinieren.~~

Begründung

Das Bundesamt für Justiz schreibt in seinem Bericht: "Die Kriterien der gemeinsamen Planung, des gemeinsamen Auftritts und der gemeinsamen Rechnung **müssen kumulativ erfüllt sein, damit Artikel 76c Absatz 4 nBPR Anwendung findet.** Erfolgen zwischen verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteuren lediglich gewisse Absprachen in Bezug auf die Vorgehensweise bei der Kampagnenführung, ohne etwa ein gemeinsames Budget zu erstellen, so liegt keine gemeinsame Kampagnenführung vor." (Fettschreibung durch Lobbywatch.ch)

Die Forderung der kumulativen Erfüllung lädt dazu ein, Kampagnen aufzuteilen, die ihrer Zielsetzung und Operationsmodi entsprechend zusammengehören. Eine gemeinsam geplante Kampagne, die aus einem Topf finanziert wird, darf nicht getrennt bewertet werden, nur weil beispielsweise in der Romandie andere Personen mit anders gestalteten Plakaten auftreten als im Tessin. Eine gemeinsame Kampagne ist es auch dann, wenn etwa die Werbevideos separat zur übergeordneten Social-Media-Kampagne abgerechnet werden.

Diese Szenarien sind bereits heute normal: Kampagnen werden gemeinsam geführt, auch wenn vielleicht getrennte Rechnungen geführt oder einzelne Auftritte vollzogen werden. Insofern ist die Vorgabe der kumulativen Erfüllung realitätsfern.

Alternativ könnte das "und" im Artikel durch ein "oder" ersetzt werden. Damit wird keine künstliche Trennung von Kampagnen geschaffen, die zusammengehören.



Art. 3 (Zuständige Stelle)

Wir begrüßen die Wahl der EFK als zuständige Stelle für die Entgegennahme der Meldungen nach den Art. 76b, Abs. 2 und 76c, Abs. 2 BPR. Die EFK verfügt über die notwendige Expertise, um die eingehenden Meldungen bewerten zu können.

Die EFK schlug im Februar 2022 die probenhalber Einführung des notwendigen Registers mit Freiwilligen vor³. Wir begrüßen diesen Vorschlag und anerkennen das Engagement der EFK.

Art. 4 (Erforderliche Angaben bei der Meldung der Einnahmen)

Wir schlagen die Aufnahme einer zusätzlichen Litera vor:

g. anderweitige monetäre oder nicht-monetäre Einnahmen.

Begründung

Die aufgeführte Liste umfasst die wichtigsten Formen von Zuwendungen. Problematisch finden wir den abgeschlossenen Charakter der Liste. Damit läuft man Gefahr, wenig verbreitete oder noch unbekannte Finanzierungsformen unnötigerweise auszuschliessen. Denkbar wären zukünftige (also nach Abschluss einer Kampagne) Einnahmen aus gespendeten Lizenzen oder das Verwenden von Dividenden aus Aktienbesitz einer Partei.

Art. 13 (Materielle Stichprobenkontrolle)

Dass eine Kontrolle der von den politischen Akteur:innen gemachten Angaben stattfinden sollte, ist eine zentrale Forderung aus dem Parlament und war eine Bedingung für das Komitee der Transparenz-Initiative für den Rückzug der Initiative. Diesem Verlangen wird mit Art. 13 VPofI angemessen Rechnung getragen.

Das Bundesamt für Justiz schreibt ausführend in seinem Bericht: "Wie viele Stichprobenkontrollen die EFK pro Wahl oder Abstimmung und bei den politischen Parteien durchführt, steht in ihrem Ermessen und kann auch variieren."

Dem ist grundsätzlich nicht zu widersprechen, wird das EFK doch zu einem eigentlichen Kompetenzzentrum bezüglich dieses Registers. Es ist im Vornherein nicht abschliessend zu benennen, wo genau mögliche Probleme entstehen und wie diesen begegnet werden sollte.

Lobbywatch.ch diskutierte darüber, hier Mindestvorgaben einzuführen: beispielsweise von der EFK zu verlangen, dass Vermögenswerte im Umfang einer prozentualen Teilmenge aller gemeldeten Werte pro Jahr zu kontrollieren seien oder von der EFK eine absolute Mindestzahl an Kontrollen zu fordern. Dies läuft aber dem Vertrauen zuwider, welches wir in die Behörde

³ Beitrag des [SRF „Parteien müssen Finanzen offenlegen und sollen schon mal üben“](#).



setzen und es setzt auch unerwünschte Anreize. So könnte eine absolute Mindestzahl von Kontrollen auch erreicht werden, indem man genau die unproblematischen Meldungen überfliegt. Dies läuft unserem Wunsch nach wirkungsvollen Kontrollen zuwider, weshalb wir die aktuelle Formulierung des BJ explizit begrüßen.

Wir möchten allerdings darauf hinweisen, dass der Bundesrat als dem EFK vorgesetzte Behörde immer wieder zu erkennen gegeben hat, dass ihm diese Transparenz wohl eher lästig sei, als dass er darin einen Nutzen erkenne. Sollten also direkte oder indirekte Einflussnahmen stattfinden, die auf weniger oder oberflächlichere Kontrolle hinwirken, als dies von der EFK als notwendig erachtet wird, so möchten wir der EFK insofern den Rücken stärken, als dies nicht sein darf. Die Kontrollbehörde entscheidet anhand professioneller Standards, wie viel Ressourcen an welcher Stelle für die Kontrolle einzusetzen sind. Diese Ressourcen dürfen von vorgesetzten Stellen nicht aus politischen Motiven gekürzt werden.

Art. 15 und 16 (Modalitäten der Meldung)

Wir schlagen die Schaffung eines neuen Art. 16, Abs. 3 vor (bisheriger Abs. 3 wird Abs. 4):

3 Besteht ein begründeter Verdacht auf einen Verstoss gegen die Offenlegungspflichten, so bringt die EFK einen entsprechenden Hinweis auf die betroffenen Angaben und Dokumenten an.

Begründung

Wir begrüßen es sehr, dass die EFK die gemachten Meldungen gleich selbst in geeignete Auswertungen giessen kann und würden uns freuen, wenn von Art. 15, Abs. 1 ausgiebig Gebrauch gemacht würde. Es ist offensichtlich, dass die rohen, von den Akteur:innen eingereichten Daten ohne Kontext und Interpretation wenig Aussagekraft haben. Es bedarf also einer Validierung und Interpretation der Daten.

Hier liegt eine Schwäche bei der Auslegung von Art. 16, Abs. 2 vor. Das Bundesamt für Justiz schreibt im Bericht: "Die eingereichten Angaben und Dokumente werden auch dann veröffentlicht, wenn ein Verdacht auf Verstoss gegen Offenlegungspflichten besteht und ein Strafverfahren eingeleitet wird."

Das Problem ist, dass die Möglichkeit besteht, absichtlich zuhanden des Registers falsche Angaben zu machen. Nehmen solche Falschangaben überhand, verliert das Register seinen Nutzen; nämlich jenen, Transparenz in der Politikfinanzierung herzustellen. Es ist also notwendig, griffige Massnahmen zu implementieren, um A: die Menge an Falschangaben möglichst klein zu halten und B: gemachte Falschangaben als solche zu benennen, damit die Öffentlichkeit mit ihren Mitteln auf dieses Verhalten reagieren kann (mediale Aufmerksamkeit, Wahl- und Abstimmungsverhalten).

Mit Art. 13 (Materielle Stichprobenkontrolle) besteht für die EFK die Möglichkeit, genau dort hinzuschauen, wo diese Gefahr solcher Falschangaben am grössten ist. Bestätigt sich aus Sicht



der EFK der Verdacht insofern, dass Strafanzeige gemacht werden muss, so reduziert ein entsprechender Hinweis am betreffenden Eintrag die Gefahr, dass dieser eine irreführende Wirkung entfaltet.

Die EFK sollte also Ihre Verdachtsfälle als solche deklarieren können. Sollte es gar zu einer Strafanzeige kommen, gilt dies umso mehr. Die Formulierung des begründeten Verdachts ist üblich und erprobt.

Sollte sich herausstellen, dass die gemachten Angaben tatsächlich falsch sind, so sehen wir keinen Grund, diese Angaben und Dokumente weiter im Register zu führen und so möglicherweise (automatisierte) Auswertungen zu kontaminieren. Der Eintrag sollte durch die (idealerweise nunmehr vorliegenden) korrekten Angaben und Dokumente ersetzt und der neue Eintrag mit dem Hinweis auf das Urteil versehen werden. Die falschen Angaben und Dokumenten sollten an einer anderen Stelle für historische Analysen zur Verfügung gehalten werden und klar erkennbar mit dem Urteil verbunden dargestellt werden.

Art. 18 (Dauer der Veröffentlichung)

Wir schlagen vor, die Dauer in eine unbefristete zu ändern. Der bisherige Abs. 3 würde zum Abs. 2.

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

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

²⁻³ Die Aufbewahrung der Angaben und Dokumente richtet sich nach dem Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998.

Begründung

Die EFK veröffentlicht die Meldungen in einem Register. Wir verstehen nicht, warum diese Veröffentlichung mit einer Befristung versehen wird und diese Befristung derart kurz ausgefallen ist. Jede Befristung erfüllt keinen relevanten Zweck und sollte daher vermieden werden.

Unserer Meinung nach ist die Befristung der Veröffentlichung unnötig, zwecklos und schmälert den Wert des Registers.

Unnötig ist sie, weil kein Schutz eines Rechtsguts erkennbar ist, der verhältnismässig durch eine Befristung zu erreichen wäre. Oder anders gesagt: sollte eine wissentlich öffentlich bekannt gemachte Spende einmal ein Problem für die Privatsphäre der spendenden Person sein, so wäre das Streichen des Eintrags ein unverhältnismässiger Eingriff in das öffentliche Interesse der Transparenz in der Politikfinanzierung. Wäre dem nicht so, bliebe noch immer der Gang vor Gericht, welches eine Interessenabwägung vornehmen würde – dieses Instrument kann (zum Glück) durch eine Verordnung nicht ausgehebelt werden.



Diese Überlegungen sind allerdings vornehmlich theoretischer Natur, weil die Befristung auch zwecklos ist: einmal elektronisch veröffentlicht, werden die Daten mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit von diversen Akteur:innen (wahrscheinlich automatisiert) heruntergeladen, gespeichert und eventuell veröffentlicht. Eine der dafür anwendbaren Techniken nennt sich Webcrawler. Solche Webcrawler sind nicht nur etablierte und weit verbreitete Techniken, sie wären aus dem aktuellen, freien Internet gar nicht wegzudenken (handelt es sich doch beispielsweise bei jeder Suchmaschine um einen Webcrawler).

Wäre die Befristung nicht sowieso schon unnötig und zwecklos, so schmälerte sie den Wert des Registers. Denn ohne Vergangenheitsdaten sind keine Vergleichsarbeiten möglich – weder von der Wissenschaft, noch von journalistischen Akteur:innen. Ohne Relationen sagen die absoluten Zahlen nichts aus. Der Vergleich mit dem direkten Vorjahr, wie er mit den vorgeschlagenen fünf Jahren knapp noch möglich wäre, korrigiert dies nur unwesentlich. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass der Wert eines unbefristet öffentlichen Registers mit der Zeit steigt, da dadurch das Beobachten und Bewerten von Entwicklungen und Vergleiche zu vielen Themen möglich werden.

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 17. März 2022 / CLK

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

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

Besten Dank für die Gelegenheit, zur obgenannten Verordnung Stellung zu nehmen. Diese betrifft die Lungenliga Schweiz und ihre 19 kantonalen Lungenligen in Bezug auf ihre Aktivitäten für eine wirkungsvolle Tabakprävention, die aufgrund der starken Einflussnahme durch die Tabaklobby verhindert, behindert oder verzögert werden. Eine nicht unwesentliche Rolle spielt dabei die Intransparenz bei der Politikfinanzierung. Die Lungenliga betreut unter anderem Atemwegserkrankungen, die durch den Tabakkonsum verursacht werden.

Unterstützung der Stellungnahme von Transparency International Schweiz

Die Lungenliga Schweiz unterstützt die Ausführungen von Transparency International Schweiz zur Vernehmlassung der Vpofi umfassend und schliesst sich deren Stellungnahme an. In Bezug auf das Thema «Tabak» möchten wir folgende spezifischen Bemerkungen anfügen:

Die Intransparenz der Tabaklobby

Über Jahrzehnte beeinflusste die Tabakindustrie Wissenschaft und Öffentlichkeit, und dies nicht immer mit legalen Methoden. Das internationale Rahmenabkommen der Weltgesundheitsorganisation über die Tabakkontrolle (FCTC) – welches die Schweiz 2004 unterschrieben, bislang aber noch nicht ratifiziert hat – verlangt von den Vertragsparteien, dass diese...

«...wirksame Massnahmen ergreifen, um Beiträge der Tabakindustrie oder von Einrichtungen, die sich für ihre Interessen einsetzen, an politische Parteien, Kandidaten oder Kampagnen zu verbieten oder die vollständige Offenlegung solcher Beiträge zu verlangen.» (Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5.3 des FCTC, Empfehlung 4.11)

Beispielsweise in Deutschland, wo Parteispenden ausgewiesen werden müssen, ist bekannt, dass zwei von drei Parteien regelmässig Spenden des weltgrössten Tabakkonzerns erhalten. Die Schweiz ist mit dieser Problematik ebenfalls konfrontiert. Jüngstes Beispiel ist die Abstimmung zur Volksinitiative «Kinder ohne Tabak» vom Februar 2022: Bei dieser trat die Tabakindustrie zwar kaum öffentlich in Erscheinung, es wurde jedoch bekannt, dass sie einen wesentlichen Anteil zur Finanzierung der Gegenkampagne beitrug.¹

Aus diesen Gründen betrachtet die Lungenliga Schweiz eine transparente Politikfinanzierung für eine wirkungsvolle Tabakprävention als eminent und bittet um die Umsetzung der von Transparency International Schweiz vorgeschlagenen Präzisierungen in der Verordnung.

Mit freundlichen Grüssen

LUNGENLIGA SCHWEIZ



Dr. med. Jörg Spieldenner

Die [Lungenliga](#) ist eine nicht-gewinnorientierte Gesundheitsorganisation mit über 700 Mitarbeitenden, die sich seit über 115 Jahren für Menschen mit Lungen- und Atemwegserkrankungen einsetzt.

Sie berät und betreut über 100'000 Patientinnen und Patienten an 70 Standorten in der ganzen Schweiz sowie zuhause, damit diese möglichst beschwerdefrei und selbständig leben können. Die Lungenliga engagiert sich zudem in den Bereichen Gesundheitsförderung und Prävention, der Weiterbildung von Fachpersonen sowie der Forschungsförderung. Die Gesundheitsorganisation ist ZEWO-zertifiziert und besitzt das NPO-Label für Management Excellence.

¹ Del Favero, Laura: Tabakwerbeverbot. Lobby finanziert Nein-Komitee mit, in: *Nau*, 08.01.2022, <https://www.nau.ch/politik/bundeshaus/tabakwerbeverbot-lobby-finanziert-nein-komitee-mit-66080424> (16.03.2022)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Cornelia.perler@bj.admin.ch

Luzern, 25.03.2022

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

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

Besten Dank für die Gelegenheit, zur obgenannten Verordnung Stellung zu nehmen. Diese betrifft die Lungenliga Schweiz und ihre 19 kantonalen Lungenligen in Bezug auf ihre Aktivitäten für eine wirkungsvolle Tabakprävention, die aufgrund der starken Einflussnahme durch die Tabaklobby verhindert, behindert oder verzögert werden. Eine nicht unwesentliche Rolle spielt dabei die Intransparenz bei der Politikfinanzierung. Die Lungenliga betreut unter anderem Atemwegserkrankungen, die durch den Tabakkonsum verursacht werden.

Unterstützung der Stellungnahme von Transparency International Schweiz

Die Lungenliga Zentralschweiz unterstützt die Ausführungen von Transparency International Schweiz zur Vernehmlassung der Vpofi umfassend und schliesst sich deren Stellungnahme an. In Bezug auf das Thema «Tabak» möchten wir folgende spezifischen Bemerkungen anfügen:

Die Intransparenz der Tabaklobby

Über Jahrzehnte beeinflusste die Tabakindustrie Wissenschaft und Öffentlichkeit, und dies nicht immer mit legalen Methoden. Das internationale Rahmenabkommen der Weltgesundheitsorganisation über die Tabakkontrolle (FCTC) – welches die Schweiz 2004 unterschrieben, bislang aber noch nicht ratifiziert hat – verlangt von den Vertragsparteien, dass diese...

«...wirksame Massnahmen ergreifen, um Beiträge der Tabakindustrie oder von Einrichtungen, die sich für ihre Interessen einsetzen, an politische Parteien, Kandidaten oder Kampagnen zu verbieten oder die vollständige Offenlegung solcher Beiträge zu verlangen.» (Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5.3 des FCTC, Empfehlung 4.11)

Beispielsweise in Deutschland, wo Parteispenden ausgewiesen werden müssen, ist bekannt, dass zwei von drei Parteien regelmässig Spenden des weltgrössten Tabakkonzerns erhalten. Die Schweiz ist mit dieser Problematik ebenfalls konfrontiert. Jüngstes Beispiel ist die Abstimmung zur Volksinitiative «Kinder ohne Tabak» vom Februar 2022: Bei dieser trat die Tabakindustrie zwar kaum öffentlich in Erscheinung, es wurde jedoch bekannt, dass sie einen wesentlichen Anteil zur Finanzierung der Gegenkampagne beitrug.¹

Aus diesen Gründen betrachtet die Lungenliga Zentralschweiz eine transparente Politikfinanzierung für eine wirkungsvolle Tabakprävention als eminent und bittet um die Umsetzung der von Transparency International Schweiz vorgeschlagenen Präzisierungen in der Verordnung.

Mit freundlichen Grüssen

LUNGENLIGA ZENTRALSCHWEIZ



Tina Meyer, Geschäftsführerin



Carmen Wicki, Gesundheitsförderung und Prävention

LUNGENLIGA ZENTRALSCHWEIZ

Ansprechpartnerin rund um Lunge und Atmung

Die Lungenliga Zentralschweiz ist eine Non-Profit-Organisation mit Beratungs- und Geschäftsstellen in den Kantonen Luzern, Nidwalden, Obwalden, Zug und Schwyz.

Sie bietet professionelle Beratung und Betreuung für Menschen mit Atemwegsbeschwerden und Lungenkrankheiten.

Sie setzt sich für eine Verbesserung der Lebensqualität von lungenerkrankten Menschen und für die Früherkennung und Prävention von Lungenkrankheiten ein.

Sie engagiert sich für Aufklärung, Information und Förderung der Gesundheitskompetenz bei Schlafapnoe, Tabaksucht, COPD, Asthma sowie für saubere Innen- und Aussenluft.

www.lungenliga-zentralschweiz.ch

¹ Del Favero, Laura: Tabakwerbeverbot. Lobby finanziert Nein-Komitee mit, in: Nau, 08.01.2022, <https://www.nau.ch/politik/bundeshaus/tabakwerbeverbot-lobby-finanziert-nein-komitee-mit-66080424> (16.03.2022)

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail an:
cornelia.perler@bj.admin.ch

Basel, 30. März 2022
Telefon direkt 061 317 92 22
stella.jegher@pronatura.ch

Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) Stellungnahme zur Vernehmlassung

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

Für die Einladung zur Vernehmlassung zur neuen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) danken wir herzlich. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

Allgemeines

Transparenz ist ein wichtiger Bestandteil unserer Demokratie, fördert den Meinungsbildungsprozess und schafft Vertrauen. Das Wissen, wer eine politische Kampagne finanziert, hilft den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, sich über die politische Interessenlage, über finanzielle Verflechtungen und über mögliche Abhängigkeiten ein Bild zu machen. Vor diesem Hintergrund hat Pro Natura die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 18. Juni 2021 betr. Transparenz bei der Politikfinanzierung begrüsst.

Der vorliegende Verordnungsentwurf erfüllt die Ziele und Anforderungen unseres Erachtens mehrheitlich gut. Der durch die Offenlegungspflichten verursachte Mehraufwand ist auch für nichtstaatliche, spendenbasierte Organisationen vertretbar. Die vorgesehenen Vorschriften betreffend Nachweis von Geldflüssen für Abstimmungskampagnen und entsprechendes Reporting lassen sich mit unseren vorhandenen Instrumenten gut erfüllen.



Anmerkungen zu einzelnen Artikeln

Wir beschränken unsere Kommentare namentlich auf Artikel 2, Begriffsbestimmungen, sowie auf Art. 5 betr. Modalitäten der Offenlegung.

Wo nicht anders vermerkt, sind wir mit den vorgesehenen Bestimmungen einverstanden.

Art. 2 Bst a, Begriff «Einnahmen»

Wir begrüßen, dass der Einsatz von festangestelltem Personal für eine Kampagne nicht unter den Begriff der «Eigenmittel» fallen soll. Der genaue Anteil, den eigenes Personal für eine Kampagne leistet, wäre sehr schwierig zu erfassen, und noch schwieriger wäre es für die Behörden, den ausgewiesenen Einsatz zu kontrollieren.

Ebenfalls begrüßen wird, dass unentgeltlich erbrachte Eigenmittel nur dann als «Einnahmen» gelten, wenn sie der oder die Dienstleistungserbringende üblicherweise kommerziell anbietet. Keinesfalls darf das Engagement von Freiwilligen, welche sich unentgeltlich für einen Abstimmungskampf einsetzen – etwa an Strassenständen, mit Verteilaktionen, Leserbriefen etc. - unter diesen Begriff fallen, denn auch das «Milizengagement» ist Teil unserer lebendigen Demokratie.

Art. 2 Bst.b, Begriff «monetäre Zuwendungen»

Wie begrüßen diese Definition explizit.

Art. 2 Bst.e, Begriff «gemeinsame Kampagnenführung»

Problematisch erscheint uns hier, dass die drei Kriterien «gemeinsame Planung», «gemeinsamer Auftritt» und «gemeinsame Rechnung» kumulativ erfüllt sein müssen. Damit wird zugelassen, dass Kampagnen unter verschiedenen Akteuren zwar stark koordiniert, nicht aber mit gemeinsamer Rechnung geführt werden und somit nicht unter die Offenlegungspflicht fallen, falls das Budget der einzelnen Akteure unter der Schwelle von CHF 50'000 liegt. Wir beantragen deshalb, auf das Erfordernis der kumulativen Voraussetzungen zu verzichten.

Antrag Änderung:

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



Art. 5, Modalitäten der Offenlegung von Zuwendungen über 15'000 Franken

Wir begrüßen die vorgesehenen Modalitäten, insbesondere Art. 5 Abs.2. Die Bestimmung soll verhindern, dass Offenlegungspflichten umgangen werden können, indem Drittpersonen wie Vereine oder Stiftungen als Zuwender zwischengeschaltet werden.

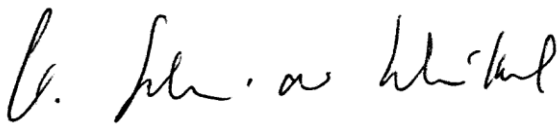
Wir regen jedoch an, den Artikel zu ergänzen mit einer Bestimmung, welche – in Analogie zum Geldwäschereigesetz – die Parteien und politischen AkteurInnen verpflichtet, die Angaben jener Person oder Personengesellschaft zu erfassen, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte.

Antrag Ergänzung Art.5, Abs. 3 [neu]

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

Mit freundlichen Grüßen

Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz



Ursula Schneider Schüttel
Präsidentin



Dr. Urs Leugger-Eggimann
Zentralsekretär



Vernehmlassung zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Kontakt

Christa Luginbühl, christa.luginbuehl@publiceye.ch

Datum

28. März 2022

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Als Mitglied des Trägervereins Transparenz-Initiative unterstützt Public Eye die Anliegen der mittlerweile zurückgezogenen eidgenössischen Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ (Transparenz-Initiative) und setzt sich dafür ein, dass diese in der Gesetzgebung Eingang finden. Gerne nehmen wir deshalb zum Entwurf der Umsetzungsverordnung zum indirekten Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative gerne wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Public Eye unterstützt den vorliegenden Entwurf der Umsetzungsverordnung zum indirekten Gegenvorschlag des Parlaments zur Transparenz-Initiative im Grundsatz. Die deutliche Annahme dieses indirekten Gegenvorschlags in National- und Ständerat sowie die Unterstützung der Stimmbevölkerung für vergleichbare Politikfinanzierungsregelungen in zahlreichen Kantonen und Gemeinden¹ in den letzten Jahren zeigen deutlich auf, dass es eine wirksame und griffige Umsetzung dieses indirekten Gegenvorschlags braucht. Der vorliegende Entwurf wird diesen Ansprüchen in den meisten Punkten gerecht und darf deshalb keinesfalls abgeschwächt werden. Wesentlichen Verbesserungsbedarf sehen wir bei der Stärkung der Vermeidung der Umgehung der Transparenzvorschriften (siehe insbesondere nachfolgend unter Ziff. 2.3. und 2.7.) sowie dem Einfluss des Kontrollergebnisses der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) auf die publizierten Angaben der politischen Akteur*innen (siehe Ziff. 2.9.).

2. Anmerkungen zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1. Definition der offen zu legenden Einnahmen (Art. 2 lit. a E-VPofi)

Public Eye begrüsst die vorgeschlagene Definition der offen zu legenden Einnahmen im Grundsatz. Insbesondere erachten wir die vorgeschlagene Präzisierung, dass Einnahmen nicht offenlegungspflichtig sind, wenn sie Bestandteil von ehrenamtlicher politischer Milizarbeit wie z.B. das Aufhängen von Plakaten durch Mitglieder der politischen Akteur*innen² inhaltlich sachgerecht und praktikabel. Hingegen soll aus Gründen der Klarheit im Verordnungstext präzisiert werden, dass sowohl monetäre wie auch nichtmonetäre Eigenmittel unter die offen zu legenden Einnahmen³ fallen.

Public Eye beantragt deshalb, Art. 2 lit. a E-VPofi folgendermassen zu präzisieren:

Art. 2 lit. a VPofi

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

¹ Vgl. Schreiben des Trägervereins «Transparenz-Initiative» an die Mitglieder des Ständerats, Sitzung des Ständerats vom 31. Mai 2021: 19.400 Pa. Iv. SPK-SR. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (indirekter Gegenvorschlag Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ – Differenzen), 25.5.2021, S. 1.

² Siehe Erläuternder Bericht, S. 9.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 7f.

2.2. Objektive Erkennbarkeit des Zwecks der nichtmonetären Zuwendungen (Art. 2 lit. c E-VPof)

Aus Sicht von Public Eye ist es nicht notwendig, sondern vielmehr missverständlich, in der Verordnung die nichtmonetären Zuwendungen nur dann als offenlegungspflichtig zu bezeichnen, wenn es für die Empfänger*innen (d.h. die politischen Akteur*innen) objektiv erkennbar ist, dass diese nichtmonetäre Zuwendungen zum Zweck der Unterstützung einer politischen Partei und/oder in einem Wahl- und/oder Abstimmungskampf erfolgen.⁴ Unserer Ansicht nach liegt es in der Natur der Sache, dass eine im Rahmen einer Wahl- oder Abstimmungskampagne erhaltene nichtmonetäre Zuwendung als Unterstützung für diese Aktivitäten erfolgte. Eine entsprechende Erwähnung in der Verordnung könnte daher fälschlicherweise als Abschwächung der Offenlegungspflicht bei nichtmonetären Zuwendungen verstanden werden und dadurch Raum für Umgehungen schaffen.

Public Eye beantragt deshalb, Art. 2 lit. c E-VPof folgendermassen zu ändern:

Art. 2 lit. c VPof

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

2.3. Definition der gemeinsamen Kampagnenführung (Art. 2 lit. e E-VPof)

Eine gemeinsame Kampagnenführung ist in der Praxis weit verbreitet, und insbesondere in jüngerer Zeit haben sich diesbezüglich breite Ausgestaltungs- und Zusammenarbeitsformen entwickelt. Um Gesetzesumgehungen zu verhindern, ist nach deshalb Ansicht von Public Eye wichtig, dass im Falle einer gemeinsamen Kampagnenführung in Bezug auf den Schwellenwert für die Offenlegungspflicht von CHF 50'000.- das Budget der gemeinsamen Kampagne und nicht die Budgets der Teilkampagnen der jeweiligen Kampagnenpartner/innen massgebend sind. Dies sieht Art. 76c Abs. 4 nBPR ausdrücklich vor.

Der Verordnungsentwurf setzt die Schwelle für die gemeinsame Kampagnenführung unserer Meinung nach aber viel zu hoch an, indem er verlangt, dass die Kriterien der gemeinsamen Planung, des gemeinsamen Auftritts und der gemeinsamen Rechnung kumulativ erfüllt sein müssen. Dies erscheint uns realitätsfremd: Zahlreiche heutige gemeinsame Kampagnen würden von dieser engen Definition nicht erfasst. Dies hätte zur Folge, dass zahlreiche in Bezug auf die Meinungsbildung der Stimmbevölkerung wichtigen Einflussnahmen von den Offenlegungspflichten nicht erfasst würden, nämlich dann, wenn sie die Offenlegungsschwelle von CHF 50'000.- für sich allein nicht oder knapp nicht erreichen sollten. Problemverschärfend kommt dazu, dass das Erfordernis des kumulativen Vorliegens der drei Kriterien leicht Gesetzesumgehungen ermöglichen würde. Die Partnerorganisationen könnten sich nämlich ohne Weiteres so organisieren, dass zumindest eines der drei Kriterien nicht erfüllt wird. Der Verordnungsentwurf würde also dazu führen, dass Art. 76c Abs. 4 nBPR in wichtigen und in der Praxis verbreiteten Konstellationen unterlaufen würden.

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

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 9.

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

Public Eye beantragt deshalb, Art. 2 lit. e E-VPofi zu ändern und zu ergänzen:

Art. 2 lit. e E-VPofi

gemeinsame Kampagnenführung: einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten nach Buchstabe d durch verschiedene natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, indem diese eine Kampagne gemeinsam planen, in der Öffentlichkeit gemeinsam auftreten ~~oder~~ **und** eine gemeinsame Rechnung führen. **Bei gemeinsamer Kampagnenführung haben die beteiligten natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften je dafür zu sorgen, dass die Berechnung der eigenen Aufwendungen ordnungsgemäss erfolgt und die erhaltenen monetären und nichtmonetären Zuwendungen pflichtgemäss gemeldet werden.**

2.4. Berücksichtigung der monetären und nichtmonetären Eigenmitteln auch bei den offen zu legenden Aufwendungen (Art. 2 lit. f E-VPofi)

Monetäre wie auch nichtmonetäre Eigenmittel stellen unserer Einschätzung nach einen erheblichen Anteil an den Beiträgen von politischen Akteur*innen insbesondere bei Wahl- und Abstimmungskampagnen dar. Deshalb sollten diese auch umfassend von der Offenlegungspflicht erfasst sein. Konsequenterweise müssen nach Ansicht von Public Eye folglich die monetären und nichtmonetären Eigenmitteln nicht nur bei den offen zu legenden Einnahmen (siehe dazu oben stehend unter Ziff. 2.1.), sondern auch bei den offen zu legenden Aufwendungen miterfasst werden⁵.

Deshalb beantragt Public Eye, Art. 2 lit. f E-VPofi folgendermassen zu ergänzen:

Art. 2 lit. f E-VPofi

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

2.5. Zuständigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für die Entgegennahme, Kontrolle und Veröffentlichung der offen zu legenden Angaben der politischen Akteur/innen (Art. 3 E-VPofi)

Public Eye unterstützt es nachdrücklich, dass für den Vollzug dieser Politikfinanzierungstransparenzregelungen die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zuständig sein soll. Sie hat

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 11.

unserer Ansicht nach die dafür notwendige Unabhängigkeit und Sachkompetenz⁶ sowie den notwendigen Willen für einen wirksamen und sachgerechten Vollzug dieser Transparenzbestimmungen.

2.6. Erforderliche Angaben bei der Meldung von monetären und nichtmonetären Einnahmen (Art. 4 E-VPofI)

Bei dieser Bestimmung sollen nach Ansicht von Public Eye zwei Dinge ergänzt werden⁷: Einerseits müsste im Einklang mit der vorgeschlagenen Ergänzung der Aufnahme der monetären und nichtmonetären Eigenmittel unter die offen zu legenden Einnahmen (siehe dazu Ziff. 2.1., 2.3.) diese konsequenterweise auch bei den meldepflichtigen Angaben in der Verordnung erwähnt werden. Andererseits sollen bei den nichtmonetären und monetären Zuwendungen in der entsprechenden Meldung die Beiträge über 200.- separat ausgewiesen werden und dabei Zuwendungen der gleichen Zuwender*innen zusammengerechnet werden müssen: Dem Gesetzgeber war es ein zentrales Anliegen, die Umgehung dieser Transparenzbestimmungen bestmöglichst zu vermeiden. Ein zentraler Aspekt dabei ist die Verhinderung der Stückelung von Spenden, um die Schwelle der Offenlegungspflicht zu unterschreiten.⁸ Es ist deshalb sinnvoll, eine Offenlegung der Einnahmen von zusammengerechnet 200.- pro Zuwender*in einzuführen, um mögliche Spendenstückelungen besser erkennen zu können und die entsprechende Kontrolle zu erleichtern. Dieser Schwellenwert wäre in der Anwendung verhältnismässig und würde insbesondere auch nicht die in der Schweizer Politikfinanzierung sehr häufigen Kleinspenden tangieren. Public Eye beantragt deshalb, Art. 4 E-VPofI zu ergänzen:

Art. 4 VPofI

Die Angaben über die Einnahmen müssen enthalten:

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

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

2.7. Pflicht zur Prüfung der Identität der wirtschaftlichen Berechtigten der offen zu legenden Zuwendungen durch die politischen Akteur/innen (Art. 5 E-VPofI)

Public Eye unterstützt diese Bestimmungen im Grundsatz, da sie die Modalitäten der Offenlegung in wichtigen Punkten präzisieren, nicht zuletzt um Umgehungen bestmöglichst zu vermeiden. Zu diesem Zweck müssen diese Modalitäten unserer Ansicht nach allerdings in einem wichtigen Punkt präzisiert werden: Wie die Staatspolitische Kommission des Ständerats in ihrem Erläuternden Bericht zum indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative ausdrücklich festhält, ist es der Wille des Gesetzgebers zu verhindern, durch Zwischenschalten von Drittpersonen die Identität der Zuwender*innen zu verschleiern und damit den Sinn

⁶ Siehe Erläuternder Bericht, S. 12.

⁷ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 12f.

⁸ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24.10.2019, S. 7888.

der Offenlegung der Identität der Zuwender*innen zu unterlaufen.⁹ Vor diesem Hintergrund unterstützen wir ausdrücklich die Klarstellung in Art. 5 Abs. 2 E-VPofi, wonach diese ursprüngliche Zuwender*in offen gelegt werden muss.¹⁰ Für eine wirkungsvolle Umsetzung dieser Bestimmung braucht es unserer Meinung nach deshalb in der Verordnung eine Festschreibung der Pflicht der politischen Akteur*innen zur Feststellung und Identitätsüberprüfung der ursprünglichen Zuwender*innen. Dabei soll ein verhältnismässiger, risikobasierter Ansatz analog des in der Praxis erprobten und bewährten Sorgfaltspflichtenmasstabs der Finanzintermediär*innen im Geldwäschereigesetz zur Identitätsüberprüfung der wirtschaftlichen berechtigten Personen angewandt werden. Zudem halten wir es für sachgerecht, dass die EFK als kompetentes Vollzugsorgan die konkreten Sorgfaltspflichten und deren Erfüllung konkretisieren würde.

Public Eye beantragt deshalb, Art. 5 E-VPofi folgendermassen zu ergänzen:

Art. 5 VPofi

1 Bei der Meldung von Zuwendungen über 15 000 Franken sind die Angaben nach Artikel 76d Absatz 4 BPR im elektronischen Register nach Artikel 6 Absatz 2 einzutragen. Sie sind beim Eingang der Zuwendung oder spätestens mit der Schlussrechnung mit einem Auszug aus der Buchhaltung sowie mit einem Bankauszug oder einer Bestätigung der Zuwenderin oder des Zuwenders zu belegen.

2 Als Zuwenderin oder Zuwender gilt die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen.

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

4 (...)

2.8. Stichprobenkontrolle bei sämtlichen politischen Akteur*innen (Art. 13 E-VPofi)

Da im dieser Verordnung zu Grunde liegenden indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative in Art. 76e Abs. 1 nBPR festgehalten ist, dass die Stichprobenkontrollen durch die Vollzugsbehörde bei sämtlichen politischen Akteur/innen und nicht nur bei den politischen Parteien durchgeführt werden erscheint es uns notwendig, dies auch auf Verordnungsstufe entsprechend klar zu stellen.

Public Eye beantragt deshalb, Art. 13 E-VPofi folgendermassen anzupassen:

Art. 13 VPofi

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

2 Die Kontrolle umfasst auch die Prüfung, ob die politischen Akteurinnen und Akteure alle gesetzlich geforderten Angaben und Dokumente gemeldet haben.

3 Mit Zustimmung der politischen Akteurinnen und Akteure können die Stichprobenkontrollen vor Ort stattfinden.

⁹ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24.10.2019, S. 7893.

¹⁰ Siehe Erläuternder Bericht, S. 14.

2.9. Einfluss des Kontrollergebnisses der EFK auf Inhalt der veröffentlichten Angaben (Art. 16 E-VPofi)

Hauptziel der vorliegenden Transparenzbestimmungen ist es, der interessierten Öffentlichkeit ein korrektes Bild über die von den politischen Akteur*innen aufgeworfenen Summen sowie der Identität der entsprechenden Grossspender/innen zu erhalten.¹¹ Zu diesem Zweck müssen die veröffentlichten Daten auch möglichst korrekt sein. Die vom Bundesrat in Art. 16 Abs. 1, 2 E-VPofi vorgeschlagene Regelung, wonach die EFK die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben nicht gewährleisten kann und solche Angaben auch dann unverändert veröffentlicht werden sollen, wenn ein Verstoß gegen die Offenlegungspflichten besteht, verfehlt dieses Ziel unserer Meinung nach und entspricht gemäss einem unabhängigen Kurzgutachten der beiden Verwaltungsrechtsspezialisten Prof. Markus Müller und Jan Sigrist auch nicht dem Willen des Gesetzgebers¹². Vielmehr müsste die EFK befugt sein, gemeinsam mit der Veröffentlichung der Daten der politischen Akteur*innen einen entsprechenden Hinweis anzubringen, wenn eine der folgenden Situationen vorliegt: 1) die inhaltlichen Kontrollen dauern teilweise noch an; 2) es besteht ein begründeter Verdacht auf Verstoß gegen die Offenlegungspflichten; 3) eine Strafanzeige wurde eingereicht. Eine solche Ergänzung wäre gemäss oben erwähnten Expertengutachten auch durch den Willen des Gesetzgebers gedeckt.¹³

Public Eye beantragt deshalb, Art. 16 E-VPofi entsprechend zu ergänzen.

2.10. Unbefristete Veröffentlichung der Angaben und Dokumente durch die EFK (Art. 18 E-VPofi)

Dem berechtigten Wunsch der interessierten Öffentlichkeit, sich ein verlässliches Bild über die Aufwendungen der politischen Akteur*innen und die Identität der Grossspender*innen machen zu können wird der Vorschlag des Bundesrates, die offen gelegten Angaben und Dokumente nur während fünf Jahren zu veröffentlichen¹⁴ nicht gerecht. Vielmehr kann auch danach der uneingeschränkte Zugang zu diesen Informationen von öffentlichem Interesse sein. Unserer Ansicht nach braucht es deshalb eine unbefristete Veröffentlichung dieser Angaben durch die EFK. C

Folglich beantragt Public Eye, Art. 18 E-VPofi folgendermassen zu ändern:

Art. 18 VPofi

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

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

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

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

Mit freundlichen Grüßen,



Christa Luginbühl
Geschäftsleitungsmitglied Public Eye

¹¹ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24.10.2019, S. 7883.

¹² Markus Müller / Jan Sigrist, Kurzgutachten betreffend Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021, 25.2.2022, S. 16f.

¹³ Siehe Markus Müller / Jan Sigrist, Kurzgutachten betreffend Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021, 25.2.2022, S. 19f.

¹⁴ Siehe Erläuternder Bericht, S. 24.

Public Health Schweiz, Dufourstrasse 30, 3005 Bern
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 31. März 2022

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

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

Public Health Schweiz tritt ein für die Stärkung und die Weiterentwicklung der öffentlichen Gesundheit. Als Fachverband der Public-Health-Fachleute vertritt der Verein ca. 600 Einzel-, 100 Kollektiv- und 20 Gönnermitglieder.

Unterstützen der Stellungnahme von Transparency International Schweiz

Public Health Schweiz unterstützt umfassend die Ausführungen von Transparency International Schweiz zur Vernehmlassung der Vpofi und schliesst sich deren Stellungnahme an. Public Health Schweiz ergänzt diese im Folgenden mit spezifischen Bemerkungen zum Thema «Tabak».

Tabaklobby insbesondere betroffen von Intransparenz

Über Jahrzehnte beeinflusste die Tabakindustrie Wissenschaft und Öffentlichkeit mit vielfach illegalen Methoden. Als direkte Folge verlangt die internationale Rahmenkonvention der Weltgesundheitsorganisation über die Tabakkontrolle (FCTC) – welche die Schweiz 2004 unterschrieben, aber bislang nicht ratifiziert hat – von den Vertragsparteien, dass diese

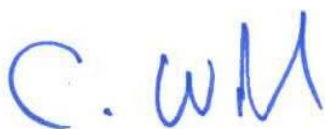
«wirksame Massnahmen ergreifen, um Beiträge der Tabakindustrie oder von Einrichtungen, die sich für ihre Interessen einsetzen, an politische Parteien, Kandidaten oder Kampagnen zu

verbieten oder die vollständige Offenlegung solcher Beiträge zu verlangen.» (Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5.3 des FCTC, Empfehlung 4.11)

Zum Vergleich: In Deutschland, wo Parteispenden ausgewiesen werden müssen, ist bekannt, dass zwei von drei Parteien regelmässig Spenden des weltgrössten Tabakkonzerns erhalten. Die Problematik für die Schweiz zeigt sich exemplarisch im aktuellen Beispiel, der Abstimmung zur Volksinitiative «Kinder ohne Tabak» vom Februar 2022: Öffentlich gar nicht oder nur widerwillig in Erscheinung tretend, hatte die Tabakindustrie dennoch einen wesentlichen Anteil an der Finanzierung der Gegenkampagne.¹

Aus diesen Gründen sieht Public Health Schweiz einen direkten Bezug zwischen transparenter Politikfinanzierung und der Tabakbranche bzw. einen positiven Effekt der Verordnung auf die Transparenz der Schweizer Tabakpolitik.

Mit freundlichen Grüssen



Corina Wirth
Geschäftsführerin

¹ Del Favero, Laura: Tabakwerbeverbot. Lobby finanziert Nein-Komitee mit, in: Nau, 08.01.2022, <https://www.nau.ch/politik/bundeshaus/tabakwerbeverbot-lobby-finanziert-nein-komitee-mit-66080424> (09.03.2022)
Tischhauser, Pascal: Kampf um die Kantone. Tabak-Initiative entscheidet sich in den ländlichen Regionen, in: Blick, 07.01.2022, <https://www.blick.ch/politik/tabak-initiative-entscheidet-sich-in-den-laendlichen-regionen-kampf-um-die-kantone-id17213509.html> (09.03.2022)

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
3003 Bern

Brugg, 29. März 2022

Zuständig: Urs Schneider
Sekretariat: Tatjana Fina
Dokument: 220329_Transparenzinitiative

Per Vernehmlassungsadresse:
cornelia.perler@bj.admin.ch

Vernehmlassung zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

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

Mit Ihrem Schreiben vom 17. Dezember 2021 laden Sie uns ein, zur oben genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen.

Die Landwirtschaft, Natur und Ernährung mit ihren emotionalen Themen bieten sich an, auf der politischer Ebene in Szene gesetzt zu werden. Verschiedenste politische Akteure nutzen die landwirtschaftlichen Themen, sozusagen als Marketinginstrument, um ihre Organisation oder Bewegung zu profilieren. Dies führte in den letzten Jahren – und es wird leider auch in den nächsten Jahren der Fall sein – zu einer «Flut» von Initiativen mit landwirtschaftlichem Bezug. Damit einhergehend ist die Land- und Ernährungswirtschaft immer wieder gezwungen Abstimmungskampagne zu führen. Deshalb ist die Landwirtschaft auch stark von den vorliegenden Ausführungsbestimmungen betroffen.

Es ist uns bewusst, dass der vom Parlament angenommene Gegenvorschlag für die Ausgestaltung der Verordnung enge Grenzen setzt. Nichtsdestotrotz weisen wir darauf hin, dass wir die vorgeschlagene Verordnung als nicht umsetzbar erachten. Dies aus folgenden Gründen.

- Die Massnahmen im Vorfeld einer Abstimmung setzen sich meist sehr vielfältig zusammen. Beispielsweise wird legitime Aufklärung und Information zu einem in Verbindung mit einer Abstimmung stehenden Thema gemacht ohne das darin Abstimmungsempfehlungen enthalten ist. Viele Massnahmen lassen sich nicht klar einer Abstimmungskampagne zuweisen.
- Für die meisten Abstimmungen gibt es verschiedenste Kampagnen und Aktivitäten. Einer zentralen Führung ist immer nur ein Teil der Massnahmen unterstellt. Wer müsste was melden?
- Als grösstes Problem sehen wir die Bewertung nichtmonetärer Leistungen. Gerade in der Landwirtschaft machen diese meist den Hauptteil einer Kampagne aus, z.B. die Plakatierung im nicht bezahlten Raum. In einer grösseren Kampagne geht es hier um Tausende von Aktivitäten, deren Wert kaum bestimmt werden kann.
- Schlussendlich ist absehbar, dass die Umsetzung dieser eine völlig übertriebenen Apparat bedingen würde. Man stelle sich nur einmal vor, dass für Tausende von Kandidaten mehrere Kampagnen geführt werden. Die als Kontrollinstanz vorgesehene Finanzkontrolle müsste um Dutzende von Mitarbeitenden aufgestockt werden.

Seite 2|2

Wie erwähnt, ist uns klar, dass der Bundesrat die Grundsatzentscheide des Parlaments nicht übergehen kann. Da sich die vorgeschlagene Verordnung unseres Erachtens aber nicht umsetzen lässt, empfehlen wir, dass der Bundesrat diese zurückzieht und eine neue praktikablere Fassung erarbeitet. Dabei soll er seinen Handlungsspielraum voll ausnützen.

Aufgrund der vorerwähnten Erwägungen verzichten wir darauf zu einzelnen Artikeln Stellung zu nehmen.

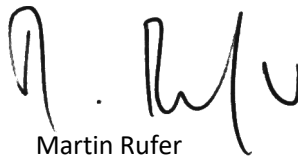
Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizer Bauernverband



Markus Ritter
Präsident



Martin Rufer
Direktor

Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Mail an:

cornelia.perler@bj.admin.ch

Zürich, 31. März 2022 RM/CM/mb
maduz@arbeitgeber.ch

Stellungnahme zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 17. Dezember 2021 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) Stellung nehmen zu können.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Eine objektive und vollständige Transparenzregulierung zur Politikfinanzierung ermöglicht die Bestimmung des Mitteleinsatzes bei politischen Vorlagen und Wahlen in der Schweiz, welche für das Stimmvolk von Bedeutung sein kann. Sie stärkt die Demokratie dabei insofern, da sie ein klares Bild über die eingesetzten Mittel in der Politik schafft und es damit dem Stimmvolk ermöglicht wird, diese Information im Rahmen der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Das System der Transparenzregeln ist auf nationaler Ebene jedoch neu und unerprobt. Zahlreiche Fragen sind daher noch offen und müssen geklärt werden, was eine zentrale Aufgabe der vorliegenden Verordnung wäre. Die Vorlage schafft indessen zu wenig Klarheit, welche Vorgänge welches Verhalten zur Folge haben sollen. Dieser Umstand ist insbesondere in Kombination mit den pauschalen Strafbestimmungen schwierig zu handhaben, da das sanktionierte Verhalten nicht ausreichend vorhersehbar ist und damit den strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz verletzt.

Im Weiteren sind wir der Auffassung, dass die Vorlage den Anforderungen an eine objektive Darstellung der eingesetzten Mittel in der schweizerischen Politiklandschaft nicht erfüllt. Unterschiedliche Formen der Mittelverwendung müssen sich umfassend gegenüberstellen lassen und soweit wie möglich in der Verordnung berücksichtigt werden. Falls aber aufgrund der neuen Regeln der Eindruck entsteht, dass eine Koalition gesamthaft mehr in eine Abstimmung investiert als die andere, dies aber

nicht zutrifft, da der Mitteleinsatz nicht von den Bestimmungen erfasst wurde, ist die daraus resultierende Falschinterpretation in der Öffentlichkeit staatspolitisch als heikel zu qualifizieren. Dies ist beispielsweise bei Crowdfunding der Fall oder, wenn nicht erfasste Tätigkeiten unter den Schwellenwerten einzelner Akteure liegen, die gleichwohl koordiniert auftreten. Eine lückenhafte Erfassung der finanziellen und personellen Mittel würde das beabsichtigte Ziel einer transparenten Erfassung verfehlen. Ein solches Zerrbild wäre dann das Gegenteil dessen, was der ursprüngliche politische Wille der Initianten und des Gesetzgebers war. Erreicht wäre damit lediglich eine Scheintransparenz, welche die politische Willensbildung negativ beeinflussen könnte. Aus demokratiepolitischen Erwägungen dürfen keine Fehlinterpretationen in Bezug auf den erfolgten Mitteleinsatz der unterschiedlichen politischen Akteure vorgenommen werden können, weshalb eine umfassende Berücksichtigung zentral ist.

Für weitere und detailliertere Aspekte möchten wir an dieser Stelle auf die Stellungnahme von economiesuisse verweisen, welcher sich der SAV vollumfänglich anschliesst. Hintergrund davon ist, dass die Kampagnerie bei wirtschaftspolitischen Volksabstimmungen in der Schweiz seit der Auflösung der «Wirtschaftsförderung wf» gemäss einer Absprache der beiden Wirtschaftsdachverbände durch economiesuisse durchgeführt wird.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anträge zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Christian Maduz
Projektleiter Direktion



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern
cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 25. März 2022 sgv-KI/ap

Vernehmlassungsantwort: Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

Sehr geehrte Damen und Herren

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

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2021 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD ein, sich zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung zu äussern. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Gemäss revidiertem und in der Sommersession 2021 durch National- und Ständerat verabschiedetem Bundesgesetz über die politischen Rechte müssen – erstmals ab 23. Oktober 2022 im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen vom 22. Oktober 2023 – die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien jährlich ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Wert von mehr als 15'000 Franken pro Person und Jahr offenlegen. Bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen sind, wenn dafür mehr als 50'000 Franken aufgewendet werden, die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie Zuwendungen über 15'000 Franken pro Person und Kampagne offenzulegen. Die Annahme von anonymen Zuwendungen und von Zuwendungen aus dem Ausland ist verboten. Bei Verstoss gegen die Vorschriften droht eine Busse bis zu 40'000 Franken. Die neuen Gesetzesbestimmungen müssen in einer Verordnung konkretisiert werden.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv nimmt zum Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

Allgemein

Der in der Sommersession 2021 verabschiedete Gesetzestext lässt wenig Spielraum offen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv hat sowohl die Transparenzinitiative (18.070) als auch den Gegenvorschlag des Ständerates (19.400) abgelehnt. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen bei Wahlen in die Bundesversammlung in den verschiedenen Kantonen bietet die verabschiedete Gesetzesrevision Diskriminierungspotenzial. Ein Wahlkampf in einem Kleinkanton mit ein paar Tausend Stimmberechtigten setzt an eine Kampagne andere Massstäbe als in einem Kanton mit mehreren Hunderttausend Stimmberechtigten.

Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

Begriffsbestimmungen: Einnahmen sollen auch «unter dem marktüblichen Preis» erbrachte Dienstleistungen sein. Nicht für jede Dienstleistung in einem Wahlkampf oder in einer Werbekampagne kann ein marktüblicher Preis festgelegt werden. Viele Dienstleistungen werden durch Parteimitglieder oder andere Personen erbracht. Sie können weder mit einem vertretbaren Aufwand erfasst noch monetär bewertet werden. Die in der Verordnung vorgeschlagene Definition ist ein Angriff auf das Milizprinzip der Parteien und Verbände. Der Passus zu den Dienstleistungen und zu den Eigenmitteln ist ersatzlos zu streichen.

~~«einmalige oder wiederkehrende Zuflüsse in Form von Geld oder Sachwerten, unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Dienstleistungen, die der Dienstleistungserbringende üblicherweise kommerziell anbietet sowie Eigenmittel, sofern sie für eine bestimmte Kampagne eingesetzt werden.»~~

Einnahmen durch Veranstaltungen (Art. 4) können kaum beziffert werden, es sei denn, es handle sich um einen Benefiz- oder Fundraising-Anlass zugunsten eines Kandidaten oder einer Kandidatin bzw. einer Kampagne.

Meldefrist (Art. 5 Abs. 5): Gemäss Verordnungsentwurf hat die Meldung nach Artikel 76d Absatz 2 BPR (Zuwendungen von mehr als CHF 15'000) innert fünf Arbeitstagen ab Eingang oder Kenntnissnahme der gewährten Zuwendung zu erfolgen. Eine solche Meldefrist ist viel zu kurz und überdies realitätsfremd. Da die eidgenössischen Wahlen jeweils im Oktober stattfinden, finden die Nominierungen der Kandidatinnen und Kandidaten in der Regel kurz vor den Sommerferien statt. Die Wahlkampf vorbereitungen und das Fundraising fallen mitten in die Sommerferien. Es ist eine Frist von 14 Tagen vorzusehen.

Mit der **Erfassung** der meldepflichtigen Grössen auf einer elektronischen Plattform (Art. 6) kann der Aufwand verhältnismässig klein gehalten werden. Das ausnahmsweise eine Erfassung auf einem papierenen Formular möglich ist, unterstützt der sgv ebenfalls.

Publikation der Angaben: Gemäss Art. 15 des Verordnungsentwurfs «kann die EFK die veröffentlichten Angaben und Dokumente mit Sachinformationen und Statistiken ergänzen, ...». Dieser Passus bildet die Grundlage zu mutmasslichen tendenziösen Ergänzungen und ist deshalb ersatzlos zu streichen, zumal die EFK die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Dokumente nicht gewährleisten kann (Art. 16) und dazu noch explizite darauf hinweist.

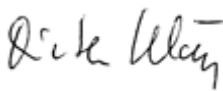
Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Dieter Kläy
Ressortleiter

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
3003 Bern

per Mail an:
Cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 30. März 2022

Vernehmlassung zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der SGB nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Allgemeines

Die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 18. Juni 2021 (Transparenz bei der Politikfinanzierung; Art. 76b-k nBPR) und der vorliegende Verordnungsentwurf mit einer neuen Offenlegungspflicht tragen dazu bei, die bedeutendsten Finanzflüsse im Hinblick insbesondere auf eidgenössische Abstimmungen transparent zu machen. Dies begrüsst der SGB als direkt betroffene Organisation, die regelmässig Abstimmungskampagnen führt. Diese Transparenz ist ein elementarer Bestandteil einer gut funktionierenden Demokratie. Gerade in einer direkten Demokratie stellt die Kenntnis zumindest der wichtigsten Finanzierungsquellen politischer Akteure für die Stimmbbevölkerung und deren Meinungsbildung eine relevante Information dar.

Zu den einzelnen Parametern

Der SGB ist mit dem vorliegenden Entwurf einverstanden, der die neuen Gesetzesbestimmungen gut konkretisiert.

Insbesondere sind wir mit den Grenzwerten, welche zu einer Offenlegungspflicht führen sowie zum Begriff der monetären und nicht-monetären Zuwendungen einverstanden. Auch mit den Übergangsfristen sind wir einverstanden.

Insbesondere der Begriff der nicht-monetären Zuwendungen ist u.E. wichtig, weil in diesem Kontext ein neuer Rechtsbegriff entsteht. Dies sind alle von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachten Sachwerte oder Dienstleistungen, wenn für die Empfängerin oder den Empfänger aus den Umständen erkennbar ist, dass die Zuwendung erfolgt, um eine Kampagne zu unterstützen. Dienstleistungen sind nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen zu qualifizieren, wenn sie von den Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell angeboten werden. Mit dieser

Definition sind wir einverstanden, insbesondere, da so Freiwilligen-Arbeit, welche für Gewerkschaften bei Ausübungen direktdemokratischer Instrumente besonders wichtig ist, möglich bleibt, z.B. bei Unterschriftensammlungen.

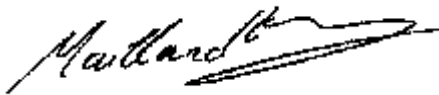
Laut dem Entwurf müssen Meldungen von Zuwendungen über 15'000 Franken bei Abstimmungskampagnen und mit über 50'000 Franken Budget gemacht werden. Dabei sind insbesondere keine überhöhten Vorgaben an die Identitätsfeststellung bei Spenden zu machen. Während wir gegen die Umgehung der Vorgaben durch ein sog. «Spenden-Splitting» sind, dürfen auch keine überspitzten Forderungen an die Feststellung der «Identität» der SpenderInn gehen.

Die Offenlegungspflichten für eidgenössische Abstimmungen sollen erst für Abstimmungen nach den Nationalratswahlen vom Oktober 2023 zur Anwendung kommen. Die erste Abstimmung, für welche die Offenlegungspflichten zur Anwendung kommen sollen, ist die eidgenössische Abstimmung vom 3. März 2024. Wir sind mit dieser Übergangsfrist einverstanden. Sie wird ermöglichen, hier in der Zwischenzeit Erfahrungen zu sammeln.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Luca Cirigliano
Zentralsekretär

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an: cornelia.perler@bj.admin.ch

Zürich, 31. März 2022

Stellungnahme zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Frau Perler

Am 17. Dezember 2021 haben Sie die Vernehmlassung zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) eröffnet. Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und nimmt diese gerne wahr.

Der SVV vertritt die Interessen der privaten Versicherungsbranche auf nationaler und internationaler Ebene. Ihm gehören rund 70 Erst- und Rückversicherer an, die in der Schweiz 47'000 Mitarbeitende beschäftigen. Als einer der grossen Branchenverbände der Schweiz – wie auch Mitglied von *economiesuisse* – ist auch der SVV von der vorgesehenen Regulierung betroffen.

Der Schweizerische Versicherungsverband SVV anerkennt den politischen Willen, Transparenz beim Mitteleinsatz in der Schweizer Politiklandschaft zu schaffen. Eine Transparenzregulierung kann eine Chance darstellen, dem Bedürfnis zu einem klaren Bild über die in der Politik eingesetzten Mittel zu entsprechen – und wird daher unterstützt.

Gleichzeitig ist es unerlässlich, dass eine solche Regelung korrekt und fair angewandt wird und gleich lange Spiesse in sämtlichen politischen Lagern schafft. Sie darf nicht durch systemische Lücken zu einer offiziellen «Scheintransparenz» führen, welche weder dem politischen Willen der Initianten noch des Gesetzgebers entspreche.

Vor diesem Hintergrund sind aus Sicht des SVV in der Vorlage namentlich in den Bereichen «Rechtsicherheit /Verfahren» sowie «Vergleichbarkeit des Mitteleinsatzes» Anpassungen an der Vorlage erforderlich.

Ausgangslage

Am 10. Oktober 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» eingereicht. 2019 beschloss die Staatspolitische Kommission des Ständerates, via Kommissionsinitiative einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Dieser beinhaltet Regelungen zur

Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen und wurde im Juni 2021 vom Parlament verabschiedet, worauf die Initiative im Oktober definitiv zurückgezogen wurde.

Der SVV ist sich als politischer Akteur nicht nur seiner volkswirtschaftlichen, sondern auch seiner staats- und demokratiepolitischen Verantwortung bewusst. Er unterstützt daher den politischen Willen, Transparenz beim Mitteleinsatz in der Schweizer Politiklandschaft zu schaffen.

Gleich lange Spiesse als sicherzustellendes Ziel

Dabei ist die Herausforderung bei Transparenzregulierungen klar: um ein aussagekräftiges Bild über die Finanzierung in der Politik zu erlangen, braucht es klare Regeln. Deren enge Auslegung und Kontrolle erschweren gleichzeitig ihre Umsetzung. Auf der anderen Seite gilt: Je mehr Ausnahmen und je lückenhafter die Regeln und deren Durchsetzung, desto weniger kann der Gesetzesauftrag mit dem Ziel der Schaffung von Transparenz und der objektiven Vergleichbarkeit der Aufwendungen aller politischen Akteure erfüllt werden. In diesem Spannungsfeld ist eine Balance zu finden. Die Umsetzung der neuen Transparenzbestimmungen und Vorgaben wird auch den SVV vor erhebliche administrative Herausforderungen stellen.

Damit die Transparenzregulierung ihre Wirkung als Chance auch entfalten kann und den politischen Meinungsbildungsprozess nicht durch Zerrbilder negativ beeinflusst, ist es aus Sicht des SVV unerlässlich, dass eine Regelung gleich lange Spiesse in sämtlichen politischen Lagern, unabhängig von der gewählten rechtlichen Konstruktion schafft und nicht durch systemische Lücken zu einer offiziellen «Scheintransparenz» führt.

Erforderliche Anpassungen

Auch wenn Erfahrungen im Ausland (bspw. das Lobbyregister in Deutschland) verdeutlichen, dass zusätzliche Regulierungen nicht zwingend zum erhofften Resultat führen, ist für den SVV klar, dass Transparenzbestimmungen das Potenzial haben, aufzuzeigen, welcher Mitteleinsatz heute bei politischen Vorlagen und Wahlen erfolgt – und damit auch für das Stimmvolk von Interesse sind. Um dieses Potenzial zu erfüllen ist es jedoch zentral, dass die Angaben direkt vergleichbar sind. Aus demokratiepolitischen Erwägungen gilt es, Fehlinterpretationen in Bezug auf den erfolgten Mitteleinsatz der unterschiedlichen politischen Akteure zu vermeiden. Mit Blick darauf sieht der SVV insbesondere in zwei Bereichen klaren Verbesserungsbedarf an der vernehmlasssten Vorlage:

Verletzung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes (fehlende Rechtssicherheit)

Es ist verständlich, dass im Rahmen der Einführung eines neuen Systems aktuell noch zahlreiche Fragen der Klärung harren. Diese betreffen unter anderem die Abgrenzung und Berechnung von unterschiedlichen Vorgängen, die eine Meldepflicht zur Folge haben. Angesichts der in Art. 76j Bundesgesetz über die politischen Rechte vorgesehenen *Strafbestimmungen* ist es jedoch nicht hinnehmbar, dass für die Adressaten der Regulierung das durch eine derart pauschale Strafnorm sanktionierte Verhalten nicht ausreichend vorhersehbar ist. Dies widerspricht klar dem Grundsatz “nulla poena sine lege” - keine Strafe ohne (klare) gesetzliche Grundlage.

Besonders fragwürdig ist vor diesem Hintergrund das von der als Aufsichtsbehörde vorgesehenen Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) angedachte Vorgehen, offene Fragen statt vor Inkraftsetzung der neuen Regeln erst im Nachhinein durch Strafverfahren und über die Zeit mit Lückenfüllung zu klären. Ein solches Vorgehen ist wohl präzedenzlos und wird vom SVV aus rechtsstaatlichen Gründen mit Nachdruck abgelehnt. Strafverfahren sind nicht das geeignete Instrument zur Rechtsentwicklung in einem noch wenig etablierten Rechtsgebiet. Wie bei allen Regulierungsvorhaben ist auch hier rechtsstaatlich belastbar sicherzustellen, dass die Regulierungsunterworfenen klar wissen, was der Staat von ihnen verlangt, damit sie sich entsprechend vorbereiten und die neuen Regeln anwenden können.

Der SVV fordert entsprechende Regeln und erwartet, dass der Bundesrat und die mit dem Vollzug befasste EFK schnell und über die Verordnung hinaus Rechtssicherheit schaffen. Sollten sich weder das BJ im Rahmen der Verordnung oder die EFK im Stande sehen, in angemessener Frist vor Inkrafttreten der neuen Regeln Rechtssicherheit zu schaffen, sind insbesondere die Strafbestimmungen mangels ausreichender Bestimmtheit auszusetzen.

Fehlende objektive Vergleichbarkeit des Mitteleinsatzes in der Politiklandschaft

Unter dem Gesichtspunkt der Objektivität und Gleichbehandlung und vor dem Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung ist entscheidend, dass mit den neuen Regeln für alle politischen Akteure gleich lange Spiesse geschaffen werden. Dieses Prinzip erfordert Präzisierungen in der Verordnung und den Begleitmaterialien. Ebenso ist nach Inkraftsetzung der neuen Regeln eine umfassende und breite Aufklärung durch den Bund erforderlich. Denn letztlich muss sich das breite Feld an betroffenen Akteuren ihrer politischen Rolle und damit der Relevanz der Bestimmungen für sie überhaupt bewusst sein. Ohne konsequente Anwendung der neuen Bestimmungen auf sämtliche politische Akteure besteht die Gefahr einer «offiziellierten Scheintransparenz». Dies betrifft namentlich a) die Sicherstellung, dass alle politischen Akteure die investierten Mittel klar erfassen, um zu realisieren, wann ein offenkundigspflichtiger Schwellenwert überschritten wird, b) das Verhindern von Rechtsmissbrauch durch koordiniert agierende Akteure unter den Schwellenwerten sowie c) die klare Erfassung nicht-monetärer Zuwendungen.

Für detaillierte Ausführungen zu den erforderlichen Anpassungen an der Vorlage verweist der SVV auf die von ihm unterstützte, ausführliche Stellungnahme von economiesuisse. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen bei der weiteren Behandlung der Vorlage. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Urs Arbter
Direktor



Anne Cécile Vonlanthen-Oesch
Leiterin Bereich Public Affairs

Von: [Bähler André](#)
An: [Perler Cornelia BJ](#)
Betreff: Vernehmlassung Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung
Datum: Montag, 28. März 2022 11:17:16
Anlagen: [image001.png](#)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter,
Sehr geehrte Frau Perler

Wir haben uns entschieden, auf eine Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung zu verzichten. Nichtsdestotrotz danken wir Ihnen für die Einladung, zu dieser Vorlage Stellung nehmen zu können.

Freundliche Grüsse

André Bähler
Leiter Politik und Wirtschaft

Arbeitstage: Montag, Mittwoch, Donnerstag und Freitag

Stiftung für Konsumentenschutz
Nordring 4, Postfach
3001 Bern
Geschäftsstelle +41 31 370 24 24
Direkt +41 31 370 24 21
Mobil +41 76 478 83 17
a.baehler@konsumentenschutz.ch
www.konsumentenschutz.ch



Stärken Sie den Konsumentenschutz:
[Jetzt Gönnerin oder Förderer werden!](#)



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Rechtswissenschaftliches Institut

Universität Zürich
Lehrstuhl Prof. Dr. iur. Felix Uhlmann
Rämistrasse 74/33
CH-8001 Zürich
Telefon +41 44 634 42 26
Telefax +41 44 634 43 68
<http://www.rwi.uzh.ch/uhlmann>

STELLUNGNAHME

Zuhanden

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Betreffend

Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

erstellt von

**DEN STUDIERENDEN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
(IM RAHMEN DER VORLESUNG RECHTSETZUNGSLEHRE)
UNTER DER LEITUNG VON
PROF. DR. FELIX UHLMANN**



I	EINLEITUNG.....	1
II	ALLGEMEINE BEMERKUNGEN	2
	1. ZWECK DER VERORDNUNG	2
	2. SYSTEMATIK.....	2
	3. REDAKTIONELLES	2
III	BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN	3
	1. GEGENSTAND (ART. 1 VPofI).....	3
	2. BEGRIFFE (ART. 2 VPofI)	3
	a) Einnahmen (Bst. a)	4
	b) Monetäre Zuwendungen (Bst. b).....	4
	c) Nichtmonetäre Zuwendungen (Bst. c).....	5
	d) Kampagnenführung (Bst. d)	6
	e) Gemeinsame Kampagnenführung (Bst. e).....	6
	f) Aufwendungen (Bst. f).....	6
	3. ZUSTÄNDIGE STELLE (ART. 3 VPofI)	7
	4. ERFORDERLICHE ANGABEN BEI DER MELDUNG (ART. 4 VPofI).....	7
	5. MODALITÄTEN DER OFFENLEGUNG VON ZUWENDUNGEN (ART. 5 VPofI)	8
	a) Erster Absatz.....	8
	b) Zweiter Absatz	8
	c) Dritter Absatz	9
	d) Fünfter Absatz	9
	6. MELDEVERFAHREN (ART. 6 VPofI).....	10
	7. VERPFLICHTETE PARTEIEN UND PARTEILOSE (ART. 7 VPofI)	11
	8. OFFENLEGUNG DER EINNAHMEN DER POLITISCHEN PARTEIEN (ART. 8 VPofI)	11
	9. OFFENLEGUNG VON ZUWENDUNGEN AN PARTEILOSE (ART. 9 VPofI)	12
	10. OFFENLEGUNG DER EINNAHMEN UND ZUWENDUNGEN (ART. 10 VPofI)	12
	11. OFFENLEGUNG DER SCHLUSSRECHNUNG (ART. 11 VPofI)	13
	12. FORMELLE KONTROLLE (ART. 12 VPofI)	14
	13. MATERIELLE STICHPROBE (ART. 13 VPofI).....	14
	14. MITWIRKUNG (ART. 14 VPofI)	15
	15. VERÖFFENTLICHUNG DER ANGABEN UND DOKUMENTE (ART. 15 VPofI)	15
	16. MODALITÄTEN DER VERÖFFENTLICHUNG (ART. 16 VPofI)	16
	a) Erster Absatz.....	16



b)	Zweiter Absatz	16
c)	Dritter Absatz	16
17.	DATUM DER VERÖFFENTLICHUNG (ART. 17 VPOFI)	17
18.	DAUER DER VERÖFFENTLICHUNG (ART. 18 VPOFI)	17
19.	RÜCKERSTATTUNG (ART. 19 VPOFI)	18
a)	Erster Absatz	18
b)	Zweiter Absatz	19
20.	BEGINN DER OFFENLEGUNGSPFLICHTEN (ART. 21 VPOFI)	19



I EINLEITUNG

- 1 Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2021 die Vernehmlassung zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung eröffnet. Gerne möchten wir von der Möglichkeit zur Stellungnahme Gebrauch machen.
- 2 Hintergrund dieser Stellungnahme bildet der im Rahmen der Vorlesung Rechtssetzungslehre durchgeführte Massive Open Online Course (MOOC-Style-Onlinekurs). Bei dieser Vorlesungsart handelt es sich um eine Verbindung von onlinebasiertem E-Learning und Präsenzunterricht. Im Rahmen dieser Veranstaltung hatten 85 Masterstudierende die Aufgabe, sich zu jeweils vier Artikel dieses Gesetzgebungsvorschlags zu äussern. Die Ihnen vorliegende Stellungnahme bündelt die Aussagen der Studierenden, berücksichtigt jedoch nicht jedes Einzelvotum.
- 3 Diese Stellungnahme gliedert sich zwei Teile: Im ersten Teil werden ganz allgemeine Bemerkungen zur Verordnung angeführt. In einem zweiten Teil werden sodann die Aussagen der Studierenden zu den einzelnen Artikeln der Verordnung näher beleuchtet.
- 4 Bitte beachten Sie, dass die in der Stellungnahme vertretene Auffassung nicht notwendigerweise die Auffassung der Unterzeichnenden oder der Universität Zürich wiedergibt.



II ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

1. Zweck der Verordnung

- 5 Alle Studierenden, die sich zur Zielsetzung der Verordnung geäußert haben, begrüßen das Vorhaben, in der schweizerischen Politik(-finanzierung) für mehr Transparenz sorgen zu wollen. Häufig wurde darauf hingewiesen, dass das Vertrauen in die Politik bzw. der Demokratie als Ganzes gestärkt werde. Ausserdem seien damit die Schweizer Bürgerinnen und Bürger in der Lage, bessere Entscheidungen zu treffen, zumal sie sich ein besseres, fundierteres Bild der politischen Landschaft verschaffen können.

2. Systematik

- 6 Ca. 10% der Studierenden haben sich zur Systematik der VPofi geäußert. Obschon ein beträchtlicher Anteil dieser Studierenden die Verordnung aus systematischer Sicht lobte, hat eine überwiegende Mehrheit sich dafür ausgesprochen, den zweiten Abschnitt der Verordnung («Modalitäten der Meldung») nach den vierten Abschnitt («Offenlegungspflicht der Kampagnenführenden») zu verschieben. Es mache ihrer Ansicht nach mehr Sinn, zuerst die Offenlegungspflichtigen zu bestimmen und erst danach die Modalitäten der Meldung zu behandeln.

3. Redaktionelles

- 7 Einzelnen Studierenden sind zudem einige redaktionelle Ungenauigkeiten aufgefallen: Dies betrifft zum einen Art. 10 Abs. 1, der auf Art. 4 Abs. 1 verweist: Ein Abs. 1 gäbe es nicht, zumal Art. 4 VPofi in Buchstaben aufgegliedert ist. Zum anderen wurde im Sinne der Einheitlichkeit vorgeschlagen, den fehlenden Doppelpunkt im Titel des vierten Abschnitts zusammen mit dem fehlenden Titel in Art. 19. Abs. 1 VPofi zu ergänzen. Ferner sei in Art. 19 Abs. 1 VPofi das Wort «dreissig» durch die entsprechende Zahl zu ersetzen.



III BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

1. Gegenstand (Art. 1 VPofi)

¹ Diese Verordnung regelt:

- a. die Modalitäten der Offenlegungspflicht der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und der parteilosen Mitglieder der Bundesversammlung;
- b. die Modalitäten der Offenlegungspflicht der natürlichen und juristischen Personen sowie der Personengesellschaft, die im Hinblick auf eine Wahl in den National- oder Ständerat oder auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen;
- c. die zuständige Behörde und die Modalitäten für die Kontrolle und Veröffentlichung der einzureichenden Angaben und Dokumente.

² Sie konkretisiert den Kreis der offenlegungspflichtigen politischen Parteien.

- 8 Zu Art. 1 VPofi haben sich die Studierenden nur vereinzelt geäußert. Grundsätzlich sind die Äusserungen zwar wohlwollend, doch wurde die Notwendigkeit der Bestimmung teilweise hinterfragt. Es wurde argumentiert, dass auf eine Gegenstandsbestimmung verzichtet werden könne, zumal sie keinen normativen Charakter aufweise. Sofern der Titel eines Erlasses missverständlich ist, könne allerdings ausnahmsweise von einer Gegenstandsbestimmung Gebrauch gemacht werden.¹ Art. 1 VPofi sei vor diesem Hintergrund nicht notwendig, da der Titel der Verordnung nicht missverständlich sei. Sollte dennoch an einer Gegenstandsbestimmung festgehalten werden, sei sie weitaus kürzer zu fassen.
- 9 Eine Person schlug die Änderung von Abs. 2 vor. Dieser Absatz sei missverständlich, zumal – neben den politischen Parteien – weitere Akteure offenlegungspflichtig wären. Abs. 2 von Art. 1 VPofi sei demzufolge dahingehend zu korrigieren, dass er sich auf den «Kreis der Offenlegungspflichtigen» bezieht.

2. Begriffe (Art. 2 VPofi)

- 10 Beinahe die Hälfte der Studierenden haben zu Art. 2 VPofi Stellung genommen. Zusätzliche Definitionen, welche die Studierenden in Art. 2 VPofi begrüßen würden, wurden bei den entsprechenden Artikeln vermerkt.
- 11 Im Allgemeinen begrüßte eine überwiegende Mehrheit der Studierenden die enthaltenen Legaldefinitionen. Das Anbringen bzw. Klären von Definitionen sei im Hinblick auf die Rechtssicherheit unerlässlich und begegne zudem gewissen

¹ Vgl. Regierungsrat des Kantons Zürich, Richtlinien der Rechtssetzung des Kantons Zürich, 21. Dezember 2005, Rz. 47 ff.



Umgehungsmöglichkeiten. Obschon einige Studierende die vorliegenden Definitionen als geglückt erachten, wurde vermehrt Kritik an der Verständlichkeit sowie an den Definitionen an sich geäussert. Ausserdem wurde von einem Einzelvotum beanstandet, es mangle an einem Vermerk, der darauf hinweist, dass die Definitionen ebenso für das BPR gelten.

a) Einnahmen (Bst. a)

In dieser Verordnung bedeuten:

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

- 12 Von den Studierenden wurde der Begriff der Eigenmittel (Bst. a) in mehrfacher Hinsicht kritisiert. Einerseits wurde vorgeschlagen den Begriff «Eigenmittel», der für einige Studierende unklar erscheint, einzeln, d.h. in einem separaten Abschnitt zu definieren. Ausserdem wurde von einem Einzelvotum vorgebracht, es sei hierfür ein anderer Begriff zu wählen (wie z.B. «Vermögen»), zumal «Eigenmittel» üblicherweise nur im Bereich des Finanzmarktrechts verwendet werde.
- 13 Andererseits wurde die Aufnahme des Begriffs als solches kritisiert. Eine Offenlegung der Vermögensverhältnisse sei weder im Gesetz angelegt noch im Willen des Gesetzgebers.² Aus diesem Grund sei der Begriff zu streichen.

b) Monetäre Zuwendungen (Bst. b)

- b. *monetäre Zuwendungen: von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften gewährte finanzielle Vorteile durch Bargeldübergabe, Banküberweisung, Schuldübernahme oder Schuldlass;*

- 14 Bst. b wurde vermehrt kritisiert: Die Bestimmung sei zu eng gefasst. Zum einen erfasse die Aufzählung nicht moderne Zahlungsmethoden (z.B. Kryptowährungen). Zum anderen sei die Bestimmung in einer abschliessenden Art und Weise formuliert, was wiederum nach Ansicht einiger Studierenden Umgehungsmöglichkeiten schaffe. Die Bestimmung sei aus diesem Grund dahingehend

² Vgl. Staatspolitische Kommission des Ständerats, Bericht betreffend mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24. Oktober 2019, BBl 2019 7875 ff., S. 7886.



anzupassen, dass sie auch auf moderne Erscheinungsformen direkt Bezug nimmt und zudem deutlich wird, die Aufzählung sei nicht abschliessend formuliert.

c) Nichtmonetäre Zuwendungen (Bst. c)

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

- 15 Vor dem Hintergrund der Leserfreundlichkeit wurde Bst. c vermehrt kritisiert. Einzelne Voten sprachen sich in diesem Kontext dafür aus, die Bestimmung auf zwei einzelne Abschnitte aufzuteilen.
- 16 Die meiste Kritik an Bst. c zielte indes auf das Kriterium der Erkennbarkeit ab (1. Satz 1. Nebensatz). Das Kriterium schaffe grosse Unsicherheiten und stelle ein Schlupfloch dar, um die Offenlegung zu umgehen. Ausserdem ergäben sich Schwierigkeiten hinsichtlich der Beweisführung. Ein Einzelvotum führte in diesem Zusammenhang aus, es dürfe Abgrenzungsschwierigkeiten bei Zuwendungen geben, die aus einem sonstigen Näheverhältnis entstammen. Es sei in derartigen Konstellationen kaum festzustellen, ob die Zuwendung als politische Unterstützung zu werten sei. Als Lösung wurde vorgeschlagen, es sei eine Vermutung zugunsten einer politischen Unterstützung einzuarbeiten, welche durch einen entsprechenden Beweis des Gegenteils widerlegt werden könne. Dadurch könne man vielen Abgrenzungsschwierigkeiten entgegenwirken.
- 17 Weitere Kritik wurde am zweiten Satz von Bst. c geäussert. Für viele Studierende war nicht ersichtlich, warum eine Dienstleistung nicht als solche zu erfassen sei, wenn sie nicht üblicherweise kommerziell erbracht werde. Es sei unklar, wann jemand eine Dienstleistung üblicherweise kommerziell erbringt. Diese Unsicherheit verstärke sich zudem im schweizerischen Miliz-System. Dieses Kriterium schaffe einen gewissen Ermessensspielraum, welche wiederum Umgehungsmöglichkeiten einräume. Einige Studierende sprachen sich dafür aus, das Kriterium zu streichen.



d) Kampagnenführung (Bst. d)

d. Kampagnenführung: einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten unter Einsatz von monetären oder nichtmonetären Mitteln, um eine Wahl in die eidgenössischen Räte oder eine eidgenössische Abstimmung zu beeinflussen;

- 18 Die Definition der Kampagnenführung in Bst. d wurde von einer Mehrheit der Studierenden begrüsst. Allerdings wurde sie vereinzelt als ungenügend empfunden. Die Gründe hierfür variieren allerdings: Die Definition wird von den einen als zu eng empfunden und von den anderen als zu unkonkret.

e) Gemeinsame Kampagnenführung (Bst. e)

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

- 19 Die Notwendigkeit von Bst. e wurde vermehrt hinterfragt. Einerseits war für viele Studierende nicht ersichtlich, warum eine Definition für die *gemeinsame* Kampagnenführung überhaupt erforderlich sei. Begründet wird dies zum einen damit, dass der Begriff in der Verordnung nicht verwendet werde. Überdies werde die gemeinsame Kampagnenführung scheinbar bereits von Art. 2 Bst. d VPof erfasst.
- 20 Andererseits hat eine Mehrheit der Studierenden die Definition an sich kritisiert. Zumal die Kriterien, die aufgezählt werden, kumulativ erfüllt sein müssen,³ ermögliche dies eine einfache Umgehungsweise, indem bspw. darauf verzichtet werde in der Öffentlichkeit gemeinsam aufzutreten. Einige Studierende schlugen deshalb vor, es müsste bereits das Erfüllen eines der aufgeführten Kriterien ausreichen (Alternativität).

f) Aufwendungen (Bst. f)

f. Aufwendungen: alle Ausgaben in Form von Geld oder Sachwerten, um eine Kampagne zu führen; als Aufwendungen gelten auch Dienstleistungen, die für die Kampagnenführung unentgeltlich oder unter dem Marktwert bezogen und vom

³ Vgl. Bericht Bundesamt für Justiz, Erläuternder Bericht zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung, 17. Dezember 2021, S. 10.



Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell erbracht werden. Der Wert der Dienstleistung richtet sich nach dem Marktpreis;

- 21 Im Zusammenhang mit Bst. f wurde erneut das Kriterium der kommerziellen Erbringung kritisiert. Hierfür wird auf die Ausführungen von oben verwiesen.⁴

3. Zuständige Stelle (Art. 3 VPofi)

¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist zuständig für die Entgegennahme der Meldungen nach den Artikeln 76b Absatz 2 und 76c Absatz 2 BPR.

² Sie sorgt für deren Kontrolle und Veröffentlichung.

- 22 Die Wahl des EFK wurde von der überwiegenden Mehrheit der Studierenden, die sich dazu geäußert haben, begrüßt. Das EFK besäße die nötige Unabhängigkeit sowie Fachkenntnisse für eine derartige Aufgabe. Die Wahl eines bewährten Gremiums vermeide zudem unverhältnismässigen Mehraufwand.

4. Erforderliche Angaben bei der Meldung (Art. 4 VPofi)

Die Angaben über die Einnahmen müssen enthalten:

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

- 23 Für mehrere Studierende sorgt der Veranstaltungsbegriff in Bst. d für Unklarheiten. Ein unklarer Veranstaltungsbegriff verschaffe grosse Ermessensspielräume und diese wiederum Missbrauchsmöglichkeiten. Sie befürworten daher eine Definition davon; vorzugsweise in Art. 2 VPofi. Ein weiteres Votum hielt ausserdem den Begriff der Güter und Dienstleistungen für unklar und verlangte daher eine Konkretisierung dieses Begriffspaares.

- 24 Ein weiteres Einzelvotum schlug zudem aus formellen Überlegungen eine redaktionelle Änderung vor. Vor den Bst. a-e soll im Sinne der Einheitlichkeit –

⁴ Vgl. Rz. 17.



wie bereits bei Bst. f – eine Bezeichnung vorangehen, die verdeutlicht, dass die genannten Angaben für alle Offenlegungspflichtigen gelten.

5. Modalitäten der Offenlegung von Zuwendungen (Art. 5 VPofI)

a) Erster Absatz

¹ Bei der Meldung von Zuwendungen über 15'000 Franken sind die Ausgaben nach Artikel 76d Absatz 4 BPR im elektronischen Register nach Artikel 6 Absatz 2 einzutragen. Sie sind beim Eingang der Zuwendung oder spätestens mit der Schlussrechnung mit einem Auszug aus der Buchhaltung sowie mit einem Bankauszug oder einer Bestätigung der Zuwenderin oder des Zuwenders zu belegen.

25 Hauptkritikpunkt der Studierenden war das Aufstellen einer festen Schwelle für Zuwendungen. Diese Schwelle könne durch das Tranchieren in mehrere kleine, nicht unter die Meldepflicht fallende Beträge, leicht umgangen werden. Für diese Umgehungsweise gäbe es vermehrt Belege aus anderen Staaten mit ähnlichen Schwellen-Ansätzen. Viele Studierende plädierten deshalb für das Anstellen einer Gesamtbetrachtung. Danach sollten nicht einzelne Zuwendungen offenlegungspflichtig werden, sondern vielmehr die kumulierten Zuwendungen, die von derselben Person ausgehen, sofern sie einen gewissen Gesamtbetrag aufweisen.

26 Ebenfalls kritisiert wurde die Höhe der Schwelle. Für viele Studierende ist es zwar ersichtlich, dass niedrigere Schwellen einen Mehraufwand bedeuten und dass kleinere Zuwendungen nicht relevant seien. Allerdings sei die Schwelle von 15'000 CHF dennoch zu hoch.

b) Zweiter Absatz

² Als Zuwenderin oder Zuwender gilt die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen.

27 Aus einer rein systematischen Sicht wurde von den Studierenden vermehrt vorgeschlagen, die Definition des zweiten Absatzes von Art. 5 VPofI in den hierfür geeigneteren Art. 2 VPofI zu übertragen.

28 Die Definition an sich wird hingegen vermehrt begrüsst. Als Grund wurde u.a. genannt, dass die sehr weit gefasste Bestimmung sehr vielen Umgehungsmöglichkeiten (Strohmann etc.) gekonnt begegnet werde. Mit Verweis auf den



erläuternden Bericht des Bundesamtes für Justiz wurde von einem Einzelvotum die Verwendung des Begriffs der «ursprünglichen Erbringung» moniert, dieser entspreche demjenigen des wirtschaftlich Berechtigten.⁵ Es sei nicht ersichtlich, aus welchem Grund ein neuartiger Begriff geschaffen werde. Besser wäre, man würde bereits in der Bestimmung den Begriff des wirtschaftlich Berechtigten verwenden. So könne man allfälligen Unklarheiten entgegenwirken und zudem auf einen in der Lehre und Rechtsprechung etablierten Begriff zurückgreifen.

- 29 Dennoch wurde von einzelnen Studierenden als problematisch erachtet, dass die ursprünglichen Zuwenderinnen und Zuwender möglicherweise nicht ausfindig gemacht werden. Das sei vor allem bei komplizierten Konzernstrukturen nur mit grossem Aufwand möglich. Vor diesem Hintergrund wurde die Frage gestellt, inwiefern und inwieweit die politischen Akteurinnen und Akteure zu Nachforschungen verpflichtet sind, wenn sie Zuwendungen erhalten.

c) Dritter Absatz

³ Als gewährt gilt eine Zuwendung, wenn:

- a. die Empfängerin oder der Empfänger über sie verfügt;
- b. sie im Hinblick auf eine Kampagne versprochen ist, ihre Erbringung aber noch aussteht und die Empfängerin oder der Empfänger nach Treu und Glauben davon ausgehen darf, dass er oder sie diese auch erhalten wird.

- 30 Diejenigen, die sich zu diesem Absatz geäußert haben, erachten Bst. a grossmehrheitlich für missglückt. Es wurde vorgebracht, der Begriff des «Verfügens» eröffne erhebliche Missbrauchsmöglichkeiten. Vielmehr sollte sich ihrer Ansicht nach der Begriff auf das «Verfügen-Können» beziehen. Die Bestimmung sei deshalb dementsprechend anzupassen.
- 31 Bst. b hingegen wurde mehrheitlich als geglückt erachtet. Als Gründe hierfür wird zum einen das Erfassen bereits versprochener Zuwendungen vorgebracht. Ferner wurde begrüßt, dass die Berücksichtigung von Treu und Glauben eine zweckmässige Einzelfallbetrachtung ermögliche.

d) Fünfter Absatz

⁵ Vgl. Bericht (Fn. 3), S. 14.



⁵ Die Meldung nach Artikel 76d Absatz 2 BPR hat innert fünf Arbeitstagen ab Eingang oder Kenntnisnahme der gewährten Zuwendung zu erfolgen.

- 32 Ein Einzelvotum befasste sich mit Abs. 5. Es äusserste Kritik an der 5-tägigen Frist, die dieser Ansicht nach nicht praxisfreundlich sei. Aus diesem Grund sollte die Frist angepasst werden.

6. Meldeverfahren (Art. 6 VPofi)

¹ Die politische Akteurinnen und Akteure melden ihre finanziellen Angaben und Dokumente nach den Artikeln 76b und 76c BPR sowie ihre persönlichen Daten (Name, Vorname, Adresse und Wohnsitzgemeinde oder Firmenname und Geschäftssitz), indem sie rechtzeitig und unaufgefordert in einem elektronischen Register eintragen.

² Das elektronische Register wird von der EFK zur Verfügung gestellt und betrieben.

³ Ausnahmsweise können die Angaben nach Absatz 1 auch in Papierform per Post eingereicht werden. Die EFK stellt Formulare zur Verfügung.

- 33 Diese Bestimmung wurde von einer überwiegenden Mehrheit der Studierenden begrüsst und dies nicht zuletzt, weil von den digitalen Möglichkeiten des 21. Jahrhunderts in einer sinnvollen Art und Weise Gebrauch gemacht werde. Eine Einzelstimme, das auf die graphische Gestalt der Bestimmung Bezug nahm, ist jedoch der Auffassung, Abs. 1 sei zu unleserlich. Die Klammerbemerkung sei auf zwei verschiedene Buchstaben zu versehen, um die ganze Bestimmung übersichtlicher und lesefreundlicher zu gestalten.
- 34 Für Fragezeichen und Kritik sorgte überdies Abs. 3. Einerseits war für viele auf den ersten Blick unklar, was als Ausnahmesituationen gelten sollen. Erst mit Zuhilfenahme des Berichts⁶ klärte sich vermehrt, was darunter zu verstehen ist. Einige der Studierenden äussersten sich dahingehend für eine Anpassung von Abs. 3, dass die Begriffe «Unmöglichkeit» bzw. «Unzumutbarkeit» in der Bestimmung explizit Erwähnung finden. Allerdings waren einige Studierenden der Auffassung, es bräuchte keine Ausnahmeklausel, zumal diese nur schwer verständlich sei, es könne unmöglich oder unzumutbar sein, Daten in einem Online-Register einzutragen. Jene Studierende befürworteten infolgedessen eine ersatzlose Streichung des Abs. 3.

⁶ Vgl. Bericht (Fn. 3), S. 16.



7. Verpflichtete Parteien und Parteilose (Art. 7 VPofI)

Der Offenlegungspflicht unterstehen:

- a. *in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien unabhängig davon, ob sie national oder ausschliesslich kantonale, regional oder kommunal organisiert sind;*
- b. *parteilose Mitglieder der Bundesversammlung, die als solche gewählt wurden oder während ihrer Amtszeit parteilos wurden.*

- 35 Die Bestimmung des Art. 7 VPofI sorgte unter den Studierenden mehrheitlich für Kritik aus vielerlei Hinsicht. Zum einen wurde die fehlende Definition der politischen Parteien und der Parteilosen bemängelt. Der Parteibegriff sei unklar und die Aufzählung im Bericht⁷ genüge nicht, da die politische Landschaft einem stetigen Wandel unterworfen sei. Ausserdem sei die Definition der Parteilosen, wie es im Bericht⁸ kundgetan wurde, inexistent. Deshalb sei es – u.a. in Anbetracht der Strafandrohung (Art. 76j E-BPR) – wichtig, dieses Begriffspaar näher zu definieren. Erneut wurde hierfür Art. 2 VPofI vorgeschlagen.
- 36 Ferner wurde kritisiert, im Bericht werde festgehalten, Parteien mit einer nationalen Parteioorganisation müssten nicht für allfällige kantonale oder kommunale Sektionen, Jungparteien oder dergleichen die Finanzierung vereinzelt offenlegen.⁹ Dieser Entscheid, der von grosser Bedeutung sei für Untergruppierungen grosser Parteien, sei unbedingt aus Gründen der Rechtssicherheit in der Verordnung aufzunehmen.
- 37 Ein weiteres Votum ist der Ansicht, einzelne Mitglieder der Bundesversammlung, die in einer Partei sind, sollten ebenfalls offenlegungspflichtig werden, sofern die Zuwendung nicht an die Partei, sondern (nur) für sie gedacht war. Aus diesem Grund sei ein entsprechender Bst. c einzufügen.

8. Offenlegung der Einnahmen der politischen Parteien (Art. 8 VPofI)

¹ *Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien legen ihre Finanzierung für das Kalenderjahr offen.*

² *Sie melden die Angaben nach Artikel 76b und 76c BPR bis spätestens am 30. Juni des Folgejahres.*

⁷ Vgl. Bericht (Fn. 3), S. 16.

⁸ Vgl. Bericht (Fn. 3), S. 16.

⁹ Vgl. Bericht (Fn. 3), S. 16.



- 38 Die Studierenden haben sich zu Art. 8 VPofI nur vereinzelt geäußert. Ein Votum davon hielt fest, die Verwendung des Begriffs der Finanzierung sei unklar, zumal er nur an dieser Stelle verwendet werde. In diesem Sinne sei entweder der Begriff zu ändern oder näher zu konkretisieren bzw. zu definieren.
- 39 Vor dem Hintergrund der Einheitlichkeit erachtete es ein Einzelvotum ferner für angezeigt, den Wortlaut von Abs. 1 dahingehend zu ändern, dass er mit Art. 10 Abs. 1 VPofI übereinstimmt. Es sollte in diesem Sinne in einem zweiten Satz vermerkt werden, dass sich die Aufschlüsselung der Einnahmen nach Art. 4 Abs. 1¹⁰ richten.
- 40 Ein weiteres Votum sprach sich dafür aus, die angedachte Zeitspanne, welche den Parteien gewährt werde in Abs. 2, sei zu lange. Die Frist sei um drei Monate zu kürzen.

9. Offenlegung von Zuwendungen an Parteilose (Art. 9 VPofI)

¹ Parteilose Mitglieder der Bundesversammlung legen monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen nach Artikel 76b Absatz 3 BPR für das Kalenderjahr offen.

² Sie melden die Zuwendungen bis spätestens am 30. Juni des Folgejahres.

³ Meldepflichtig sind Zuwendungen, die während der Parteilosigkeit gewährt wurden.

- 41 Dasselbe Votum, das bei Art. 8 Abs. 1 VPofI eine Änderung im Wortlaut für angezeigt hält, sieht dies genauso für Art. 9 Abs. 1 VPofI. Hierfür kann ebenfalls nach oben verwiesen werden.¹¹

10. Offenlegung der Einnahmen und Zuwendungen (Art. 10 VPofI)

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

² Müssen die Kampagnenführenden annehmen, dass die Aufwendungen für eine Kampagne mehr als 50'000 Franken betragen werden, so melden sie die budgetierten Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken innert der Frist nach Artikel 76d Absatz 1 BPR.

³ Ergibt sich diese Annahme erst nach Ablauf der Frist, so sind die budgetierten Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen von mehr als 15'000 Franken innert fünf Arbeitstagen nachzumelden.

¹⁰ An dieser Stelle zu beachten ist indessen die korrekte Schreibweise (vgl. Rz. 7).

¹¹ Vgl. Rz. 40.



⁴ Zu melden ist zudem, für welche Kampagne die Aufwendungen vorgesehen sind. Es genügt die Angabe der unterstützten Kandidierenden oder kandidierenden Gruppierungen oder des angestrebten Abstimmungsergebnisses.

- 42 Zu dieser Bestimmung hat sich nur eine geringe Anzahl der Studierenden geäußert. Einerseits ist eine klare Mehrheit der Überzeugung, das Kriterium, wonach Einnahmen gemeldet werden müssen, sofern die Kampagnenführenden *annehmen*, die Aufwendungen für die Kampagne werden 50'000 CHF übersteigen, schaffe einen zu grossen Ermessensspielraum. Dies eröffne Missbrauchsmöglichkeiten und erschwere zudem eine allfällige Beweisführung. Infolgedessen sei dieses Kriterium zu streichen und gegebenenfalls durch ein objektiveres Kriterium zu ersetzen.
- 43 Andererseits erachteten einige Studierende – wie bereits bei Art. 5 VPofI – die Schwelle von 15'000 CHF als zu hoch an. Die meisten befürworteten grundsätzlich, kleinere Zuwendungen nicht zu erfassen, doch könne man dieses Ziel auch mit einem geringeren Schwellenwert erreichen. Vorgeschlagen wurde bspw. ein Wert von 5'000 CHF.

11. Offenlegung der Schlussrechnung (Art. 11 VPofI)

¹ Die Kampagnenführenden haben nach Abschluss der Kampagne die Schlussrechnung über die Einnahmen zu melden, wenn die Rechnung ergibt, dass für die Kampagne mehr als 50'000 Franken aufgewendet wurden.

² Die Schlussrechnung muss die Angaben nach Artikel 10 Absätze 1 und 4 enthalten.

- 44 Zu diesem Artikel äusserten sich nur wenige Studierende. Vereinzelt war unklar, welche Pflichten genau Kampagnenführende treffen, deren Kampagne nicht den Schwellenwert von Abs. 1 übersteigt. Demnach wäre es sinnvoll in dieser Hinsicht für Klarheit zu sorgen.
- 45 Uneinig sind sich die Studierenden bezüglich der Schwelle von 50'000 CHF von Abs. 1. Eine Minderheit vertrat die Auffassung, der Schwellenwert sei in Anbetracht der hohen Kosten, die bei Kampagnen heutzutage anfallen, zu niedrig. Im Gegenzug sei jedoch eine Nulltoleranz-Strategie sinnvoll. Damit wären wohl strengere Kontrollen gemeint. Wie eine solche Strategie konkret aussieht, wurde offengelassen. Eine weitere Minderheit empfand die Schwelle für sachgerecht. Eine knappe Mehrheit vertrat die Ansicht, die Schwelle sei zu hoch angesetzt und befürwortet daher eine Senkung.



12. Formelle Kontrolle (Art. 12 VPofI)

Die EFK kontrolliert, ob die Meldungen vollständig sind und fristgerecht eingereicht wurden. Der Prüfung unterliegen alle Angaben und Dokumente nach Artikeln 4 und 5.

- 46 Nur wenige der Studierenden haben sich zu Art. 12 VPofI geäußert. Die Studierenden begrüßten mehrheitlich die umfassende formelle Kontrolle. Zur Kritik hinsichtlich des gesamten Kontrollmechanismus wird im nächsten Unterkapitel näher eingegangen.

13. Materielle Stichprobe (Art. 13 VPofI)

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

² *Die Kontrolle umfasst auch die Prüfung, ob die politischen Akteurinnen und Akteure alle gesetzlich geforderten Angaben und Dokumente gemeldet haben.*

³ *Mit Zustimmung der politischen Akteurinnen und Akteure können Stichprobenkontrollen vor Ort stattfinden.*

- 47 Über ein Viertel der Studierenden hat sich zu diesem Artikel geäußert. Aus einer allgemeinen Perspektive wurde von einer überwiegenden Mehrheit die Auffassung vertreten, stichprobeweise Kontrollen würden nicht genügen. Allerdings musste eine beträchtliche Anzahl zugestehen, dass eine umfassende (materielle) Prüfung aus vielerlei – nicht zuletzt finanziellen – Gründen nicht möglich sei. Ein Votum verglich dieses Dilemma mit demjenigen der Steuerpflicht, welche ebenfalls nicht umfassend (materiell) überprüft werden kann. Es sei vor diesem Hintergrund nur zu hoffen, die Stichproben stellen in ähnlicher Weise eine genügende Abschreckung dar.
- 48 Für offene Fragen sorgte bei vielen Studierenden andererseits der Umstand, dass Abs. 1 der Bestimmung nur auf politische Parteien Bezug nimmt und nicht auf sämtliche politische Akteurinnen und Akteure. Der Wortlaut sei deshalb entsprechend zu korrigieren.
- 49 Ebenfalls für Kritik sorgte Abs. 3. Viele Studierende sind der Ansicht, ein sachgerechtes «Stichproben-System» könne nicht von der Zustimmung der Betroffenen abhängig gemacht werden. Ein Votum kritisierte in diesem Kontext zudem das Argument, man wolle bei hinreichenden Verdachtsmomenten die



Untersuchungen (ohne Zustimmung) den Strafbehörden überlassen.¹² Bei bloss formellen Kontrollen sei das Aufkommen eines Verdachtsmoments nur schwer möglich. Infolgedessen seien materielle Stichprobekontrollen vor Ort (ohne Zustimmung) unabdingbar, um überhaupt auf rechtswidrige Aktivitäten zu schliessen. Die Befürworter der bloss stichprobeweisen Kontrolle hielten allerdings fest, das EFK verfüge über keine Untersuchungskompetenz.¹³ Aus diesem Grund sei an der stichprobeweisen Kontrolle festzuhalten.

14. Mitwirkung (Art. 14 VPofI)

Die EFK kann von den verpflichteten Akteurinnen und Akteuren verlangen, bei ihren Abklärungen mitzuwirken und die notwendigen Unterlagen und Informationen zur Verfügung zu stellen.

- 50 Zu Art. 14 VPofI haben sich nur wenig Studierende geäußert. Eine Mehrheit davon stellte die Wirksamkeit einer solchen Bestimmung in Frage, zumal keine konkreten Sanktionen oder sonstige Mittel vorgesehen sind, welche die Adressaten zu einer Mitwirkung bewegen könnten. Infolgedessen sei es angezeigt, gewisse konkrete Sanktionen bzw. Mittel vorzusehen, um eine Mitwirkung auch tatsächlich zu erreichen.
- 51 Ausserdem war es für einige unklar, inwiefern und inwieweit diese Mitwirkung verlangt wird. Einziger Anhaltspunkt biete Art. 13 Abs. 2 VPofI, der die Möglichkeit einer Verweigerung der Stichprobenkontrolle vor Ort ermöglicht. Zwischen dieser Verweigerungsmöglichkeit und der Mitwirkungspflicht liege indes ein grosser Ermessensspielraum. Es wäre deshalb wünschenswert die Mitwirkungspflichten näher zu konkretisieren.

15. Veröffentlichung der Angaben und Dokumente (Art. 15 VPofI)

¹ Die EFK kann die veröffentlichten Angaben und Dokumente mit Sachinformation und Statistiken ergänzen, soweit diese der Erklärung und Konkretisierung der Angaben nach den Artikel 76b und 76c BPR dienen.

² Nicht veröffentlicht werden Dokumente, wie Bankauszüge und Zahlungsbestätigungen, die eine gemeldete Angabe belegen.

³ Bei Ansetzung einer Nachfrist nach Artikel 76e Absatz 2 BPR bleibt die Frist nach Artikel 76f Absatz 2 BPR.

¹² Vgl. Bericht (Fn. 3), S. 21.

¹³ Vgl. Bericht (Fn. 3), S. 21.



- 52 Zu diesem Artikel haben sich nur wenige Studierende geäußert. Ein Votum hielt es für wünschenswert, wenn in Abs. 1 der Bestimmung näher erläutert werde, welche Dokumente und Angaben konkret veröffentlicht werden. Überdies sei im Geist von Open Government Data unbedingt darauf zu achten, die jeweiligen Daten in einem strukturierten und maschinenlesbaren Format zu veröffentlichen.

16. Modalitäten der Veröffentlichung (Art. 16 VPof)

a) Erster Absatz

¹ Die EFK weist bei der Veröffentlichung darauf hin, dass sie die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Dokumente nicht gewährleistet.

- 53 Uneinig sind sich die Studierenden betreffend die Nicht-Gewährleistung (Abs. 1). Einige erachteten es für sinnvoll, die Korrektheit nicht zu gewährleisten, zumal keine umfassende, sondern nur eine stichprobeweise Prüfung erfolgt (Art. 13 VPof). Andere wiederum warfen die Frage auf, ob diese Daten überhaupt das Ziel der Transparenz erreichen können, zumal es fraglich sei, inwieweit diesen Daten dann Vertrauen geschenkt werden könne. Ein Einzelvotum sprach sich dafür aus, einen Weg zu finden, den Offenlegungspflichtigen zusätzlich eine Gewährleistungspflicht aufzuerlegen. Wie dies konkret aussehen sollte, wurde indes offengelassen.

b) Zweiter Absatz

² Die eingereichten Angaben und Dokumente werden auch dann veröffentlicht, wenn ein Verdacht auf einen Verstoß gegen die Offenlegungspflichten besteht und ein Strafverfahren eingeleitet wird.

- 54 Im Unterschied zu Abs. 1 gab es hinsichtlich Abs. 2 mehrheitlich Konsens. Eine überwiegende Mehrheit erachtet es für sinnvoll, Daten trotz Verdacht auf Verstöße zu publizieren. Die Mehrheit sprach sich allerdings dafür aus, zusätzlich zu den Daten einen entsprechenden Hinweis auf den Verdacht zu geben. Dies solle jedoch in einer Art und Weise erfolgen, welche die Unschuldsvermutung wahre.

c) Dritter Absatz



³ Liegt ein rechtskräftiges Strafurteil vor, so bringt die EFK bei den davon betroffenen Angaben und Dokumente einen kommentarlosen Hinweis auf dieses Urteil an.

- 55 Art. 16 Abs. 3 VPofI wurde mehrfach kritisiert. Eine klare Mehrheit monierte, dass ein kommentarloser Hinweis ungenügend sei. Allfällige Urteile seien vielmehr in wenigen Sätzen zusammenzufassen. Eine Minderheit sprach sich hingegen dafür aus, auf den Hinweis komplett zu verzichten; die fehlerhaften Daten seien bloss zu korrigieren.

17. Datum der Veröffentlichung (Art. 17 VPofI)

Die EFK veröffentlicht die Angaben über die politischen Parteien und die Parteilosen jeweils spätestens am 31. August.

- 56 Ein Votum befasste sich mit Art. 17 VPofI. Es befürwortete die klare Frist, die einerseits den Ermessensspielraum der zuständigen Behörden einschränke und zum anderen den Bürgerinnen und Bürgern genügend Zeit gewährt, sich rechtzeitig vor den Wahlen ein fundiertes Bild zu verschaffen.

18. Dauer der Veröffentlichung (Art. 18 VPofI)

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

² Die Frist läuft ab der Einreichung der Angaben und Dokumenten.

³ Die Aufbewahrung der Angaben und Dokumenten richtet sich nach dem Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998.

- 57 Bezüglich Art. 18 VPofI haben sich relativ viele Studierende geäußert. 80% davon hält die fünfjährige Frist für zu kurz. Sie sprechen sich mehrheitlich dafür aus, die Frist zwischen 10 und 20 Jahren anzusetzen. Nur eine Minderheit empfand die Frist für angebracht, zumal es ausreiche zwei Wahlen miteinander vergleichen zu können. Die vorhin angesprochene Mehrheit von 80% hingegen hielt ebendiesen Vergleich zwischen zwei Wahlen für ungenügend. Vielmehr soll Transparenz über einen deutlich längeren Zeitraum gewährleistet werden, um den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu eröffnen, langjährige Tendenzen zu erkennen. Als Grund für eine Verlängerung der Dauer wurde oftmals das öffentliche Interesse ins Feld geführt. Einzelvoten erwogen gar die Frist ganz abzuschaffen bzw. die Daten unbefristet zur Verfügung zu stellen. Es sei sinnwidrig im digitalen Zeitalter, Daten nur für begrenzte Zeit zu veröffentlichen, da private Interessensgruppierungen ebendiese Daten ohnehin abspeichern



und sodann publizieren würden. Ob eine derartige unbefristete Veröffentlichung von staatlicher Seite verhältnismässig sei, wurde allerdings teilweise in Frage gestellt.

19. Rückerstattung (Art. 19 VPofi)

- 58 Eine beträchtliche Anzahl der Studierenden hat zu Art. 19 Abs. 1 VPofi Stellung genommen. Im Sinne der Klarheit sei hier ebenfalls gesondert auf die Absätze des Art. 19 VPofi zu sprechen kommen.

a) Erster Absatz

¹ Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland sind innert dreissig Tagen ab Eingang der Zuwendung zurückzuerstatten.

- 59 Die Zurückerstattungspflicht für anonyme sowie ausländische Zuwendungen wurde mehrheitlich begrüsst. Allerdings sorgten die Begriffe der Anonymität und dem Ausland in Abs. 1 teils für Kritik.

- 60 Der Begriff der Anonymität sorgte insofern für Kritik, als dass für mehrere Studierende unklar ist, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Zum einen sei es fraglich, inwieweit dieser Begriff noch standhält, wenn Abklärungen die Identität der Zuwenderin oder des Zuwenders aufdecken. Vor diesem Hintergrund sei es unklar, ob die Zuwendung dann noch als anonym gilt und sie somit zurückerstattet werden muss oder nicht. Zum anderen wurde hinterfragt, inwiefern Zahlungen effektiv zurückerstattet werden können, sofern die Identität der Zuwenderin oder des Zuwenders unbekannt ist. Viele Studierende waren daher der Ansicht, es bedürfe einer Konkretisierung bzw. Definition des Anonymitätsbegriffs. Eine allfällige Definition sei vorzugsweise in Art. 2 VPofi anzubringen.

- 61 Der Auslandsbegriff wurde, aufgrund vermeintlich leichten Umgehungsmöglichkeiten, überwiegend kritisiert. Demnach sei dieses Verbot durch die Gründung einer juristischen Person oder sonstigen Mittelmänner mit (Wohn-)Sitz in der Schweiz sehr leicht zu umgehen. Ein Einzelvotum vertrat ausserdem die Ansicht, eine Verordnung wie die VPofi, die auf Transparenz ausgelegt ist, sei nicht der richtige Erlass, um ein derartiges Verbot vorzuschreiben.

- 62 Ferner ist die klare Mehrheit der Auffassung, dass die 30-tägige Frist in Abs. 1 kurz sei, um sachgerecht die erforderlichen Abklärungen zu treffen. Nur eine Minderheit empfand die Frist allerdings für ausreichend lang.



b) Zweiter Absatz

² Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, so muss die Zuwendung der EFK spätestens innert fünf Tagen nach Ablauf der Frist nach Absatz 1 gemeldet werden. Die EFK regelt die Modalitäten der Ablieferung an den Bund.

- 63 Einige der Studierenden äussersten sich zudem zu Abs. 2 von Art. 19 VPofI. Unglücklich erschien vielen, dass der Bund die Gelder erhielt ohne eine konkrete der Angabe einer Gegenleistung. Deshalb wäre eine Konkretisierung wünschenswert, wofür die Gelder gebraucht werden. Ein Einzelvotum sprach sich in diesem Kontext dafür aus, die Gelder für die Kontrolle und sonstigen Aufgaben im Rahmen dieser Verordnung (Veröffentlichung etc.) zu designieren.

20. Beginn der Offenlegungspflichten (Art. 21 VPofI)

¹ Die Offenlegungspflicht bei Wahlkampagnen nach Artikel 76c Absätze 1 und 3 BPR beginnt am 23. Oktober 2022 im Hinblick auf die nationalen Wahlen am 22. Oktober 2023.

² Die Offenlegungspflichten nach Artikel 76b BPR beginnt am 1. Januar 2023.

³ Die Offenlegungspflicht bei Abstimmungskampagnen nach Artikel 76c Absatz 1 BPR beginnt am 4. März 2023 im Hinblick auf die eidgenössische Abstimmung vom 3. März 2024.

- 64 Ein Einzelvotum vertrat die Meinung, es sei ein einheitliches Startdatum für den Beginn der Offenlegungspflicht zu bestimmen, da die Bestimmung für die Adressaten sonst zu übersichtlich erscheint.



Universität
Zürich^{UZH}

Für die Berücksichtigung dieser Vernehmlassung danken wir im Namen der Studierenden bestens.

Wir verbleiben mit freundlichen Grüssen

Zürich, den 24. März 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. Uhlmann'.

Prof. Dr. iur. Felix Uhlmann

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'S. Tisli'.

cand. BLaw Selim Tisli

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A. Boxler'.

Dr. iur. Adrian Boxler



Grégoire Vittoz
Direktor
021 321 29 81

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

Lausanne, den 31. März 2022

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

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

Sucht Schweiz ist eine unabhängige, gemeinnützige Stiftung mit dem Auftrag, Probleme zu verhindern oder zu vermindern, die durch Suchtmittelkonsum oder anderes Suchtverhalten entstehen. Dadurch leistet Sucht Schweiz einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Gesundheit, insbesondere von gefährdeten Bevölkerungsgruppen. Als nationales Kompetenzzentrum ist Sucht Schweiz in der Prävention, Wissensvermittlung und Forschung tätig und unterstützt betroffene Personen und Angehörige mit einem Beratungsdienst und der Direkthilfe.

Unterstützen der Stellungnahme von Transparency International Schweiz

Sucht Schweiz unterstützt umfassend die Ausführungen von Transparency International Schweiz zur Vernehmlassung der Vpofi und schliesst sich deren Stellungnahme an. Sucht Schweiz ergänzt diese im Folgenden mit spezifischen Bemerkungen zu den Themen «Tabak» und «Alkohol».

Tabak- und Alkohollobby insbesondere betroffen von Intransparenz

Über Jahrzehnte beeinflusste die Tabakindustrie Wissenschaft und Öffentlichkeit mit vielfach illegalen Methoden. Als direkte Folge verlangt die internationale Rahmenkonvention der Weltgesundheitsorganisation über die Tabakkontrolle (FCTC) – welche die Schweiz 2004 unterschrieben, aber bislang nicht ratifiziert hat – von den Vertragsparteien, dass diese «wirksame Massnahmen ergreifen, um Beiträge der

Tabakindustrie oder von Einrichtungen, die sich für ihre Interessen einsetzen, an politische Parteien, Kandidaten oder Kampagnen zu verbieten oder die vollständige Offenlegung solcher Beiträge zu verlangen.» (Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5.3 des FCTC, Empfehlung 4.11)

Zum Vergleich: In Deutschland, wo Parteispenden ausgewiesen werden müssen, ist bekannt, dass zwei von drei Parteien regelmässig Spenden des weltgrössten Tabakkonzerns erhalten. Die Problematik für die Schweiz zeigt sich exemplarisch im aktuellen Beispiel, der Abstimmung zur Volksinitiative «Kinder ohne Tabak» vom Februar 2022: Öffentlich gar nicht oder nur widerwillig in Erscheinung tretend, hatte die Tabakindustrie dennoch einen wesentlichen Anteil an der Finanzierung der Gegenkampagne.

Die Alkoholindustrie hat auch einen gewissen Einfluss auf der Politik, wie es in zahlreichen Länder schon bewiesen werden konnte. Jede Marktregulierung bekämpft sie massiv mit der Unterstützung von Parlamentariern, die mit ihr eine Verbindung haben.

Aus diesen Gründen sieht Sucht Schweiz einen direkten Bezug zwischen transparenter Politik-finanzierung und den Tabak- und Alkoholbranchen bzw. einen positiven Effekt der Verordnung auf die Transparenz der Schweizer Tabak- und Alkoholpolitik.

Mit Freundlichen Grüssen

Sucht Schweiz

Grégoire Vittoz



Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Ausschliesslich per Mail zugestellt an: cornelia.perler@bj.admin.ch

31. März 2022

Stellungnahme zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Frau Perler

Wir beziehen uns auf das am 17. Dezember 2021 eröffnete Vernehmlassungsverfahren des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns in dieser wichtigen Angelegenheit äussern zu können. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend, unsere wichtigsten Anliegen.

Zusammenfassung

- Eine verbesserte Transparenz in der Politikfinanzierung entspricht einem klaren Bedürfnis der Stimmbevölkerung und trägt zur Stärkung der Akzeptanz politischer Entscheide bei. Diese Akzeptanz bildet die Grundlage für das Vertrauen in die Politik und trägt zur Stabilität unseres Landes bei, wovon letztlich auch die Wirtschaft und der Finanzplatz profitieren. Entsprechend begrüsst die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) den vom Parlament verabschiedeten, indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)».
- Für die SBVg ist wichtig, dass alle kampagnenführenden Akteure in gleichem Masse den neuen und Buchhaltungs-, Melde- und Offenlegungspflichten unterworfen sind. Den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger soll es ermöglicht werden, relevante Kampagnenaktivitäten zu eidgenössischen Vorlagen und Wahlen erkennen zu können. Nur so kann die Regulierung ihrem Anspruch bezüglich der Schaffung von Transparenz in der Politikfinanzierung nachkommen.
- Aus Sicht der SBVg fehlt es dem vorliegenden Entwurf in einigen Bereichen noch an der notwendigen Klarheit. Namentlich im Bereich der Begriffsdefinitionen sowie bei den Meldepflichten sind noch Präzisierungen in der Verordnung und der Referenzdokumentation angezeigt.

Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) ist als Dachverband der Schweizer Banken die Stimme der Schweizer Finanzinstitute und vertritt deren Interessen gegenüber der eidgenössischen Politik. Als Spitzenverband des Schweizer Finanzplatzes sind wir davon überzeugt, dass eine verbesserte Transparenz in der Politikfinanzierung, die alle involvierten Akteure betrifft, einem klaren Bedürfnis der Stimmbevölkerung entspricht. Transparenz kann zu höherer Akzeptanz politischer Entscheide beitragen und damit zur Stabilität unseres Landes beitragen. Davon profitieren auch die Wirtschaft und der Finanzplatz. Entsprechend begrüsst die SBVg den vom Parlament verabschiedeten, indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)». Auch Mitglieder der SBVg, beispielsweise die UBS, die Credit Suisse oder die SIX Group, legen ihre finanziellen Unterstützungsbeiträge an politische Parteien seit mehreren Jahren offen.

Gleich lange Spiesse für alle kampagnenführenden Akteure

Ein wesentliches Merkmal unserer Demokratie ist die hohe Akzeptanz politischer Entscheide. Grundlage dafür ist das Vertrauen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ins politische System, wobei dem Gedanken der Fairness im politischen Wettstreit um die besten Ideen und Argumente eine zentrale Rolle zukommt.

Die Forderung nach einer erhöhten Transparenz in der Politikfinanzierung zielt denn auch primär darauf ab, den Mitteleinsatz der beteiligten Akteure und so die finanziellen Kräfteverhältnisse der kampagnenführenden Organisationen für die Stimmbevölkerung sichtbar zu machen.

Bei der Festlegung der Transparenzvorgaben ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Kampagnenstrategien und -ansätze erhebliche Herausforderungen zur Wahrung der Gleichbehandlung der Akteure. Eine Fehlinterpretation in Bezug auf den erfolgten Mitteleinsatz der unterschiedlichen politischen Akteure kann somit schwerwiegende Konsequenzen haben (z.B. indem das Stimmvolk die vermeintliche «Stärke» eines Lagers – irrtümlich – als im Vergleich zu gross wahrnimmt). Präzisierungen in der Verordnung und der Referenzdokumentation sind daher vorzunehmen, um das Risiko einer Scheintransparenz, die unserer partizipativen Demokratie mehr schaden als nützen würde, zu verringern.

Sicherstellung der Wirkung

Aus den nachfolgend genannten Überlegungen sehen wir insbesondere in zwei Bereichen die Notwendigkeit für Präzisierungen an der Verordnung und in der Referenzdokumentation.

• «Kampagnenführung»

Dieser Begriff im *Art. 2 lit. d* muss im Sinne des Gesetzgebers weit ausgelegt werden und jegliche Aktivitäten umfassen, die die Beeinflussung einer Wahl oder einer Abstimmung auf eidgenössischer Ebene verfolgen. Entsprechend notwendig sind Offenlegungspflichten für alle Akteure, die solche Aktivitäten verfolgen und die gesetzlichen Schwellenwerte überschreiten. Dem Bund kommt dabei insbesondere in der Anfangsphase eine entsprechende Informationsaufgabe der politischen Akteure zu, die sich aufgrund der Schwellenwerte nicht automatisch im Bereich der Regulierung wäghen. Auch punkto Anwendung des Geltungsbereichs auch auf kleine Akteure, die im Sinne von *Art. 2 lit. e* koordiniert agieren, ist eine Präzisierung vorzunehmen (z.B. eine Meldepflicht).

• Swiss Banking

- «Nichtmonetäre Zuwendungen»

Bei der Definition des Begriffes nach Art. 2 lit. c sollte die Formulierung noch präzisiert werden, damit der Kern der Definition («dass *faktisch alle professionell angebotenen Dienstleistungen als nicht monetäre Zuwendungen gelten*») auch für juristische Laien unmissverständlich zum Ausdruck kommt. Verschiedene Politakteure arbeiten mit unterschiedlichen Strategien und Ressourcen. Gleichartige Aktivitäten müssen dabei gleich verrechnet werden, unbesehen ob dafür finanzielle Zahlungen erfolgen. Die Verordnung oder die Referenzdokumentation müssen daher entsprechend geschärft werden (z.B. punkto Sachwerte, Entschädigungen, geldwerte Leistungen wie zur Verfügung stellen von Adressen und Werbekanälen). Ohne klare Regelung droht eine Ungleichbehandlung der Akteure.

Abschliessend ist es aus Sicht der SBVg zentral, dass die Debatte um mehr Transparenz in der Schweizer Politikfinanzierung im richtigen Kontext geführt wird. Im Schweizer Politsystem mit einem ausgeprägten Milizwesen und ohne wesentliche staatliche Politikfinanzierung sind Parteien und weitere politische Akteure auf Zuwendungen angewiesen, um ihre Tätigkeiten bestmöglich ausführen zu können. Den unterschiedlichen Interessensgruppen wie Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsverbänden kommt dabei eine wichtige Rolle zu; auch – aber nicht ausschliesslich – in der Finanzierung solcher Tätigkeiten.

Das Ziel einer verstärkten Transparenz in der Politikfinanzierung kann daher nicht ein generelles Verbot der Politikfinanzierung sein. Vielmehr muss die Regulierung dazu beitragen, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mittels Offenlegungspflichten der Akteure einen verbesserten Einblick ins Engagement der involvierten Interessensgruppen zu bieten. Dieser Mehrwert kann den Meinungsbildungsprozess fördern und damit unsere semidirekte Demokratie nachhaltig stärken.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen in Ihren weiteren Arbeiten. Wir erachten den Dialog zwischen den Behörden und den Interessensgruppen in diesem Thema als wichtig und stehen Ihnen für ergänzende Auskünfte gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Bankiervereinigung



Jörg Gasser
CEO



Silvan Lipp
Leiter Communications & Public Affairs

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

per Mail an: cornelia.perler@bj.admin.ch

Direktion

Stefan Brupbacher
Direktor

Pfingstweidstrasse 102
Postfach
CH-8037 Zürich
Tel. +41 44 384 42 11

s.brupbacher@swissmem.ch
www.swissmem.ch

Zürich, 31. März 2022

Stellungnahme zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter,
sehr geehrte Frau Perler

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns an genannter Vernehmlassung zu beteiligen. Swissmem ist sowohl als Verband mit eigenen Kampagnenaktivitäten als auch als Mitglied in den Dachverbänden der Wirtschaft direkt von der Vorlage betroffen.

Swissmem ist der führende Verband für KMU und Grossunternehmen der schweizerischen Maschinen, Elektro- und Metall-Industrie (MEM-Industrie) und verwandter, technologieorientierter Branchen. Swissmem fördert die nationale und die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer rund 1'300 Mitgliedsfirmen durch eine wirkungsvolle Interessenvertretung, bedarfsgerechte Dienstleistungen, eine gezielte Vernetzung sowie eine arbeitsmarktgerechte Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der MEM-Industrie.

Die Schweizer MEM-Industrie ist eine facettenreiche und innovative Hightech-Branche, die in sämtlichen Lebens- und Wirtschaftsbereichen leistungsstarke Lösungen anbietet. Sie erwirtschaftet ca. 7% des Bruttoinlandproduktes und nimmt damit in der schweizerischen Volkswirtschaft eine Schlüsselstellung ein. Die Branche ist mit rund 320'000 Beschäftigten die grösste industrielle Arbeitgeberin der Schweiz und leistet mit Ausfuhren im Wert von CHF 60.7 Milliarden rund 30% der gesamten Güterexporte. 55% der ausgeführten Güter der MEM-Industrie werden in die EU exportiert.

Nachfolgend schliessen wir uns an die Stellungnahme von economiesuisse an, an deren Erstellung wir mitgewirkt haben. Zu Ihren Akten finden Sie den dazugehörigen Text im Wortlaut:

Zusammenfassung

economiesuisse unterstützt den politischen Willen, Transparenz beim Mitteleinsatz in der Schweizer Politiklandschaft zu schaffen. economiesuisse führt regelmässig Kampagnen in wirtschaftspolitischen Fragen und ist sich dabei seiner staats- und demokratiepolitischen Verantwortung bewusst. Richtig und fair angewandt ist eine Transparenzregulierung eine Opportunität für die Demokratie, da sie ein klares Bild über die eingesetzten Mittel in der Politik schafft und es damit dem Stimmvolk ermöglicht wird, diese Information im Rahmen der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund gilt es, Mängel der Vorlage klar zu benennen:

- Die Vorlage verfehlt es, ausreichend Klarheit zu schaffen, welche Vorgänge welches Verhalten zur Folge haben sollen. Damit wird der strafrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz verletzt. Rechtsentwicklung darf nicht über Strafverfahren zu Lasten der Adressaten der Regulierung erfolgen (Ziff. 2).
- Die Vorlage erfüllt die Anforderungen an eine objektive Darstellung der eingesetzten Mittel in der schweizerischen Politiklandschaft nicht. Unterschiedliche Formen der Mittelverwendung müssen sich gegenüberstellen lassen. Dies muss in der Verordnung so weit wie möglich berücksichtigt werden (Ziff. 3).

Eine lückenhafte Erfassung der finanziellen und personellen Mittel dagegen führt de facto zu einer amtlich legitimierten, verfälschten Darstellung. Ein solches Zerrbild wäre das Gegenteil dessen, was der ursprüngliche politische Wille der Initianten und des Gesetzgebers war. Erreicht würde nicht mehr Transparenz, sondern eine officialisierte Scheintransparenz, welche die politische Willensbildung negativ beeinflussen könnte.

1 Einleitung

economiesuisse ist ein wichtiger Kampagnenakteur bei wirtschaftspolitischen Volksabstimmungen in der Schweiz. Der Verband ist sich dabei seiner staats- und demokratiepolitischen Verantwortung bewusst. Transparenzbestimmungen zur Politikfinanzierung hätten das Potential aufzuzeigen, welcher Mitteleinsatz heute in der Schweiz bei politischen Vorlagen und Wahlen erfolgt. Diese Information kann für das Stimmvolk relevant sein. Entsprechend wichtig ist daher, dass die Angaben – ungeachtet aus welchen politischen Kreisen sie stammen - direkt vergleichbar sind. Es dürfen aus demokratiepolitischen Erwägungen keine Fehlinterpretationen in Bezug auf den erfolgten Mitteleinsatz der unterschiedlichen politischen Akteure vorgenommen werden können.

economiesuisse bezweifelt, dass die von der Verordnung aktuell vorgesehenen Bestimmungen diese beabsichtigte Wirkung entfalten können und ein objektives Bild der Politikfinanzierung ermöglichen. Zahlreiche politische Akteure handeln heute mit höchster Professionalität und unter substanziellem Mitteleinsatz. Die politischen Lager investieren bei vielen Abstimmungen oftmals vergleichbare Aufwendungen. Wie unlängst die Abstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative gezeigt hat, sind auf beiden Seiten vergleichbare Mittel vorhanden, die den Möglichkeiten der Wirtschaft in nichts nachstehen und diese sogar überstiegen. Ein unlängst erschienenes Buch bestätigt diese Einschätzung¹. economiesuisse erwartet, dass eine Regulierung so ausgestaltet ist, dass die Kräfteverhältnisse auch transparent werden und sich einzelne Akteure nicht hinter unklaren Formulierungen und vermeintlicher Nichtbetroffenheit verstecken können.

Falls aber auf Grund der neuen Regeln der Eindruck entsteht, dass eine Koalition gesamthaft mehr in eine Abstimmung investiert als die andere, dies aber nicht zutrifft, da der Mitteleinsatz nicht von den Bestimmungen erfasst wurde, so beispielsweise durch Crowdfunding oder nicht erfasste Tätigkeiten unter den Schwellenwerten einzelner Akteure, die gleichwohl koordiniert auftreten, ist die daraus resultierende Falschinterpretation in der Öffentlichkeit staatspolitisch heikel. Die Einführung der neuen Regeln würde unserer Demokratie und ihrer Verankerung/Beteiligung im Volk damit mehr schaden als nützen.

2 Rechtssicherheit / Verfahren

Das System der Transparenzregeln ist in der Schweiz auf nationaler Ebene neu und noch unerprobt. Zahlreiche Fragen sind offen und müssen geklärt werden. Dies bestätigte in den vergangenen Wochen auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die als Aufsichtsbehörde vorgesehen ist. Ungeklärte Punkte, die in der Praxis von erheblicher Relevanz sind, bestehen namentlich bei der Abgrenzung und Berechnung von unterschiedlichen Vorgängen, die eine Meldepflicht zur Folge haben. Insbesondere

¹ Peter Buomberger, Daniel Piazza, Wer finanziert die Schweizer Politik? Auf dem Weg zu mehr Transparenz und Demokratie. Mit 14 Tipps für politisches Fundraising, 2022, NZZ Libro.

vor dem Hintergrund der Strafbestimmungen von Art. 76j des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ist dies staatspolitisch und rechtspolitisch fragwürdig. Das durch eine derart pauschale Strafnorm sanktionierte Verhalten ist nicht ausreichend vorhersehbar, damit eine Bestrafung der Adressaten, welche mangels Klarheit auch eine andere Interpretation als die EFK vornehmen könnten, angemessen ist.

Die Adressaten der neuen Regulierung müssen klar erkennen können, was als Fehlverhalten eingestuft würde und damit strafrechtlich relevant wäre. Heute sind weder die Vorhersehbarkeit des Fehlverhaltens noch die Gleichbehandlung eines Sachverhalts durch die EFK, welche ja eine Strafanzeige machen würde und damit einen enormen Interpretationsspielraum hat, gesichert. Das öffnet gewollt oder nicht die Tür zu staatlicher Willkür.

Vor diesem Hintergrund besonders fragwürdig ist das von der EFK in der Diskussion aufgebrachte Vorgehen. Statt vor Inkraftsetzung der neuen Regeln Klärung zu schaffen, beabsichtigt die EFK nach deren Inkraftsetzung durch Strafverfahren und über die Zeit die Lückenfüllung vorzunehmen. Ein solches Vorgehen ist präzedenzlos und wird mit Nachdruck abgelehnt.

Strafverfahren bedeuten für die involvierten Personen und Organisationen einen hohen persönlichen Stress, Aufwand sowie ein enormes Reputationsrisiko. Strafverfahren würden medial ausgeschlachtet und würden zu Vorverurteilungen führen. Das wäre der Fall selbst bei einer Einstellung des Verfahrens, weil zwischen Strafanzeige und Einstellungsverfügung oft viel Zeit verstreicht und das Resultat medial kaum wiedergegeben wird. Das von der EFK vorgesehene Verfahren wird aus Sicht der Öffentlichkeit wegen der Vorverurteilungen und der medialen Asymmetrie der Berichterstattung zu einem generellen Reputationsschaden der politischen Arbeit und deren Akteure führen.

Strafverfahren sind damit keineswegs zur Rechtsentwicklung in einem noch wenig etablierten Rechtsgebiet geeignet. Wie bei allen Regulierungsvorhaben ist stattdessen auch hier rechtsstaatlich belastbar sicherzustellen, dass die Regulierungsunterworfenen klar wissen, was der Staat von ihnen verlangt, damit sie sich entsprechend vorbereiten und die neuen Regeln anwenden können.

economiesuisse pocht daher auf berechenbaren und planbaren Regeln. Soweit dies durch Gesetz und Verordnung nicht möglich ist, wird es an der Aufsichtsbehörde liegen, im Vorfeld die notwendige Klarheit zu schaffen und ständig dazu beizutragen, dass alle Adressaten die aktuelle Praxis kennen. Sollten auf dem Tool der EFK beispielsweise wie angekündigt Auskünfte zur Erfassung relevanter Vorgänge erteilt werden, so müssen diese einerseits rechtlich verbindlich erfolgen und andererseits für alle Adressaten einsehbar sein. Nur so kann eine Informationsasymmetrie bei den Akteuren verhindert werden.

economiesuisse erwartet daher, dass der Bundesrat und die mit dem Vollzug befasste EFK schnell und über die Verordnung hinaus Rechtssicherheit schaffen. Alternativ – sollten sich weder das BJ im Rahmen der Verordnung noch die EFK im Stande sehen, in angemessener Frist vor Inkrafttreten der neuen Regeln Rechtssicherheit zu schaffen – sind insbesondere die Strafbestimmungen mangels ausreichender Bestimmtheit auszusetzen. Alles andere wäre rechtsstaatlich fragwürdig. Eine Rechtsentwicklung über Strafverfahren ist nicht akzeptabel.

3 Schaffung der objektiven Vergleichbarkeit des Mitteleinsatzes in der Schweizer Politiklandschaft: Erfassung aller geldwerten Leistungen

Unter dem Gesichtspunkt der Objektivität und Fairness und vor dem Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung ist entscheidend, dass mit den neuen Regeln für alle politischen Akteure gleich lange Spiesse geschaffen werden. Dies erfordert Präzisierungen in der Verordnung und den Begleitmaterialien. Ebenso ist nach Inkraftsetzung der neuen Regeln die umfassende breite Aufklärung durch den Bund und die Kontrolle aller politischen Akteure in der Schweiz erforderlich. Dies betrifft insbesondere diejenigen Akteure, die von sich annehmen, die Schwellenwerte von 50'000 Franken, resp. 15'000 Franken nicht zu erreichen oder die neuen Regeln gar nicht auf dem Radar haben. Ohne konsequente

Anwendung der neuen Bestimmungen auf sämtliche politische Akteure besteht die Gefahr einer «offiziellen Scheintransparenz».

3.1 Einführung eines obligatorischen Kontrollmechanismus für alle politischen Akteure

Grundlage aller Pflichten ist die Kenntnis des politischen Akteurs, dass er einen offenlegungspflichtigen Schwellenwert erreicht hat. Damit er diese Information überhaupt erhalten kann, muss er verpflichtet werden, die von ihm investierten Mittel vom ersten Moment an zu erfassen.

Art. 2 lit. d des Vorentwurfes definiert die Kampagnenführung als einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten unter Einsatz von monetären und/oder nichtmonetären Mitteln, um eine Wahl in die eidgenössischen Räte oder eine eidgenössische Abstimmung unmittelbar zu beeinflussen. Damit sind grundsätzlich alle natürlichen und juristischen Personen in der Schweiz von den Bestimmungen erfasst und müssen ihren Mitteleinsatz offenlegen, sobald sie den Schwellenwert von CHF 50'000 überschreiten. Dies dürfte bei weitem nicht allen Akteuren in dieser Klarheit auch bewusst sein. Wenn diese sich von den neuen Regeln zum Vornherein nicht angesprochen fühlen, werden sie aber auch nicht in der Lage sein, das Erreichen des Schwellenwertes zu erkennen. Dies gilt es mit einer obligatorischen Buchführungspflicht für alle Akteure zu verhindern, die mehr tun als nur Mittel für kampagnenführende Organisationen bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zu beschaffen.

Jeder politische Akteur, der eine eidg. Wahl oder Kampagne zu beeinflussen beabsichtigt, sollte darum verpflichtet werden, sich bei der EFK zu melden und sich in einem Zentralregister erfassen zu lassen. Er verpflichtet sich sodann, ab Zeitpunkt der Meldung umfassend Buch zu führen über aufgewendete Eigenmittel, finanzielle Zuschüsse und eingehende geldwerte Leistungen, damit er bei Erreichen der entsprechenden Schwellenwerte in der Lage ist, seiner Offenlegungspflicht nachzukommen und die Kontrollbehörde eine Möglichkeit hat, die Angaben auch nachzuvollziehen. Zum Zeitpunkt der Anmeldung kann der politische Akteur auch auf andere Akteure hinweisen, mit denen er zusammenarbeitet und deklarieren, dass er eine gemeinsame Buchhaltung mit den anderen Akteuren zu führen beabsichtigt. Dabei ist es dem Akteur freigestellt, ob er die Buchhaltung auf seinen eigenen Systemen oder auf dem – dies dürfte vor allem für kleinere Akteure interessant sein – von der EFK angebotenen System führen will.

Der Bundesrat gibt die offiziellen Abstimmungstermine erst vier bis sechs Monate vor dem Termin bekannt. Die gesetzliche Reportingpflicht beginnt aber 12 Monate vor dem Referenzzeitpunkt des Abstimmungstermin. Dies führt dazu, dass alle kampagnenführenden Akteure faktisch zu einer rollenden Führung eines umfassenden Zuwendungsregisters verpflichtet sein müssen, schliesslich kann niemand genau wissen, ab wann rückwirkend die Reportingpflicht gilt.

3.2 Verhinderung des Rechtsmissbrauches durch koordiniert agierende Akteure unter den Schwellenwerten

Art. 2 lit. e des Vorentwurfes definiert die gemeinsame Kampagnenführung als einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten nach Art. 2 lit. d durch verschiedene natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, indem diese eine Kampagne gemeinsam planen, in der Öffentlichkeit gemeinsam auftreten und eine gemeinsame Rechnung führen. Diese Definition erfasst wichtige Akteure, die gerade in Zukunft noch an Bedeutung zulegen dürften, nicht ausreichend: Koordiniert agierende, kleinere Akteure sind heute mindestens ebenso schlagkräftig wie einzelne grosse Akteure; die Digitalisierung hat zu einer starken Beschleunigung der diesbezüglichen Entwicklungen und der Zunahme der Bedeutung von koordinierten Klein- und Kleinstgruppierungen geführt. Es braucht ein explizites Verbot, durch die planmässige und koordinierte Nutzung von einzelnen Akteuren, die für sich selber betrachtet alle unter den jeweiligen Schwellenwerten operieren können, die Meldepflichten zu umgehen. Jede Form der faktischen Koordination muss dazu führen, dass mehrere Akteure als einzelner Akteur angeschaut werden.

Schliesslich hat der Bund auch sicherzustellen, dass bei der zuständigen Kontrollbehörde vor Inkrafttreten der neuen Regeln spezifisches Knowhow aufgebaut wird. Dieses ist nötig, um die operationalen Prozesse bei Wahlen/Kampagnen korrekt einzuordnen und Lücken im Reporting zu erkennen.

3.3 Klarere Erfassung nicht monetärer Zuwendungen

Art. 2 lit. c des Vorentwurfes definiert die nicht monetären Zuwendungen als Zuwendungen von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften, welche unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erfolgen: dies in Form von Sachwerten oder Dienstleistungen und wenn für die Empfängerin oder den Empfänger aus den Umständen erkennbar wird, dass die Zuwendung erfolgt, um eine politische Partei, ein parteiloses Mitglied der Bundesversammlung oder eine Kampagne zu unterstützen. Dienstleistungen sind nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen zu qualifizieren, wenn sie von den Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell angeboten werden.

Auch wenn der Sinn der letzten Bestimmung klar ist und durch die Begleitmaterialien noch konkretisiert wird, ist in der gewählten Formulierung insbesondere für den juristischen Laien nicht ausreichend klar, dass faktisch alle professionell angebotenen Dienstleistungen oder auch Infrastrukturkosten als nicht monetäre Zuwendungen gelten werden. Dies dürfte gerade im Umfeld von ideellen Organisationen von erheblicher Bedeutung sein. Verordnung oder Begleitmaterialien müssen derart präzisiert werden, dass kein Interpretationsspielraum besteht. So sind Löhne, Entschädigungen, aber auch geldwerte Leistungen (zur Verfügung stellen von Adressen/Werbekanälen) oder das Anbieten der eigenen Gebäude als Werbefläche (so geschehen durch Kirchen im Abstimmungskampf zur Konzernverantwortungsinitiative) erfasst und müssen bei Überschreiten der Schwelle von 15'000 Franken publiziert werden. Nur so kann dieser im Politalltag regelmässig erfolgende, massive Mitteleinsatz auch für das Stimmvolk sichtbar gemacht werden. Dies muss klarer aus dem Verordnungstext und den Begleitmaterialien hervorgehen.

4 Einzelne Abgrenzungsfragen / Überlegungen

Zusätzlich zu diesen grundsätzlichen Problempunkten gibt es weitere praxisrelevante Abgrenzungsfragen, die wir hier exemplarisch aufführen.

- Es bestehen erhebliche Unklarheiten, inwiefern allgemeine Informationskampagnen, die parallel oder im Vorfeld einer Abstimmung geführt werden von der eigentlichen Kampagne abgegrenzt werden (Bsp. Biodiversität, Rettet das Klima). Sollten diese in zeitlicher Nähe zu einer eigentlichen Kampagne erfolgen, müssen sie im Zweifel der Kampagne angerechnet werden, da ansonsten das Risiko der Rechtsumgehung besteht.
- Es braucht im Kontext der nichtmonetären Zuwendungen Überlegungen zu sinnvollen Pauschalierungen, damit einerseits der Verwaltungsaufwand gerade für kleine Akteure bewältigbar bleibt und andererseits beispielsweise keine Rückschlüsse auf Löhne einzelner Personen möglich werden. Denkbar wäre, dass für ein Stellenäquivalent oder die Miete einer Räumlichkeit ein bestimmter Pauschalbetrag festgelegt wird, der als nichtmonetäre Zuwendung den budgetierten Einnahmen hinzuzufügen ist.

5 Fazit

economiesuisse wird die neuen Transparenzbestimmungen und Vorgaben anwenden. Meldepflichtige Zahlungen, die im Hinblick auf spezifische Abstimmungen beim Verband eingehen, werden ausgewiesen. Geldwerte Leistungen wird economiesuisse konstant und systematisch über eine Projektbuchhaltung erfassen. Dies in allen, teils intensiven und im Rahmen von unterschiedlichen Allianzen geführten Kampagnen. Zuwendungen werden in die Schlussrechnungen einfließen und bei Überschreiten der relevanten Meldeschwellen auch in Bezug auf ihre Zuwender ausgewiesen.

Die Umsetzung der Regulierung wird economiesuisse - aber auch zahlreiche weitere politisch tätige Organisationen - vor erhebliche administrative Herausforderungen stellen. Die Problematik ist dabei klar: um eine klare Aussage über die Finanzierung in der Politik zu erlangen, braucht es strenge Regeln. Diese wiederum müssen aber grundsätzlich jeden politisch aktiven Akteur unabhängig seiner Grösse erfassen, damit bei Erreichen der Meldeschwellen die entsprechende Transparenz geschaffen werden kann.

Je strenger die Regeln ausgelegt und kontrolliert werden, desto schwieriger umsetzbar werden sie. Auf der anderen Seite gilt: Je lückenhafter die Regeln und deren Durchsetzung, je mehr Ausnahmen, desto weniger kann der Gesetzesauftrag mit dem Ziel der Schaffung von Transparenz und der objektiven Vergleichbarkeit der Aufwendungen aller politischen Akteure erfüllt werden. Auf Grund der staatspolitischen Bedeutung und dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers kann in diesem speziellen Themenfeld auf kleinere Akteure oder spezielle Organisationsformen einzelner – meist kleinerer - Akteure keine Rücksicht genommen werden.

Jeder politische Akteur muss erkennen, dass er den neuen Buchhaltungs- und Meldepflichten untersteht und sich künftig so organisieren, dass er über den Schwellenwerten die Offenlegungspflicht gewährleistet. Dazu braucht es nebst der klaren Formulierung dieser Erwartung in der Verordnung auch eine breit angelegte Informationskampagne durch den Bund. Ansonsten riskieren die neuen Bestimmungen zwar erheblichen Aufwand zu generieren, dabei aber die angestrebte Transparenz nicht zu schaffen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Stefan Brupbacher
Direktor

Trägerverein Transparenz-Initiative
Theaterplatz 4
3011 Bern

Per E-Mail
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern
cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 31. März 2022

Vernehmlassung zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Der Trägerverein Transparenz-Initiative (Trägerverein) unterstützt die Anliegen der mittlerweile zurückgezogenen eidgenössischen Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ (Transparenz-Initiative) und setzt sich dafür ein, dass diese in der Gesetzgebung Eingang finden. Wir sind ein breit getragenes Bündnis von Parteien, Organisationen der Zivilgesellschaft und unabhängigen Einzelpersonen.

Gerne nehmen wir deshalb zum Entwurf der Umsetzungsverordnung zum indirekten Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative gerne wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Der Trägerverein unterstützt den vorliegenden Entwurf der Umsetzungsverordnung zum indirekten Gegenvorschlag des Parlaments zur Transparenz-Initiative im Grundsatz. Die deutliche Annahme dieses indirekten Gegenvorschlags in National- und Ständerat sowie die Unterstützung der Stimmbevölkerung für vergleichbare Politikfinanzierungsregelungen in zahlreichen Kantonen und Gemeinden¹ in den letzten Jahren zeigen deutlich auf, dass es eine wirksame und griffige Umsetzung dieses indirekten Gegenvorschlags braucht. Der vorliegende Entwurf wird diesen Ansprüchen in den meisten Punkten gerecht und darf deshalb keinesfalls abgeschwächt werden. Wesentlichen Verbesserungsbedarf sehen wir bei der Stärkung der Vermeidung der Umgehung der Transparenzvorschriften, ganz besonders im Bereich der Definition der gemeinsamen Kampagnenführung (siehe insbesondere nachfolgend unter Ziff. 2.4.) sowie dem Einfluss des Kontrollergebnisses der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) auf die publizierten Angaben der politischen Akteur/innen (siehe nachfolgend unter Ziff. 2.12.).

¹ Vgl. Schreiben des Trägervereins «Transparenz-Initiative» an die Mitglieder des Ständerats, Sitzung des Ständerats vom 31. Mai 2021: 19.400 Pa. Iv. SPK-SR. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (indirekter Gegenvorschlag Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ – Differenzen), 25.5.2021, S. 1.

2. Anmerkungen zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1. Einleitung

Der Trägerverein unterstützt sämtliche Bestimmungen des bundesrätlichen Entwurf soweit nachstehend nicht anders ausgeführt.

2.2. Definition der offen zu legenden Einnahmen (Art. 2 lit. a E-VPofI)

Der Trägerverein begrüsst die vorgeschlagene Definition der offen zu legenden Einnahmen im Grundsatz. Insbesondere erachten wir die vorgeschlagene Präzisierung, dass Einnahmen nicht offenlegungspflichtig sind, wenn sie Bestandteil von ehrenamtlicher politischer Milizarbeit wie z.B. das Aufhängen von Plakaten durch Mitglieder der politischen Akteur/innen² inhaltlich sachgerecht und praktikabel. Hingegen soll aus Gründen der Klarheit im Verordnungstext präzisiert werden, dass sowohl monetäre wie auch nichtmonetäre Eigenmittel unter die offen zu legenden Einnahmen³ fallen.

Der Trägerverein beantragt deshalb, Art. 2 lit. a E-VPofI folgendermassen zu präzisieren:

Art. 2 lit. a VPofI

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

2.3. Objektive Erkennbarkeit des Zwecks der nichtmonetären Zuwendungen (Art. 2 lit. c E-VPofI)

Aus Sicht des Trägervereins ist es nicht notwendig, sondern vielmehr missverständlich, in der Verordnung die nichtmonetären Zuwendungen nur dann als offenlegungspflichtig zu bezeichnen, wenn es für die Empfänger/innen (d.h. die politischen Akteur/innen) objektiv erkennbar ist, dass diese nichtmonetäre Zuwendungen zum Zweck der Unterstützung einer politischen Partei und/oder in einem Wahl- und/oder Abstimmungskampf erfolgen.⁴ Unserer Ansicht nach liegt es in der Natur der Sache, dass eine im Rahmen einer Wahl- oder Abstimmungskampagne erhaltene nichtmonetäre Zuwendung als Unterstützung für diese Aktivitäten erfolgte. Eine entsprechende Erwähnung in der Verordnung könnte daher fälschlicherweise als Abschwächung der Offenlegungspflicht bei nichtmonetären Zuwendungen verstanden werden und dadurch Raum für Umgehungen schaffen.

² Siehe Erläuternder Bericht, S. 9.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 7f.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 9.

Der Trägerverein beantragt deshalb, Art. 2 lit. c E-VPofI folgendermassen zu ändern:

Art. 2 lit. c VPofI

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

2.4. Definition der gemeinsamen Kampagnenführung (Art. 2 lit. e E-VPofI)

Eine gemeinsame Kampagnenführung ist in der Praxis weit verbreitet, und insbesondere in jüngerer Zeit haben sich diesbezüglich breite Ausgestaltungs- und Zusammenarbeitsformen entwickelt. Um Gesetzesumgehungen zu verhindern, ist nach deshalb Ansicht des Trägervereins wichtig, dass im Falle einer gemeinsamen Kampagnenführung in Bezug auf den Schwellenwert für die Offenlegungspflicht von CHF 50'000.- das Budget der gemeinsamen Kampagne und nicht die Budgets der Teilkampagnen der jeweiligen Kampagnenpartner/innen massgebend sind. Dies sieht Art. 76c Abs. 4 nBPR ausdrücklich vor.

Der Verordnungsentwurf setzt die Schwelle für die gemeinsame Kampagnenführung unserer Meinung nach aber viel zu hoch an, indem er verlangt, dass die Kriterien der gemeinsamen Planung, des gemeinsamen Auftritts und der gemeinsamen Rechnung kumulativ erfüllt sein müssen. Dies erscheint uns realitätsfremd: Zahlreiche heutige gemeinsame Kampagnen würden von dieser engen Definition nicht erfasst. Dies hätte zur Folge, dass zahlreiche in Bezug auf die Meinungsbildung der Stimmbewölkerung wichtigen Einflussnahmen von den Offenlegungspflichten nicht erfasst würden, nämlich dann, wenn sie die Offenlegungsschwelle von CHF 50'000.- für sich allein nicht oder knapp nicht erreichen sollten. Problemverschärfend kommt dazu, dass das Erfordernis des kumulativen Vorliegens der drei Kriterien leicht Gesetzesumgehungen ermöglichen würde. Die Partnerorganisationen könnten sich nämlich ohne Weiteres so organisieren, dass zumindest eines der drei Kriterien nicht erfüllt wird. Der Verordnungsentwurf würde also dazu führen, dass Art. 76c Abs. 4 nBPR in wichtigen und in der Praxis verbreiteten Konstellationen unterlaufen würden.

Sachgerecht und vor allem auch den bestehenden Realitäten Rechnung tragend wäre deshalb, auf das Kumulativerfordernis zu verzichten. Je für sich allein sind die drei Kriterien nämlich sachgerecht. Eine gemeinsame Kampagnenführung sollte demnach vorliegen, wenn die Kampagne entweder gemeinsam geplant, oder wenn

gemeinsam in der Öffentlichkeit aufgetreten oder wenn eine gemeinsame Rechnung geführt wird. Neben dem

Wortlaut der Verordnung sollten auch die Erläuterungen entsprechend angepasst werden.

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

Der Trägerverein beantragt deshalb, Art. 2 lit. e E-VPofI folgendermassen zu ändern und zu ergänzen:

Art. 2 lit. e E-VPofI

gemeinsame Kampagnenführung: einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten nach Buchstabe d durch verschiedene natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, indem diese eine Kampagne gemeinsam planen, in der Öffentlichkeit gemeinsam auftreten ~~oder~~ **und** eine gemeinsame Rechnung führen. **Bei gemeinsamer Kampagnenführung haben die beteiligten natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften je dafür zu sorgen, dass die Berechnung der eigenen Aufwendungen ordnungsgemäss erfolgt und die erhaltenen monetären und nichtmonetären Zuwendungen pflichtgemäss gemeldet werden.**

2.5. Berücksichtigung der monetären und nichtmonetären Eigenmitteln auch bei den offen zu legenden Aufwendungen (Art. 2 lit. f E-VPofI)

Monetäre wie auch nichtmonetäre Eigenmittel stellen unserer Einschätzung nach einen erheblichen Anteil an den Beiträgen von politischen Akteur/innen insbesondere bei Wahl- und Abstimmungskampagnen dar. Deshalb sollten diese auch umfassend von der Offenlegungspflicht erfasst sein. Konsequenterweise müssen nach Ansicht des Trägervereins folglich die monetären und nichtmonetären Eigenmitteln nicht nur

bei den offen zu legenden Einnahmen (siehe dazu oben stehend unter Ziff. 2.2.), sondern auch bei den offen zu legenden Aufwendungen miterfasst werden⁵.

Deshalb beantragt der Trägerverein, Art. 2 lit. f E-VPofi folgendermassen zu ergänzen:

Art. 2 lit. f E-VPofi

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

2.6. Zuständigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für die Entgegennahme, Kontrolle und Veröffentlichung der offen zu legenden Angaben der politischen Akteur/innen (Art. 3 E-VPofi)

Der Trägerverein unterstützt es nachdrücklich, dass für den Vollzug dieser Politikfinanzierungstransparenzregelungen die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zuständig sein soll. Sie hat unserer Ansicht nach die dafür notwendige Unabhängigkeit und Sachkompetenz⁶ sowie den notwendigen Willen für einem wirksamen und sachgerechten Vollzug dieser Transparenzbestimmungen.

2.7. Klarstellung der namentlichen Offenlegung der Mandatsabgaben an politische Parteien (Art. 4 lit. f E-VPofi)

Aus der entsprechenden gesetzlichen Grundlage (Art. 76b Abs. 2 lit. c nBPR) geht klar hervor, dass es der Wille des Gesetzgebers ist, dass die einzelnen Mandatsangaben an politische Parteien individuell, d.h. namentlich offengelegt werden müssen.⁷ Dies muss entsprechend auch in der Ausführungsverordnung klargestellt resp. präzisiert werden, um allfällige Missverständnisse resp. Umgehungsversuche zu vermeiden.

Der Trägerverein beantragt deshalb, Art. 4 lit. f E-VPofi folgendermassen zu ändern:

Art. 4 VPofi

Die Angaben über die Einnahmen müssen enthalten:

- a. den Gesamtbetrag;
- b. die Einnahmen durch monetäre Zuwendungen;
- c. den Wert der Einnahmen durch nichtmonetäre Zuwendungen;

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 11.

⁶ Siehe Erläuternder Bericht, S. 12.

⁷ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13.

- d. die Einnahmen durch Veranstaltungen;
- e. die Einnahmen durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen;
- f. bei politischen Parteien:

1. den Gesamtbetrag der Einnahmen durch Mitgliederbeiträge;

2. die Einnahmen durch Mandatsbeiträge, je unter Angabe des Betrags, Namens, Vornamens und Funktion.

2.8. Erforderliche Angaben bei der Meldung von monetären und nichtmonetären Einnahmen (Art. 4 E-VPofi)

Bei dieser Bestimmung sollen nach Ansicht des Trägervereins zwei Dinge ergänzt werden⁸: Einerseits müsste im Einklang mit der vorgeschlagenen Ergänzung der Aufnahme der monetären und nichtmonetären Eigenmittel unter die offen zu legenden Einnahmen (siehe dazu oben stehend unter Ziff. 2.2., 2.4.) diese konsequenterweise auch bei den meldepflichtigen Angaben in der Verordnung erwähnt werden. Andererseits sollen bei den nichtmonetären und monetären Zuwendungen in der entsprechenden Meldung die Beiträge über 200.- separat ausgewiesen werden und dabei Zuwendungen der gleichen Zuwender/innen zusammengerechnet werden müssen: Dem Gesetzgeber war es ein zentrales Anliegen, die Umgehung dieser Transparenzbestimmungen bestmöglichst zu vermeiden. Ein zentraler Aspekt dabei ist die Verhinderung der Stückelung von Spenden, um die Schwelle der Offenlegungspflicht zu unterschreiten.⁹ Es ist deshalb sinnvoll, eine Offenlegung der Einnahmen von zusammengerechnet 200.- pro Zuwender/in einzuführen, um mögliche Spendenstückelungen besser erkennen zu können und die entsprechende Kontrolle zu erleichtern. Dieser Schwellenwert wäre in der Anwendung verhältnismässig und würde insbesondere auch nicht die in der Schweizer Politikfinanzierung sehr häufigen Kleinspenden tangieren.

Der Trägerverein beantragt deshalb, Art. 4 E-VPofi folgendermassen zu ergänzen:

Art. 4 VPofi

Die Angaben über die Einnahmen müssen enthalten:

- a. den Gesamtbetrag;
- b. die Einnahmen durch monetäre Zuwendungen;
- c. den Wert der Einnahmen durch nichtmonetäre Zuwendungen;
- d. die Einnahmen durch Veranstaltungen;

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 12f.

⁹ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24.10.2019, S. 7888.

e. die Einnahmen durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen;

f. die monetären und nichtmonetären Eigenmittel

g. bei politischen Parteien:

1. die Einnahmen durch Mitgliederbeiträge;
2. die Einnahmen durch Mandatsbeiträge.

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

2.9. Pflicht zur Prüfung der Identität der wirtschaftlichen Berechtigten der offen zu legenden Zuwendungen durch die politischen Akteur/innen (Art. 5 E-VPofi)

Der Trägerverein unterstützt diese Bestimmungen im Grundsatz, da sie die Modalitäten der Offenlegung in wichtigen Punkten präzisieren, nicht zuletzt um Umgehungen bestmöglichst zu vermeiden. Zu diesem Zweck müssen diese Modalitäten unserer Ansicht nach allerdings in einem wichtigen Punkt präzisiert werden: Wie die Staatspolitische Kommission des Ständerats in ihrem Erläuternden Bericht zum indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative ausdrücklich festhält, ist es der Wille des Gesetzgebers zu verhindern, durch Zwischenschalten von Drittpersonen die Identität der Zuwender/innen zu verschleiern und damit den Sinn der Offenlegung der Identität der Zuwender/innen zu unterlaufen.¹⁰ Vor diesem Hintergrund unterstützen wir ausdrücklich die Klarstellung in Art. 5 Abs. 2 E-VPofi, wonach diese ursprüngliche Zuwenderin / dieser ursprünglicher Zuwender offen gelegt werden muss.¹¹ Für eine wirkungsvolle Umsetzung dieser Bestimmung braucht es unserer Meinung nach deshalb in der Verordnung eine Festschreibung der Pflicht der politischen Akteur:innen zur Feststellung und Identitätsüberprüfung der ursprünglichen Zuwender:innen. Dabei soll ein verhältnismässiger, risikobasierter Ansatz analog des in der Praxis erprobten und bewährten Sorgfaltspflichtenmassstabes der Finanzintermediär:innen im Geldwäschereigesetz zur Identitätsüberprüfung der wirtschaftlichen berechtigten Personen angewandt werden. Zudem halten wir es für sachgerecht, dass die EFK als kompetentes Vollzugsorgan die konkreten Sorgfaltspflichten und deren Erfüllung konkretisieren würde.

Der Trägerverein beantragt deshalb, Art. 5 E-VPofi folgendermassen zu ergänzen:

Art. 5 VPofi

1 Bei der Meldung von Zuwendungen über 15 000 Franken sind die Angaben nach Artikel 76d Absatz 4 BPR im elektronischen Register nach Artikel 6 Absatz 2 einzutragen. Sie sind beim Eingang der Zuwendung oder spätestens

¹⁰ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24.10.2019, S. 7893.

¹¹ Siehe Erläuternder Bericht, S. 14.

mit der Schlussrechnung mit einem Auszug aus der Buchhaltung sowie mit einem Bankauszug oder einer Bestätigung der Zuwenderin oder des Zuwenders zu belegen.

2 Als Zuwenderin oder Zuwender gilt die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen.

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

4 Als gewährt gilt eine Zuwendung, wenn:

- a. die Empfängerin oder der Empfänger über sie verfügt;
- b. sie im Hinblick auf eine Kampagne versprochen ist, ihre Erbringung aber noch aussteht und die Empfängerin oder der Empfänger nach Treu und Glauben davon ausgehen darf, dass er oder sie diese auch erhalten wird.

5 Bei nichtmonetären Zuwendungen sind der Sachwert und die Art der Dienstleistung sowie die Berechnung des gemeldeten Sach- und Dienstleistungswertes anzugeben; der Sach- und Dienstleistungswert ist zu marktüblichen Bedingungen zu berechnen.

6 Die Meldung nach Artikel 76d Absatz 2 BPR hat innert fünf Arbeitstagen ab Eingang oder Kenntnissnahme der gewährten Zuwendung zu erfolgen.

2.10. Stichprobenkontrolle bei sämtlichen politischen Akteur/innen (Art. 13 E-VPofi)

Da im dieser Verordnung zu Grunde liegenden indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative in Art. 76e Abs. 1 nBPR festgehalten ist, dass die Stichprobenkontrollen durch die Vollzugsbehörde bei sämtlichen politischen Akteur/innen und nicht nur bei den politischen Parteien durchgeführt werden erscheint es uns notwendig, dies auch auf Verordnungsstufe entsprechend klar zu stellen.

Der Trägerverein beantragt deshalb, Art. 13 E-VPofi folgendermassen anzupassen:

Art. 13 VPofi

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

2 Die Kontrolle umfasst auch die Prüfung, ob die politischen Akteurinnen und Akteure alle gesetzlich geforderten Angaben und Dokumente gemeldet haben.

3 Mit Zustimmung der politischen Akteurinnen und Akteure können die Stichprobenkontrollen vor Ort stattfinden.

2.11. Veröffentlichung der Angaben und Dokumente mittels Open Government Data (Art. 15 E-VPofi)

Die durch die EFK veröffentlichten Angaben und Dokumente sind für interessierte Bürger/innen von einem hohen öffentlichen Interesse. Um diese Daten für die Interessierten möglichst einfach zugänglich und nutzbar machen zu können, ist es für uns zentral, dass diese Daten als Open Government Data gemäss Art. 11 des Vorentwurfs des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG) publiziert werden. Da an diesen Daten der EFK mindestens das gleiche öffentliche Interesse besteht wie an Daten von Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung, müssen diese unserer Ansicht nach gleichermassen gemäss der Open Government Data-Strategie publiziert werden.¹²

Der Trägerverein beantragt deshalb, die Daten gemäss Art. 15 E-VPofi als Open Government Data zu publizieren.

2.12. Einfluss des Kontrollergebnisses der EFK auf Inhalt der veröffentlichten Angaben (Art. 16 E-VPofi)

Hauptziel der vorliegenden Transparenzbestimmungen ist es, der interessierten Öffentlichkeit ein korrektes Bild über die von den politischen Akteur/innen aufgeworfenen Summen sowie der Identität der entsprechenden Grossspender/innen zu erhalten.¹³ Zu diesem Zweck müssen die veröffentlichten Daten auch möglichst korrekt sein. Die vom Bundesrat in Art. 16 Abs. 1, 2 E-VPofi vorgeschlagene Regelung, wonach die EFK die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben nicht gewährleisten kann und solche Angaben auch dann unverändert veröffentlicht werden sollen, wenn ein Verstoß gegen die Offenlegungspflichten besteht, verfehlt dieses Ziel unserer Meinung nach und entspricht gemäss einem unabhängigen Kurzgutachten der beiden Verwaltungsrechtsspezialisten Prof. Markus Müller und Jan Sigrist auch nicht dem Willen des Gesetzgebers¹⁴. Vielmehr müsste die EFK befugt sein, gemeinsam mit der Veröffentlichung der Daten der politischen Akteur/innen einen entsprechenden Hinweis anzubringen, wenn eine der folgenden Situationen vorliegt: 1) die inhaltlichen Kontrollen dauern teilweise noch an; 2) es besteht ein begründeter Verdacht

¹² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 22.

¹³ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, 24.10.2019, S. 7883.

¹⁴ Markus Müller / Jan Sigrist, Kurzgutachten betreffend Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021, 25.2.2022, S. 16f.

auf Verstoss gegen die Offenlegungspflichten; 3) eine Strafanzeige wurde eingereicht. Eine solche Ergänzung wäre gemäss oben erwähnten Expertengutachten auch durch den Willen des Gesetzgebers gedeckt.¹⁵

Der Trägerverein beantragt deshalb, Art. 16 E-VPofI entsprechend zu ergänzen.

2.13. Unbefristete Veröffentlichung der Angaben und Dokumente durch die EFK (Art. 18 E-VPofI)

Dem berechtigten Wunsch der interessierten Öffentlichkeit, sich ein verlässliches Bild über die Aufwendungen der politischen Akteur/innen und die Identität der Grossspender/innen machen zu können wird der Vorschlag des Bundesrates, die offen gelegten Angaben und Dokumente nur während fünf Jahren zu veröffentlichen¹⁶ nicht gerecht. Vielmehr kann auch danach der uneingeschränkte Zugang zu diesen Informationen von öffentlichem Interesse sein. Unserer Ansicht nach braucht es deshalb eine unbefristete Veröffentlichung dieser Angaben durch die EFK.

Folglich fordert der Trägerverein, Art. 18 E-VPofI folgendermassen zu ändern:

Art. 18 VPofI

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

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

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

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

Mit freundlichen Grüssen,

Im Namen des Trägervereins Transparenz-Initiative

Nadine Masshardt
Co-Präsidentin

Lisa Mazzone
Co-Präsidentin

Marianne Streiff-Feller
Co-Präsidentin

Rosmarie Quadranti
Co-Präsidentin

¹⁵ Siehe Markus Müller / Jan Sigris, Kurzgutachten betreffend Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021, 25.2.2022, S. 19f.

¹⁶ Siehe Erläuternder Bericht, S. 24.

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

Bern, 22. Februar 2022

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

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

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

Grundsätzliches

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

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

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

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

Gesamtwürdigung der Vorlage

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

Würdigung im Einzelnen

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

1. Gegenstand der VPofi (EArt. 1)

Wir unterstützen die Bestimmung.

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

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

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

Begründung:

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

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

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

Wir unterstützen die Bestimmung.

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

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

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

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

Begründung:

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

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

Wir unterstützen die Bestimmung.

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

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

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

Begründung:

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

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

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

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

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

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

Begründung:

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

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

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

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

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

Begründung:

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

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

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

Wir begrüssen die Bestimmung.

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

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

Begründung:

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

10. Zuständige Stelle (EArt. 3)

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

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

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

¹ Die Angaben über die Einnahmen müssen enthalten:

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

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

Begründung:

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

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

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

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

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

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

Begründung:

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

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

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

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

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

13. Meldeverfahren (EArt. 6)

Wir begrüssen die Bestimmung.

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

Wir begrüssen die Bestimmung.

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

Wir begrüssen die Bestimmung bis auf folgenden Punkt:

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

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

Begründung:

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

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

Wir begrüssen die Bestimmung, ausser im folgenden Punkt:

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

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

Begründung:

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

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

Wir begrüssen die Bestimmung, bis auf folgenden Punkt:

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

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

Begründung:

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

18. Offenlegung der Schlussrechnung (EArt. 11)

Wir begrüssen die Bestimmung.

19. Formelle Kontrolle (EArt. 12)

Wir begrüssen die Bestimmung.

20. Materielle Stichprobenkontrolle (EArt. 13)

Wir begrüssen die Bestimmung bis auf folgenden Punkt:

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

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

Begründung:

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

21. Mitwirkung (EArt. 14)

Wir begrüssen die Bestimmung.

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

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

Begründung:

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

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

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

Wir begrüssen die Bestimmung.

25. Dauer der Veröffentlichung (EArt. 18)

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

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

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

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

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

Begründung:

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

26. EArt. 19

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

27. Inkrafttreten (EArt. 20)

Wir begrüßen die Bestimmung.

28. Beginn der Offenlegungspflichten (EArt. 21)

Wir begrüßen die Bestimmung.

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

Freundliche Grüsse



Prof. Dr. iur. Markus Schefer
Präsident



Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt
Geschäftsführer

Elektronisch an
cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 31. März 2022

Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) Stellungnahme zur Vernehmlassung (Vernehmlassung 2021/99)

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung zur Vernehmlassung zur neuen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) an die Umweltallianz, zu welcher der VCS gehört, danken wir herzlich. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

Transparenz ist ein wichtiger Bestandteil unserer Demokratie, fördert den Meinungsbildungsprozess und schafft Vertrauen. Das Wissen, wer eine politische Kampagne finanziert, hilft den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, sich über die politische Interessenlage, über finanzielle Verflechtungen und über mögliche Abhängigkeiten ein Bild zu machen. Vor diesem Hintergrund hat der VCS die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 18. Juni 2021 betr. Transparenz bei der Politikfinanzierung begrüsst.

Der vorliegende Verordnungsentwurf erfüllt die Ziele und Anforderungen unseres Erachtens mehrheitlich gut. Wichtig ist für uns als Verband, welcher das Mittel politischer Abstimmungskämpfe nutzt, dass der durch die Offenlegungspflichten verursachte Mehraufwand für nichtstaatliche, spendenbasierte Organisationen sich in Grenzen hält. Mit dem aktuellen Verordnungsentwurf scheint uns dies gegeben, die darin vorgesehenen Vorschriften betr. Nachweis von Geldflüssen für Abstimmungskampagnen und entsprechendes Reporting lassen sich mit unseren vorhandenen Instrumenten gut erfüllen.

Wir bitten Sie, unsere Vorschläge und Anliegen zu prüfen, und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Anders Gautschi

Geschäftsführer
VCS Verkehrs-Club der Schweiz

Anmerkungen zu einzelnen Artikeln

Wir beschränken unsere Kommentare namentlich auf Artikel 2, Begriffsbestimmungen, sowie auf Art. 5 betr. Modalitäten der Offenlegung.

Wo nicht anders vermerkt, sind wir mit den vorgesehenen Bestimmungen einverstanden.

Art. 2 Bst a, Begriff «Einnahmen»

Wir begrüßen, dass der Einsatz von festangestelltem Personal für eine Kampagne nicht unter den Begriff der «Eigenmittel» fallen soll. Der genaue Anteil, den eigenes Personal für eine Kampagne leistet, wäre sehr schwierig zu erfassen, und noch schwieriger wäre es für die Behörden, den ausgewiesenen Einsatz zu kontrollieren.

Ebenfalls begrüßen wir, dass unentgeltlich erbrachte Eigenmittel nur dann als «Einnahmen» gelten, wenn sie der oder die Dienstleistungserbringende üblicherweise kommerziell anbietet. Keinesfalls darf das Engagement von Freiwilligen, welche sich unentgeltlich für einen Abstimmungskampf einsetzen – etwa an Strassenständen, mit Verteilaktionen, Leserbriefen etc. – unter diesen Begriff fallen, denn auch das «Milizengagement» ist Teil unserer lebendigen Demokratie.

Art. 2 Bst.b, Begriff «monetäre Zuwendungen»

Wir begrüßen diese Definition explizit.

Art. 2 Bst.e, Begriff «gemeinsame Kampagnenführung»

Problematisch erscheint uns hier, dass die drei Kriterien «gemeinsame Planung», «gemeinsamer Auftritt» und «gemeinsame Rechnung» kumulativ erfüllt sein müssen. Damit wird zugelassen, dass Kampagnen, welche unter verschiedenen Akteuren zwar stark koordiniert, nicht aber mit gemeinsamer Rechnung geführt werden, nicht unter die Offenlegungspflicht fallen, falls das Budget der einzelnen Akteure unter der Schwelle von CHF 50'000 liegt. Wir beantragen deshalb, auf das Erfordernis der kumulativen Voraussetzungen zu verzichten:

Antrag Änderung:

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

Art. 5, Modalitäten der Offenlegung von Zuwendungen über 15'000 Franken

Wir begrüßen die vorgesehenen Modalitäten, insbesondere Art. 5 Abs.2. Die Bestimmung soll verhindern, dass Offenlegungspflichten umgangen werden können, indem Drittpersonen wie Vereine oder Stiftungen als Zuwender zwischengeschaltet werden.

Wir regen jedoch an, den Artikel zu ergänzen mit einer Bestimmung, welche – in Analogie zum Geldwäschereigesetz – die Parteien und politischen AkteurInnen verpflichtet, die Angaben jener Person oder Personengesellschaft zu erfassen, welche die Zuwendung ursprünglich erbracht

Antrag Ergänzung Art.5, Abs. 3 [neu]

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



*Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
cornelia.perler@bj.admin.ch*

30. März 2022

Stellungnahme zur Vernehmlassung

Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

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

Für die Einladung zur Vernehmlassung zur neuen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) danken wir herzlich. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

Allgemeines

Transparenz ist ein wichtiger Bestandteil unserer Demokratie, fördert den Meinungsbildungsprozess und schafft Vertrauen. Das Wissen, wer eine politische Kampagne finanziert, hilft den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, sich über die politische Interessenlage, über finanzielle Verflechtungen und über mögliche Abhängigkeiten ein Bild zu machen. Vor diesem Hintergrund hat WWF die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 18. Juni 2021 betr. Transparenz bei der Politikfinanzierung begrüsst.

Der vorliegende Verordnungsentwurf erfüllt die Ziele und Anforderungen unseres Erachtens mehrheitlich gut. Der durch die Offenlegungspflichten verursachte Mehraufwand ist auch für nichtstaatliche, spendenbasierte Organisationen vertretbar. Die vorgesehenen Vorschriften betreffend Nachweis von Geldflüssen für Abstimmungskampagnen und entsprechendes Reporting lassen sich mit unseren vorhandenen Instrumenten gut erfüllen.

Anmerkungen zu einzelnen Artikeln

Wir beschränken unsere Kommentare namentlich auf Artikel 2, Begriffsbestimmungen, sowie auf Art. 5 betr. Modalitäten der Offenlegung.

Wo nicht anders vermerkt, sind wir mit den vorgesehenen Bestimmungen einverstanden.





Art. 2 Bst a, Begriff «Einnahmen»

Wir begrüßen, dass der Einsatz von festangestelltem Personal für eine Kampagne nicht unter den Begriff der «Eigenmittel» fallen soll. Der genaue Anteil, den eigenes Personal für eine Kampagne leistet, wäre sehr schwierig zu erfassen, und noch schwieriger wäre es für die Behörden, den ausgewiesenen Einsatz zu kontrollieren.

Ebenfalls begrüßen wird, dass unentgeltlich erbrachte Eigenmittel nur dann als «Einnahmen» gelten, wenn sie der oder die Dienstleistungserbringende üblicherweise kommerziell anbietet. Keinesfalls darf das Engagement von Freiwilligen, welche sich unentgeltlich für einen Abstimmungskampf einsetzen – etwa an Strassenständen, mit Verteilaktionen, Leserbriefen etc. - unter diesen Begriff fallen, denn auch das «Milizengagement» ist Teil unserer lebendigen Demokratie.

Art. 2 Bst.b, Begriff «monetäre Zuwendungen»

Wie begrüßen diese Definition explizit.

Art. 2 Bst.e, Begriff «gemeinsame Kampagnenführung»

Problematisch erscheint uns hier, dass die drei Kriterien «gemeinsame Planung», «gemeinsamer Auftritt» und «gemeinsame Rechnung» kumulativ erfüllt sein müssen. Damit wird zugelassen, dass Kampagnen unter verschiedenen Akteuren zwar stark koordiniert, nicht aber mit gemeinsamer Rechnung geführt werden und somit nicht unter die Offenlegungspflicht fallen, falls das Budget der einzelnen Akteure unter der Schwelle von CHF 50'000 liegt. Wir beantragen deshalb, auf das Erfordernis der kumulativen Voraussetzungen zu verzichten.

Antrag Änderung:

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

Art. 5, Modalitäten der Offenlegung von Zuwendungen über 15'000 Franken

Wir begrüßen die vorgesehenen Modalitäten, insbesondere Art. 5 Abs.2. Die Bestimmung soll verhindern, dass Offenlegungspflichten umgangen werden können, indem Drittpersonen wie Vereine oder Stiftungen als Zuwender zwischengeschaltet werden.

Wir regen jedoch an, den Artikel zu ergänzen mit einer Bestimmung, welche – in Analogie zum Geldwäschereigesetz – die Parteien und politischen AkteurInnen verpflichtet, die Angaben jener Person oder Personengesellschaft zu erfassen, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte.



Antrag Ergänzung Art.5, Abs. 3 [neu]

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

Mit freundlichen Grüßen

WWF Schweiz

Elgin Brunner
Director Transformational Programmes

elgin.brunner@wwf.ch