

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz  
3003 Bern

Per E-Mail an: [cornelia.perler@bj.admin.ch](mailto:cornelia.perler@bj.admin.ch)

29. März 2022

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Co-Generalsekretär, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch)

## Stellungnahme der Grünliberalen zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofI) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

### Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Die Grünliberalen setzen sich für Transparenz bei der Politikfinanzierung ein und haben daher den indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative im Parlament unterstützt und bei den Beratungen gestaltend mitgewirkt. Die Wahl- und Stimmberechtigten haben ein berechtigtes Interesse daran zu wissen, woher die Gelder und sonstigen Zuwendungen stammen, die in eidgenössischen Wahl- und Abstimmungskampagnen eingesetzt werden.

Der vorliegende Entwurf der Ausführungsverordnung setzt die neuen gesetzlichen Grundlagen insgesamt angemessen um und wird grundsätzlich begrüsst. Einzelne Punkte sind noch anzupassen, da sie nicht praktikabel erscheinen. Es gilt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen zwei Polen zu finden, die beide wichtig sind: Auf der einen Seite das Ziel, möglichst viel aussagekräftige Transparenz zu schaffen und Umgehungsmöglichkeiten zu verhindern. Und auf der anderen Seite das Anliegen, unnötige oder unverhältnismässig grosse administrative Belastungen der politischen Akteure ohne Mehrwert für die Wahl- und Stimmberechtigten zu verhindern. Es wäre dem Grundanliegen – der Stärkung der Demokratie – nicht gedient, wenn sich politische Akteure nicht an Wahlen und Abstimmungen beteiligen könnten, weil sie den administrativen Aufwand nicht bewältigen können.

Besonders begrüsst wird, dass die Vorlage so in Kraft gesetzt wird, dass sie auf die nationalen Wahlen am 22. Oktober 2023 erstmals Anwendung findet.

### Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

#### Art. 2 Bst. a «Einnahmen»

Gemäss Vorentwurf sollen auch Eigenmittel als Einnahmen gelten und damit bei Kampagnen offenkundig sein. Dafür findet sich keine Grundlage im Gesetz. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien ihre gesamten Einnahmen jährlich offenlegen werden. Würden die dort eingenommenen Mittel zusätzlich bei Kampagnen als Teil der Einnahmen ausgewiesen, würden sie doppelt erfasst. Der Hinweis auf Eigenmittel in Bst. a ist daher zu streichen.

Sollte der Bundesrat trotzdem daran festhalten, auch die Eigenmittel zu erfassen, wäre zumindest klarzustellen, ob damit nur monetäre oder auch nichtmonetäre Eigenmittel gemeint sind (z.B. ob ggf. der Zeitaufwand von Personal, das generell und nicht bloss für eine einzelne Kampagne bei einer politischen Partei angestellt ist, darunterfällt).

#### Art. 2 Bst. c «nichtmonetäre Zuwendungen»

Es ist richtig und wird ausdrücklich begrüsst, dass nur diejenigen Leistungen als nichtmonetäre Zuwendungen gelten, bei denen für die Empfängerin oder den Empfänger nach den Umständen *erkennbar* ist, dass die Zuwendung erfolgt, um eine Partei oder Kampagne zu unterstützen. Anderenfalls wäre für die Empfänger unklar, ob es um einen Offenlegungspflichtigen Vorgang geht oder nicht.

Sehr wichtig ist weiter der Hinweis im erläuternden Bericht (S. 9), dass «reine Milizarbeiten» in der eigenen Partei- und Kampagnenorganisation von den Offenlegungspflichten ausgenommen sind. Die entsprechenden Ausführungen im Bericht treffen genau den Punkt: «Der Sinn des Gesetzes besteht darin, mögliche Abhängigkeiten und Beeinflussungen seitens potenter Geldgeberinnen und Geldgeber transparent zu machen. Die engagierte Partei- und Kampagnenarbeit mit Milizcharakter soll dagegen nicht 'verbürokratisiert' werden. Der Einbezug solcher Engagements könnte das Bild sogar verzerren.»

Richtigerweise sollten auch Hilfestellungen innerhalb von politischen Parteien, z.B. bei der gemeinsamen Beschaffung von Drucksachen durch mehrere kantonale Sektionen, aus Sicht der empfangenden Parteisektionen nicht als nichtmonetäre Zuwendungen erfasst werden müssen. Viele kleine Sektionen verfügen über kein angestelltes Personal und könnten ohne Unterstützung ihrer Mutter- oder Schwestersektionen keine nationalen Wahlen bestreiten. Es handelt sich zudem nicht um Dienstleistungen, welche die Parteien «üblicherweise kommerziell anbieten», wie es die Begriffsbestimmung vorsieht.

Um Rechtssicherheit zu schaffen, sollte die besondere Stellung der reinen Milizarbeit in den Verordnungstext aufgenommen werden.

#### Art. 2 Bst. e «gemeinsame Kampagnenführung»

Gemäss Vorentwurf müssen drei kumulative Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine gemeinsame Kampagnenführung vorliegt: Gemeinsame Planung einer Kampagne, gemeinsamer Auftritt in der Öffentlichkeit und Führen einer gemeinsamen Rechnung. Diese Kriterien sind zu begrüessen und definieren angemessen, was richterweise im Rahmen einer Kampagne gemeinschaftlich erfasst werden muss – und was nicht.

Was nicht angeht, ist im Falle einer gemeinsamen Kampagnenführung eine Art «Solidarhaftung» aller Beteiligten hinsichtlich der Offenlegungspflichten. Davon scheint aber der Bundesrat auszugehen, wenn er im erläuternden Bericht u.a. von einer «gemeinsamen Verantwortung» spricht (S. 11). Richterweise soll jedes Mitglied einer gemeinsamen Kampagne nur, aber immerhin verpflichtet sein, je die *eigenen* monetären und nichtmonetären Zuwendungen zu melden. Anderenfalls wäre zu befürchten, dass künftig aus Haftungsgründen keine gemeinsamen Kampagnen mehr durchgeführt würden, was für das politische Geschehen in der Schweiz nachteilig wäre und nicht der Absicht des Parlaments entspricht.

#### Art. 2 Bst. f «Aufwendungen»

Gemäss Vorentwurf sollen auch Dienstleistungen, die für die Kampagnenführung unentgeltlich oder unter dem Marktwert bezogen werden, als Aufwendungen gelten. Für eine so weitreichende Definition fehlt eine Grundlage im Gesetz. Anders als bei den Zuwendungen, die im Gesetz in monetäre und nicht monetäre Zuwendungen unterschieden werden (Art. 76b Abs. 2 Bst. b nBPR), fehlt ein entsprechender Hinweis im Gesetz. Es ist lediglich von Aufwendungen von mehr als Fr. 50'000 die Rede (vgl. etwa Art. 76c Abs. 1 nBPR). Nur schon sprachlich ist nicht nachvollziehbar, wie gratis bezogene Dienstleistungen als «Aufwand» gelten können. Als Aufwand darf richtigerweise nur eine allfällige Differenz zum Marktpreis gelten. Nur diese sollte in die Berechnung der Aufwendungen einfließen. Die Definition ist in dem Sinn zu präzisieren.

#### Art. 5 Modalitäten der Offenlegung von Zuwendungen über Fr. 15'000:

Aus Sicht der politischen Parteien sind Zuwendungen über Fr. 15'000 einerseits im Rahmen von Kampagnen und andererseits im Rahmen der jährlichen Offenlegungspflicht zu melden. Im letzteren Fall ergibt sich nicht zweifelsfrei aus dem Verordnungsentwurf, *wann* die Offenlegung zu erfolgen hat. Die

Grünliberalen gehen davon aus, dass die politischen Parteien nicht-zweckgebundene Zuwendungen über Fr. 15'000 zusammen mit allen übrigen Angaben innerhalb der Frist gemäss Artikel 8 Absatz 2 VE-VPofI melden, d.h. spätestens bis zum 30. Juni des Folgejahres. Für Zuwendungen über Fr. 15'000, welche die Parteien zweckgebunden für eine bestimmte Kampagne erhalten, gilt hingegen die Frist gemäss Artikel 76d Absatz 2 nBPR und Artikel 5 Absatz 5 VE-VPofI. Um Rechtssicherheit zu schaffen, sollte die Verordnung entsprechend präzisiert werden.

Gemäss Absatz 1 von Artikel 5 ist die Zuwendung mit einem Auszug aus der Buchhaltung sowie mit einem Bankauszug oder einer Bestätigung der Zuwenderin oder des Zuwenders zu belegen. Das erscheint unnötig aufwändig und bürokratisch. Es sollte genügen, etwas davon einzureichen (Auszug aus Buchhaltung oder Bankauszug oder Bestätigung des/der Zuwender:in). Bei Zweifeln an den Unterlagen könnte die EFK im Rahmen einer materiellen Stichprobenkontrolle nachkontrollieren (Art. 13 Abs. 2 VE-VPofI).

Gemäss Absatz 2 gilt als Zuwenderin oder Zuwender die natürliche oder juristische Person, welche die Zuwendung «ursprünglich» erbrachte. Die Empfänger der Zuwendungen wissen aber in der Regel nicht, wer der «ursprüngliche» Zuwender:in ist, und eine Abklärung in jedem einzelnen Fall wäre unverhältnismässig. Aufgrund der Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 14) bleibt unklar, welche Abklärungspflichten die Empfänger treffen. Es sollte daher klargestellt werden, dass Abklärungen nur dann erforderlich sind, wenn der Empfänger *Anhaltspunkte* dafür hat, dass der unmittelbare Zuwender nicht zugleich der «ursprüngliche» Zuwender ist. Sollten im Einzelfall Abklärungspflichten bestehen, müssen diese mit Blick auf den konkreten Betrag verhältnismässig sein. Die Verordnung ist entsprechend zu ergänzen.

#### Art. 7 Verpflichtete Parteien:

Im erläuternden Bericht (S. 16) wird klargestellt, dass wenn eine nationale Parteiorganisation besteht, nur die nationale Partei zur jährlichen Offenlegung ihrer Einnahmen verpflichtet ist, nicht aber ihre einzelnen kantonalen oder kommunalen Sektionen, Jungparteien oder andere Gruppierungen innerhalb der nationalen Partei. Das ist sachgerecht und wird ausdrücklich begrüsst.

#### Art. 8 Offenlegung der Einnahmen der politischen Parteien:

Dieser Artikel regelt die jährliche Offenlegung der Einnahmen der (nationalen) politischen Parteien. In Absatz 2 wird aber neben Artikel 76b nBPR zusätzlich Art. 76c nBPR erwähnt. Letzterer betrifft jedoch die Wahl- und Abstimmungskampagnen und nicht die jährliche Offenlegung. Der Hinweis auf Art. 76c ist daher zu streichen; die Fristen, welche die Meldepflichten im Zusammenhang mit Kampagnen betreffen, ergeben sich aus Art. 76d nBPR und Art. 10 VE-VPofI

#### Art. 10 Offenlegung der budgetierten Einnahmen und Zuwendungen über Fr. 15'000:

Die Formulierungen in Absatz 1 und 2 sind insofern missglückt, als sie so (miss)verstanden werden könnten, als wären die Einnahmen zu allen nationalen Wahl- und Abstimmungskampagnen offenzulegen. Das trifft aber offenkundig nicht zu: Gemäss Artikel 76c nBPR besteht nur dann eine Offenlegungspflicht, wenn die Aufwendungen mehr als Fr. 50'000 betragen. Unter diesem Betrag besteht keine Offenlegungspflicht. Im Vergleich zu den Bestimmungen im Gesetz enthält nur Satz 1 von Absatz 1 einen materiellen Gehalt, nämlich dass sich die Aufschlüsselung der Einnahmen nach Artikel 4 der Verordnung richtet. Der Rest von Absatz 1 und 2 ist gegenüber Artikel 76d nBPR redundant und im Sinne der Rechtsklarheit zu streichen oder zumindest zu präzisieren.

#### Art. 13 Materielle Stichprobenkontrolle:

In Absatz 1 werden Stichprobenkontrollen nur «bei den politischen Parteien» vorgesehen. Richterweise sollte das für *alle* politischen Akteure gelten und nicht bloss für die Parteien (vgl. Art. 76e Abs. 1 nBPR: «von den politischen Akteurinnen und Akteuren»). Dass nur die Parteien jährlich stichprobenweise kontrolliert werden sollen, ist eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber anderen politischen Akteuren. Die Formulierung ist entsprechend anzupassen.

Gemäss Absatz 2 umfasst die Stichprobenkontrolle auch die Prüfung, ob die politischen Akteurinnen und Akteure alle gesetzlich geforderten Angaben und Dokumente gemeldet haben. Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 20) könnte die EFK insbesondere prüfen, warum beispielsweise eine Partei mit Blick auf eine bestimmte Abstimmung kein Budget eingereicht hat. Es bleibt jedoch unklar, wie das von der EFK überprüft werden kann, ohne dass es zu einer Offenlegung der gesamten Buchhaltungsunterlagen kommt. Diese ist vom Gesetzgeber allerdings nicht beabsichtigt bzw. vorgesehen. Konsequenz zu Ende gedacht könnte beispielsweise nur nach Durchsicht aller Aufwendungen einer Partei festgestellt werden, dass diese tatsächlich Fr. 50'000 für eine Kampagne nicht übersteigen und daher nicht offenkundig sind. Es ist daher in der Verordnung und den sonstigen Materialien klarzustellen, dass auch die Mitwirkungspflicht (Art. 14 VE-VPof) nicht so weit geht, dass gegenüber die EFK die gesamte Buchhaltung offenlegt werden muss. Auch Auskünfte zur Plausibilisierung des Sachverhalts müssen genügen können.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge. Bei Fragen stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrätin Corina Gredig, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Jürg Grossen  
Parteipräsident

Ahmet Kut  
Co-Generalsekretär