



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Justiz BJ**  
Direktionsbereich Öffentliches Recht

24. August 2022

---

# **Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung**

## Erläuternder Bericht

---



BJ-D-8E893401/76

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
1.1	Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) ».....	3
1.2	Indirekter Gegenvorschlag .....	3
<b>2</b>	<b>Darstellung der Art. 76b-76k BPR</b> .....	<b>4</b>
2.1	<i>Art. 76b</i> Offenlegungspflicht der politischen Parteien .....	4
2.2	<i>Art. 76c</i> Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen .....	4
2.3	<i>Art. 76d</i> Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht .....	4
2.4	<i>Art. 76e</i> Kontrolle.....	5
2.5	<i>Art. 76f</i> Veröffentlichung .....	5
2.6	<i>Art. 76g</i> Zuständige Stelle .....	5
2.7	<i>Art. 76h</i> Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland.....	5
2.8	<i>Art. 76i</i> Bearbeiten von Personendaten und Austausch von Informationen.....	6
2.9	<i>Art. 76j</i> Strafbestimmungen .....	6
2.10	<i>Art. 76k</i> Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebung .....	6
<b>3</b>	<b>Konkretisierungsbedarf auf Verordnungsstufe</b> .....	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Erläuterung der Verordnungsbestimmungen</b> .....	<b>7</b>
4.1	1. Abschnitt: Gegenstand und Begriffe .....	7
4.2	2. Abschnitt: Offenlegungspflicht der politischen Parteien und der Parteilosen ..	11
4.3	3. Abschnitt: Offenlegungspflicht der Kampagnenführenden .....	12
4.4	4. Abschnitt: Zuständige Stelle und Meldeverfahren.....	15
4.5	5. Abschnitt: Kontrolle und Veröffentlichung .....	18
4.6	6. Abschnitt: Rückerstattung unrechtmässig erhaltener Zuwendungen.....	24
4.7	7. Abschnitt: Schlussbestimmungen .....	25

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) »**

Am 10. Oktober 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) » eingereicht. Mit der Transparenz-Initiative sollten insbesondere die politischen Parteien und Komitees verpflichtet werden, ihre Finanzierung (bzw. Bilanz und Erfolgsrechnung sowie Betrag und Herkunft der Zuwendungen ab 10 000 Franken) offenzulegen. Der Bundesrat beantragte in seiner Botschaft vom 29. August 2018 dem Parlament, die Transparenz-Initiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

### **1.2 Indirekter Gegenvorschlag**

Am 21. Januar 2019 beschloss die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S), einen indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative auszuarbeiten und reichte dazu eine Kommissionsinitiative ein (19.400 Pa. Iv. SPK-S. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung), die schliesslich von beiden Räten angenommen wurde.

Der indirekte Gegenvorschlag orientiert sich am Wortlaut der Transparenz-Initiative. Er beinhaltet Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen, die zum Teil allerdings weniger weitgehende Pflichten vorsehen als die Regelungen der Transparenz-Initiative<sup>1</sup>:

- Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien müssen jährlich ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Wert von mehr als 15 000 Franken pro Person und Jahr offenlegen. Überdies haben sie die Beiträge ihrer Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu melden.
- 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. Für die Wahl von Ständerätinnen und Ständeräten ist (infolge fehlender Bundeskompetenz für Ständeratswahlen) eine besondere Transparenz-Regelung vorgesehen, die erst ab dem Zeitpunkt des Amtsantritts greift.
- Kontrolliert und veröffentlicht werden die eingereichten Angaben und Dokumente von einer durch den Bundesrat zu bezeichnenden Stelle. Die Kontrolle umfasst die Prüfung, ob alle Angaben und Dokumente fristgerecht und vollständig eingereicht worden sind sowie inhaltliche Stichprobenkontrollen. Stellt die Behörde fest, dass gewisse Angaben und Dokumente nicht fristgerecht oder nicht korrekt eingereicht worden sind, hat sie die Verstösse (nach erfolgloser Abmahnung) bei der Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen.
- 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.

Am 18. Juni 2021 wurde der indirekte Gegenvorschlag vom Parlament verabschiedet. Dabei handelt es sich um eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte<sup>2</sup> (BPR). Die neuen Transparenz-Vorschriften sind in den Artikeln 76b bis 76k BPR enthalten.

---

<sup>1</sup> In Bezug auf die Schwelle für die Offenlegung geht der Gegenvorschlag allerdings auch weiter (50 000 Fr. statt 100 000 Fr.).

<sup>2</sup> SR 161.1.

Mit der vom Parlament verabschiedeten Revision des BPR wurde den Anliegen des Initiativkomitees im Wesentlichen entsprochen. Daher hat das Initiativkomitee die Transparenz-Initiative am 18. Juni 2021 bedingt und nach Ablauf der unbenützten Referendumsfrist am 8. Oktober 2021 definitiv zurückgezogen.<sup>3</sup>

## **2 Darstellung der Art. 76b-76k BPR**

### **2.1 Art. 76b Offenlegungspflicht der politischen Parteien**

Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sind verpflichtet, einerseits ihre Einnahmen und andererseits die monetären und nichtmonetären Zuwendungen, die den Wert von 15 000 Franken pro Zuwenderin oder Zuwender und Jahr überschreiten, offenzulegen. Zudem müssen sie die individuellen Beiträge, die sie von ihren Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern erhalten, melden. Parteilose Mitglieder der Bundesversammlung haben nur die monetären und nichtmonetären Zuwendungen offenzulegen.

### **2.2 Art. 76c Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen**

Zur Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sind diejenigen natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften verpflichtet, die eine Kampagne führen. Dazu gehören neben den nationalen und kantonalen politischen Parteien namentlich auch spontane Komitees und Einzelpersonen. Erfasst sind Kampagnen für Wahlen in die Bundesversammlung sowie für eidgenössische Abstimmungen. Bei Führung einer Kampagne für Nationalratswahlen und Abstimmungen sind, wenn dafür mehr als 50 000 Franken aufgewendet wird, die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen offenzulegen. Überdies sind Betrag und Herkunft aller Zuwendungen zu melden, die innerhalb der letzten 12 Monate vor der Abstimmung oder Wahl eingegangen sind und den Wert von 15 000 Franken pro Zuwenderin oder Zuwender überschreiten.

Bei Führung von Kampagnen für den Ständerat müssen, wenn die Wahl erfolgreich war, lediglich die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie die monetären und nichtmonetären Zuwendungen über 15 000 Franken, die in den letzten 12 Monate vor der erfolgreichen Wahl gewährt worden sind, offengelegt werden.

Wird eine Kampagne *gemeinsam* durch mehrere Personen oder Personengesellschaften geführt, müssen die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen gemeinsam eingereicht werden. Die Zuwendungen und Aufwendungen müssen jeweils zusammengerechnet werden.

### **2.3 Art. 76d Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht**

Das Gesetz sieht für die Offenlegungspflicht verschiedene Fristen und Modalitäten vor. So müssen die politischen Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind, ihre Angaben jährlich einreichen. Bei Abstimmungen und Wahlen in den Nationalrat müssen die budgetierten Einnahmen 45 Tage vor und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie die Zuwendungen bis 60 Tage nach der Abstimmung oder Wahl eingereicht werden. Zuwendungen, die innerhalb der letzten 44 Tage vor der Abstimmung oder Wahl eintreffen, müssen unverzüglich gemeldet werden. Bei Wahlen in den Ständerat sind die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie die Zuwendungen 30 Tage nach Amtsantritt zu melden.

---

<sup>3</sup> BBI 2021 1504; BBI 2021 2309.

Bei Zuwendungen von mehr als 15 000 Franken sind Wert und Datum, sowie bei natürlichen Personen Name, Vorname und Wohnsitzgemeinde, bei juristischen Personen Firmenname und Geschäftssitz anzugeben.

#### **2.4 Art. 76e Kontrolle**

Das Gesetz beauftragt die zuständige Stelle, verschiedene Aufgaben zu übernehmen. Zunächst soll sie kontrollieren, ob alle Angaben und Dokumente innert Frist eingereicht worden sind. Weiter soll sie Stichprobenkontrollen vornehmen, bei welchen sie die inhaltliche Korrektheit der Angaben und Dokumente überprüft. Bei mangelhafter Offenlegung soll die zuständige Stelle mahnen und dabei eine Nachfrist ansetzen. Schliesslich muss sie nach erfolgloser Mahnung und bei Kenntnis von Straftaten in Zusammenhang mit der Kontrolle Anzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde erstatten. Auf diese Anzeigepflicht weist die Kontrollstelle beim Ansetzen der Nachfrist hin.

#### **2.5 Art. 76f Veröffentlichung**

Das Gesetz hält fest, dass die zuständige Stelle die Angaben und Dokumente, die sie von den politischen Parteien und den Kampagnenführenden erhalten hat, nach Abschluss der formellen Kontrollen und der materiellen Stichprobenkontrollen auf ihrer Internetseite veröffentlicht.

Für die Veröffentlichung sind verschiedene Fristen gesetzlich festgelegt. Die zuständige Stelle muss die Einnahmen und Zuwendungen der politischen Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind, sowie die Zuwendungen der parteilosen Mitglieder der Bundesversammlung jährlich publizieren. Die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie die Zuwendungen für Wahlen in den Nationalrat und für eidgenössische Abstimmungen muss sie innerhalb von 15 Tagen nach Eingang veröffentlichen. Dasselbe gilt für die Schlussrechnung über die Einnahmen und die Zuwendungen für erfolgreiche Ständeratswahlen. Die Angaben über monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, die innerhalb der letzten 44 Tage vor der Nationalratswahl oder Abstimmung erfolgt sind und der zuständigen Stelle unverzüglich gemeldet wurden, hat sie fortlaufend zu veröffentlichen.

#### **2.6 Art. 76g Zuständige Stelle**

Das Gesetz beauftragt den Bundesrat, die zuständige Stelle für die Kontrolle und Veröffentlichung der eingereichten Angaben und Dokumente zu bezeichnen.

#### **2.7 Art. 76h Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland**

Das Gesetz verbietet die Annahme von anonymen Zuwendungen und von Zuwendungen aus dem Ausland ausdrücklich. Dieses Verbot gilt unabhängig von einem bestimmten Wert der Zuwendung. Es gilt für die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und für Kampagnenführende für eidgenössische Abstimmungen und Nationalratswahlen.

Wenn anonyme Zuwendungen eingehen, sind die politischen Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind, sowie die Kampagnenführenden für eidgenössische Abstimmungen und Nationalratswahlen gesetzlich verpflichtet, den Urheber bzw. die Urheberin der anonymen Zuwendung zu ermitteln oder die Zuwendung zurückzuerstatten, wenn dies möglich ist. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder unzumutbar, muss die anonyme Zuwendung der zuständigen Stelle gemeldet und dem Bund abgeliefert werden.

Gehen Zuwendungen aus dem Ausland ein, sind die politischen Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind, sowie die Kampagnenführenden für eidgenössische Abstimmungen und Nationalratswahlen gesetzlich verpflichtet, diese Zuwendungen zurückzuerstatten, wenn dies möglich und zumutbar ist. Ansonsten sind die Zuwendungen – wie die anonymen Spenden – der zuständigen Stelle zu melden und dem Bund abzuliefern.

Bei erfolgreicher Ständeratswahl hält das Gesetz fest, dass die anonymen Zuwendungen und die Zuwendungen aus dem Ausland mit der Schlussrechnung offenzulegen sind und zwar unabhängig vom Wert der Zuwendungen.

## **2.8 Art. 76i Bearbeiten von Personendaten und Austausch von Informationen**

Das Gesetz erteilt der zuständigen Behörde die Befugnis, bestimmte Personendaten zu bearbeiten, um ihre gesetzlichen Aufgaben, insbesondere die Kontrolle und Veröffentlichung der eingereichten Angaben und Dokumente, wahrnehmen zu können.

Zudem erteilt das Gesetz der zuständigen Behörde die Befugnis, mit kantonalen und kommunalen Behörden, die nach kantonalem Recht für die Transparenz bei der Politikfinanzierung zuständig sind, und mit den zuständigen Strafverfolgungsbehörden Informationen über die politischen Akteurinnen und Akteure auszutauschen, sofern dies für die Durchführung der Kontrolle und für die Veröffentlichung erforderlich ist.

## **2.9 Art. 76j Strafbestimmungen**

Bei vorsätzlicher Verletzung der Offenlegungspflichten sowie bei Verletzung der Pflichten in Zusammenhang mit anonymen Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland drohen gemäss Gesetz Bussen bis zu 40 000 Franken.

## **2.10 Art. 76k Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebung**

Das Gesetz sieht ausdrücklich vor, dass die Kantone für die Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene weitergehende Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von kantonalen politischen Akteurinnen und Akteuren vorsehen können.

## **3 Konkretisierungsbedarf auf Verordnungsstufe**

Verschiedene Bestimmungen im BPR beauftragen den Bundesrat ausdrücklich, die Einzelheiten zu regeln (Art. 76c Abs. 4, Art. 76d Abs. 6, Art. 76g BPR). Zusätzlich bedürfen auch einige weitere Bestimmungen des BPR der Konkretisierung, um die praktische Umsetzung der Transparenz-Vorschriften zu ermöglichen.

Einer Konkretisierung bedürfen insbesondere verschiedene *Begriffe*. So muss bestimmt werden, was unter Einnahmen sowie monetären und nichtmonetären Zuwendungen zu verstehen ist. Im Weiteren ist zu präzisieren, unter welchen Umständen eine Kampagne geführt wird. Auch der Begriff der Aufwendungen bedarf einer Definition.

Weiter ist in der Verordnung festzulegen, wer als *zuständige Stelle* die finanziellen Angaben der politischen Akteurinnen und Akteure entgegennimmt, kontrolliert und veröffentlicht. In einem weiteren Schritt ist zu regeln, *welche Einnahmeposten* die politischen Akteurinnen und Akteure separat zu melden haben. Auch die *Offenlegung der Zuwendungen* bedarf gewisser Präzisierungen. So ist insbesondere zu definieren, wer als Urheberin oder Urheber einer Zuwendung gilt und unter welchen Umständen eine Zuwendung gewährt wird. Überdies gilt es, das *Verfahren zur Meldung* der Angaben zu präzisieren und dessen Modalitäten (wie insb. die Form der Meldung) festzulegen.

Für die *politischen Parteien* gilt es zu präzisieren, wer der Offenlegungspflicht genau untersteht. Auch ist festzulegen, bis wann und für welchen Zeitraum die politischen Parteien ihre Angaben zu melden haben. Weiter ist die Zeitspanne zu regeln, die für die Meldung der finanziellen Angaben massgebend ist, wenn eine Person während des Offenlegungsjahres aus einer Partei austritt.

Besondere Regelungen sind auch mit Blick auf die *Offenlegung durch die Kampagnenführenden* erforderlich. So soll in der Verordnung konkretisiert werden, welche Angaben die Kampagnenführenden unter welchen Umständen offenlegen müssen. Es ist zu regeln, innert welcher Frist die Einnahmen zu melden sind, wenn die Kampagnenführenden die Überschreitung des Schwellenwertes erst nach Ablauf der Meldefrist erkennen. Auch soll geklärt werden, wie präzise die Einnahmen und die Kampagne zu bezeichnen sind.

Hinsichtlich der *Kontrollen* ist zu konkretisieren, nach welchem Mechanismus die formellen Kontrollen und die materiellen Stichprobenkontrollen durchgeführt werden. Auch soll die Verordnung präzisieren, in welcher Art und Weise die politischen Akteurinnen und Akteure an der Sachverhaltsfeststellung mitzuwirken haben.

Zu konkretisieren ist weiter, innert welcher Frist die Angaben der politischen Akteurinnen und Akteure bei fristgerechter oder verspäteter Einreichung zu *veröffentlichen* sind. Im Weiteren sind die Modalitäten der Veröffentlichung zu präzisieren. Insbesondere ist die Dauer der Veröffentlichung zu regeln.

Für den Fall *unrechtmässig erhaltener Zuwendungen* ist festzulegen, innert welcher Frist die Zuwendungen zurückzuerstatten oder zu melden und abzuliefern sind.

Die Bestimmungen zur Bearbeitung von Personendaten, die Strafbestimmungen sowie die Regelung des Vorbehalts der kantonalen Gesetzgebung bedürfen keiner weiteren Konkretisierung auf Verordnungsstufe, da sie im Gesetz bereits hinreichend präzise formuliert sind.

Zum Schluss ist in der Verordnung festzulegen, wann die Offenlegungspflichten in Kraft treten und für die politischen Akteurinnen und Akteure Wirkung entfalten.

## **4 Erläuterung der Verordnungsbestimmungen**

### **4.1 1. Abschnitt: Gegenstand und Begriffe**

#### *Art. 1 Gegenstand*

Die Verordnung regelt einerseits die Modalitäten der Offenlegungspflichten der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und parteilosen Mitgliedern der Bundesversammlung sowie der Kampagnenführenden zu Wahlen in den National- oder Ständerat und zu eidgenössischen Abstimmungen. Andererseits hält die Verordnung fest, welche Stelle für die Entgegennahme, Kontrolle und Veröffentlichung der gemeldeten Angaben zuständig ist, und regelt die Einzelheiten des Meldeverfahrens, der Kontrolle und der Veröffentlichung. Schliesslich befasst sich die Verordnung auch mit der Rückerstattung unrechtmässig erhaltener Zuwendungen.

#### *Art. 2 Begriffe*

In der Verordnung werden verschiedene Begriffe, die in den neuen Bestimmungen des BPR sowie in der Verordnung enthalten sind, präzisiert.

### a) Einnahmen

Als Einnahmen gelten zunächst einmalige und wiederkehrende Zuflüsse in Form von Geld oder Sachwerten. So sind etwa jegliche Geld- und Sachspenden, aber auch Mitgliederbeiträge als Einnahmen zu qualifizieren. Im Weiteren fallen unter den Begriff der Einnahmen auch unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis bezogene Dienstleistungen, die von der- oder demjenigen, die oder der die Dienstleistung erbringt, üblicherweise kommerziell angeboten werden. So ist etwa die unentgeltliche Zurverfügungstellung eines Konferenzsaals, der ansonsten gegen Entgelt vermietet wird, unter den Einnahmebegriff zu subsumieren. Massgebend für die Berechnung der Höhe der Einnahme ist der Marktwert.

Schliesslich sind auch monetäre Eigenmittel als Einnahmen zu qualifizieren, sofern sie für eine bestimmte Kampagne eingesetzt werden. Damit können die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen, welchen Betrag die Kampagnenführenden aus eigenen Mitteln einbringen. Nur mit dieser Angabe können sich die Kontrollbehörde und die Bürgerinnen und Bürger ein Gesamtbild über die den Kampagnenführenden zur Verfügung stehenden Mittel verschaffen.

### b) Monetäre Zuwendungen

Als monetäre Zuwendungen gelten alle von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften gewährten finanziellen Vorteile durch die Übergabe von Bargeld oder die Überweisung von Geld auf ein Bankkonto. Unter den Begriff der Überweisung ist auch die Übermittlung mit Mobile-Payment-Systemen (z.B. Twint, Apple Pay, Google Pay, Alipay, Paypal, usw.) zu subsumieren. Im Weiteren sind auch Schuldübernahmen (z.B. durch Übernahme der Rückzahlung von Darlehen) und Schulderrasse als monetäre Zuwendungen zu verstehen.<sup>4</sup>

### c) Nichtmonetäre Zuwendungen

Den Begriff der nichtmonetären Zuwendungen definiert die Verordnung zunächst als Sachwerte oder Dienstleistungen, die von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbracht werden. Dienstleistungen sind allerdings nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen zu qualifizieren, wenn sie von den Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell angeboten werden. Bei allen Zuflüssen ist für das Vorliegen einer nichtmonetären Zuwendung zusätzlich vorausgesetzt, dass für den Empfänger aus den Umständen erkennbar ist, dass die Leistung erfolgt, um eine politische Partei oder Kampagne zu unterstützen.

Die beschriebenen Zuwendungen erscheinen in der Regel nicht in der Buchhaltung. Im Unterschied zu den monetären Zuwendungen, die alle Formen von Geld erfassen, geht es hier um andere Arten von Leistungen mit einem finanziell messbaren Wert. Sachwerte sind namentlich Werbematerial (Flyer, Plakate, Gadgets), Büromaterial und Werkzeuge, aber auch Transportmittel (Fahrzeuge). Dienstleistungen können zum Beispiel darin bestehen, dass den Parteien oder Kampagnenorganisationen Räumlichkeiten gratis oder unter dem marktüblichen Preis zur Verfügung gestellt werden (Versammlungsräume, Büros, Materialdepots, aber auch Zelte und Schaukästen). Auch sind Dienstleistungen z.B. das Erbringen von IT-Arbeiten (Einrichtung von Webseiten, Computerprogrammen, Social Media-Plattformen, Seiten für Kandidatinnen und Kandidaten), die grafische Gestaltung von Flyern und Plakaten, die Zurverfügungstellung von Werbemöglichkeiten in elektronischen Medien, das Aufhängen von Plakaten, die Schulung von Kandidierenden und Parteimitgliedern im Hinblick auf Wahlen

<sup>4</sup> Vgl. bereits den Bericht der Staatspolitischen der Kommission des Ständerates 19.400, Parlamentarische Initiative, Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, Bericht vom 24. Oktober 2019, veröffentlicht in BBl 2019 7875 (zit. Bericht SPK-S), S. 7887.



und Abstimmungen, aber auch offerierte Essen für Partei- oder Kampagnenmitglieder oder Sponsoren.

Der Sachwert oder die Dienstleistung muss gratis oder unter dem marktüblichen Preis (mit sog. Rabatt) erbracht werden. Der marktübliche Preis ist derjenige, den man in der Regel bezahlen muss, wenn man einen bestimmten Sachwert oder eine bestimmte Dienstleistung einkauft. Dabei kann es regionale Unterschiede geben. Wird ein Preis verlangt, der unter dem marktüblichen Ansatz liegt, ist nur die Differenz meldepflichtig. Ist für den politischen Akteur oder die politische Akteurin unklar, welchem Wert die Differenz entspricht, so obliegt es ihm bzw. ihr, beim Anbieter nachzufragen, welchen Preis er von einem Dritten ohne Vergünstigung verlangt. In der Folge ist die Differenz zwischen dem marktüblichen und dem effektiv bezahlten Preis offenzulegen.

Dienstleistungen gelten nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen, wenn sie üblicherweise auch kommerziell erbracht werden. Mit diesem Kriterium sollen reine «Milizarbeiten» in der eigenen Partei oder Kampagnenorganisation von den Offenlegungspflichten ausgeschlossen werden. Dies betrifft namentlich hobbymässig erbrachte, intensive Eigenleistungen wie z.B. das tage- und nächtelange Aufhängen von Plakaten durch Mitglieder oder das sich über Wochen hinziehende Schaffen von Computerprogrammen bzw. die Einrichtung und Betreuung von Webseiten durch Leute aus den eigenen Reihen in ihrer Freizeit. Erfasst werden Leistungen hingegen dann, wenn sie ein Partei- oder Organisationsmitglied üblicherweise geschäftlich erbringt (z.B. ein IT-Unternehmer, der Computerprogramme für die eigene Partei gratis einrichtet oder eine Grafikerin, die Flyer für ihre Partei stark verbilligt kreiert). 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.

Im Weiteren gelten als nichtmonetäre Zuwendungen nur diejenigen Leistungen, bei denen für die Empfängerin oder den Empfänger nach den Umständen erkennbar ist, dass die Zuwendung erfolgt, um eine politische Partei oder Kampagne zu unterstützen. Auch diese Voraussetzung soll dem Zweck der Transparenzregelungen Rechnung tragen: Die Offenlegungspflichten bezwecken, die Öffentlichkeit über Zuflüsse zu informieren, wenn sie geeignet sind, eine politische Partei oder Kampagne zu beeinflussen. Ist für den Empfänger nicht erkennbar, dass eine Zuwendung zur Unterstützung einer bestimmten Kampagne oder Partei erfolgt, ist eine diesbezügliche Information der Öffentlichkeit im Sinne der Transparenzvorschriften nicht erforderlich. Auf die subjektive Erkennbarkeit des Empfängers kommt es nicht an. Vielmehr ist nach den konkreten Umständen zu beurteilen, ob für den Empfänger objektiv erkennbar war, dass mit der Zuwendung eine bestimmte Kampagne oder Partei unterstützt werden soll.

### d) Kampagnenführung

Nach der Verordnung führt eine Kampagne, wer 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. Das Geld, das den Kampagnenführenden allerdings in der Folge zur Verfügung gestellt wird, müssen die Kampagnenführenden sodann – wenn sie mehr als 50 000 Franken aufwenden – deklarieren.

Ob die Aktivitäten erfolgen, um die eigene Wahl oder die Wahl eines Dritten zu beeinflussen, spielt keine Rolle. Auch ist irrelevant, ob die Aktivitäten einmalig oder wiederholt durchgeführt werden. Sind Dritte damit beauftragt, die entsprechenden Aktivitäten durchzuführen, so ist die Kampagnenführung der auftraggebenden Person zuzurechnen. Als Aktivitäten gelten zum Beispiel das Aufhängen von Plakaten, das Verteilen von Flyern, die Organisation und Durchführung einer oder mehrerer Veranstaltungen sowie telefonische Werbung.

Eine Offenlegungspflicht trifft allerdings nicht jede Person, die solche Aktivitäten vornimmt, sondern nur diejenigen Personen, welche die Kampagne *führen* und für diese *mehr als 50 000 Franken aufwenden*. Im Bericht der SPK-S wird festgehalten, dass mit dem Kriterium des Führens einer Kampagne eine Abgrenzung zu jenen Akteurinnen und Akteuren geschaffen wird, die sich an dieser Kampagne (z.B. mit einer Zuwendung) nur beteiligen. Das Führen einer Kampagne setzt voraus, dass mit einer gewissen Intensität und Kontinuität angestrebt wird, das Wahl- oder Abstimmungsergebnis zu beeinflussen.<sup>5</sup> An die Kontinuität dürfen allerdings keine hohen Anforderungen gesetzt werden, da auch eine einmalige Veranstaltung (wie etwa ein grosser und teurer Abstimmungsanlass) von den Offenlegungspflichten erfasst sein muss, wenn der Schwellenwert überschritten wird.

Im Weiteren stellt der Bericht der SPK-S klar, dass die Führung einer Kampagne auch mehreren politischen Akteurinnen und Akteuren zugerechnet werden kann. Führen die Akteurinnen und Akteure eine gemeinsame Kampagne, gelangt Artikel 76c Absatz 4 BPR zur Anwendung: Die Aufwendungen und Zuwendungen sind zusammenzurechnen und die Angaben gemeinsam einzureichen.

Neben der Führung einer Kampagne setzt die Offenlegungspflicht auch voraus, dass für die Kampagne mehr als 50 000 Franken aufgewendet werden. Wer eine Kampagne führt, für diese aber keinen solch hohen Betrag aufwendet, ist von der Offenlegungspflicht befreit. Was unter Aufwendungen zu verstehen ist, präzisiert Artikel 2 Buchstabe e.

### e) Aufwendungen

Als Aufwendungen gelten alle Ausgaben, die in Form von Geld oder Sachwerten erbracht werden, um eine Kampagne zu führen. Hinzuzurechnen ist der Wert der Dienstleistungen, die für die Kampagnenführung unentgeltlich oder unter dem Marktwert bezogen und vom Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell erbracht werden. So ist etwa die unentgeltliche Gestaltung eines Flyers durch einen Grafiker als Aufwendung zu deklarieren. Hobby-mässig erbrachte Leistungen von Parteimitgliedern fallen jedoch nicht darunter.<sup>6</sup> Der Wert der erbrachten Dienstleistung richtet sich nach dem Marktpreis. Zusätzlich zum bezahlten Preis ist die Differenz zwischen dem Marktpreis und dem Preis, der effektiv bezahlt wurde, zu deklarieren.

Werden Veranstaltungen durchgeführt, die neben der Kampagnenführung auch weitere Ziele (z.B. die Gewinnung von Mitgliedern) verfolgen, so gelten nur diejenigen Kosten als Aufwendungen, die der Kampagne dienen. So etwa, wenn an einer Veranstaltung, die primär der Mitgliedergewinnung dient, auch Reden zu einem bestimmten Abstimmungsthema gehalten und entsprechende Flyer verteilt werden. Massgebend ist namentlich die zeitliche und sachliche

---

<sup>5</sup> Bericht SPK-S, S. 7889.

<sup>6</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zum Begriff der nichtmonetären Zuwendungen in Art. 2 Bst. c.

Wichtigkeit, die das Betreiben der Kampagne an der Veranstaltung einnimmt. Der entsprechende Wert wird schwierig zu berechnen sein. Ausreichend ist, wenn die Berechnung auf sachlichen Kriterien beruht und objektiv nachvollziehbar ist.

## 4.2 2. Abschnitt: Offenlegungspflicht der politischen Parteien und der Parteilosen

### *Art. 3 Offenlegungspflicht der politischen Parteien in der Bundesversammlung*

Artikel 76b Absatz 1 BPR verpflichtet die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie parteilose Mitglieder der Bundesversammlung zur Offenlegung ihrer Finanzierung. In der Bundesversammlung vertreten sind aktuell die Schweizerische Volkspartei (SVP), die Sozialdemokratische Partei (SP), die FDP. Die Liberalen (FDP), die Grünen, Die Mitte, die Grünliberalen (GLP), die Evangelische Volkspartei (EVP), die Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU), die Partei der Arbeit der Schweiz (PDA), die Lega dei Ticinesi sowie das Ensemble à Gauche (EAG). Die Parteien sind unterschiedlich organisiert.

Die politischen Parteien müssen ihre Finanzierung jährlich offenlegen (Art. 76d Abs. 1 Bst. a BPR). In der Verordnung wird präzisiert, dass damit die Finanzierung während des Kalenderjahres gemeint ist (Abs. 1). Meldepflichtig sind die Angaben nach Artikel 76b BPR. Diese umfassen einerseits die Einnahmen in der Detailliertheit, wie sie in Artikel 9 festgehalten ist, und andererseits die Zuwendungen gemäss den Regeln von Artikel 10. Offengelegt werden müssen alle Einnahmen, aber nicht die Ausgaben. Es muss also nicht die gesamte Buchhaltung eingereicht werden. Gewisse Buchhaltungsunterlagen kann die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) allerdings im Rahmen der Mitwirkungspflicht der politischen Akteurinnen und Akteure nach Artikel 13 verlangen.

Die Meldung der politischen Parteien an die EFK muss bis zum 30. Juni des auf das massgebende Kalenderjahr folgenden Jahres erfolgen (Abs. 2). Damit haben die politischen Parteien genügend Zeit, um ihre Rechnungsabschlüsse zu erstellen und von den zuständigen Parteiorganen genehmigen zu lassen. Die EFK ihrerseits hat genügend Zeit für die Prüfung und Publikation der Meldungen, so dass die Finanzierung der politischen Parteien in Wahljahren noch vor den eidgenössischen Wahlen, die in der Regel im Oktober stattfinden, öffentlich einsehbar sind.

Zur Offenlegung verpflichtet sind alle in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Parteien national oder ausschliesslich kantonale, regional oder kommunal organisiert sind (Abs. 3). Die grossen Parteien, die national organisiert sind, setzen sich aus kantonalen Sektionen zusammen, die sich oftmals wiederum in kommunale Sektionen aufspalten. Gelegentlich bilden auch Jungparteien eigene Sektionen der nationalen Partei. Besteht eine nationale Parteiorganisation, sind nur die nationalen Parteien zur Offenlegung ihrer Finanzierung verpflichtet, nicht aber ihre einzelnen kantonalen oder kommunalen Sektionen, Jungparteien oder andere Gruppierungen, wenn sie Teile der nationalen Parteien bilden. In der Bundesversammlung vertretene, national organisierte Parteien sind gegenwärtig die SVP, die SP, die FDP, die Grünen, Die Mitte, die GLP sowie der POP<sup>7</sup>. Demgegenüber ist zum Beispiel die in Basel-Stadt bestehende LDP eine kantonale Sektion der FDP<sup>8</sup>, womit sie ihre Finanzierung nicht offenlegen muss.

<sup>7</sup> In der Deutschschweiz: Partei der Arbeit (PdA)

<sup>8</sup> Im Kanton Basel-Stadt bilden sowohl die FDP. Die Liberalen Basel-Stadt wie die Liberal-Demokratische Partei (LDP) kantonale Sektionen der FDP Schweiz. Die FDP hat deshalb 27 kantonale Sektionen. Genauso wäre die Christlich-Soziale Volkspartei Oberwallis, die gegenwärtig nicht in der Bundesversammlung vertreten ist, eine Sektion der Partei «die Mitte».

In der Bundesversammlung vertreten sind auch Parteien ohne nationale Organisationsstrukturen. Solche Parteien können z.B. nur in bestimmten Kantonen vorkommen: Gegenwärtig trifft das auf die Lega dei Ticinesi und die Genfer Partei Ensemble à Gauche zu. Es ist auch denkbar, dass Parteien, die nur in einer Gemeinde bestehen, Personen in die Bundesversammlung entsenden (z.B. in grossen Schweizer Städten, wo ein entsprechendes Potential an Wählerinnen und Wähler vorhanden sein kann). Vorstellbar sind auch regional organisierte Parteien, z.B., wenn sie eine Sprachregion vertreten. In den Fällen, wo es an einer nationalen Organisation fehlt, gilt die Offenlegungspflicht für die betreffende kantonale, regionale oder kommunale Partei.

#### *Art. 4 Offenlegungspflicht der parteilosen Mitglieder der Bundesversammlung*

Ihre Finanzierung offenlegen müssen auch parteilose Mitglieder der Bundesversammlung (Art. 76b Abs. 3 BPR). Diese können als Parteilose gewählt worden sein. Auch können sie im Verlaufe ihrer Amtszeit parteilos werden, sei es durch Austritt oder Ausschluss aus ihrer bisherigen Partei oder weil sich ihre Partei auflöst.

Wie bei den politischen Parteien ist das Kalenderjahr für die Offenlegung massgebend (Abs. 1). Die Angaben müssen der EFK spätestens bis am 30. Juni des auf das Kalenderjahr folgenden Jahres gemeldet werden (Abs. 2).

Die parteilosen Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier müssen aber nur die monetären und nichtmonetären Zuwendungen über 15 000 Franken, die nach dem Zeitpunkt der Parteilosigkeit erfolgen, offenlegen (Abs. 3). Tritt die Parteilosigkeit unter Jahr ein, so müssen nur danach erhaltene Zuwendungen gemeldet werden. Für die Zeit davor erfolgt die Meldung im Rahmen der Meldung der politischen Partei, der das betreffende Parlamentsmitglied angehörte.

### **4.3 3. Abschnitt: Offenlegungspflicht der Kampagnenführenden**

Der 3. Abschnitt enthält Bestimmungen, die bei der Offenlegung durch die Kampagnenführenden zu berücksichtigen sind.

#### *Art. 5 Offenlegung der budgetierten Einnahmen und Zuwendungen*

Artikel 5 präzisiert, dass diejenigen budgetierten Einnahmen (Art. 76c BPR) offenzulegen sind, mit denen eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne finanziert werden soll. Das Budget bildet ein Instrument, um die Finanzierung der voraussichtlichen Aktivitäten zu planen.<sup>9</sup>

Die politischen Akteurinnen und Akteure erkennen unter Umständen zu Beginn ihrer Kampagne noch nicht, ob sie über 50 000 Franken ausgeben werden und damit den Schwellenwert für die Offenlegungspflicht erreichen. Deshalb wird in Absatz 1 festgehalten, dass die politischen Akteurinnen und Akteure ihre budgetierten Einnahmen sowie Zuwendungen von mehr als 15 000 Franken innert der gesetzlichen Frist nach Artikel 76d Absatz 1 BPR (45 Tage vor der Wahl oder Abstimmung) zu melden haben, wenn sie den Schwellenwert von 50 000 Franken voraussichtlich erreichen werden. Dies ist dann der Fall, wenn sie nach Treu und Glauben annehmen müssen, dass die Aufwendungen für ihre Kampagne mehr als 50 000 Franken betragen werden. Betrugen die budgetierten Einnahmen sowie Zuwendungen für frühere Wahl- und Abstimmungskampagnen über 50 000 Franken, kann dies ein Indiz dafür sein, dass der massgebende Schwellenwert auch dieses Mal erreicht wird.

---

<sup>9</sup> Bericht SPK-S, S. 7890.

Dasselbe gilt auch bei gemeinsamen Kampagnen (Abs. 1 Satz 2). Eine gemeinsame Kampagnenführung liegt vor, wenn verschiedene natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften Aktivitäten mit demselben Ziel zusammen durchführen oder durchführen lassen, indem sie die Kampagne gemeinsam planen und gemeinsam in der Öffentlichkeit auftreten. Das Ziel der gemeinsamen Kampagnenführung besteht darin, koordiniert eine Wahl in die eidgenössischen Räte oder eine eidgenössische Abstimmung in einem bestimmten Sinne zu beeinflussen. Die Kriterien der gemeinsamen Planung und des gemeinsamen Auftritts müssen kumulativ erfüllt sein, damit Artikel 76c Absatz 4 BPR Anwendung findet. Erfolgen zwischen verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteuren lediglich gewisse Absprachen in Bezug auf die Vorgehensweise bei der Kampagnenführung, so liegt keine gemeinsame Kampagnenführung vor.

Die gemeinsame Planung kann zum Beispiel darin bestehen, dass die Personen und Personengesellschaften zusammen Ziele und eine einheitliche Haltung definieren oder zusammen Anlässe organisieren. Ein gemeinsamer Auftritt in der Öffentlichkeit liegt namentlich vor, wenn die Personen oder Personengesellschaften zusammen eine Veranstaltung durchführen oder eine gemeinsame Stellungnahme abgeben und veröffentlichen.

Eine gemeinsame Kampagnenführung kann beispielsweise von Gruppierungen (wie namentlich Initiativ- und Referendumskomitees) ausgehen, die sich zusammen als einfache Gesellschaft organisieren und als solche Gemeinschaft keine Rechtspersönlichkeit haben. Einen möglichen Fall gemeinsamer Kampagnenführung bilden auch verschiedene Vereine (wie z.B. die nationale Partei und ihre kantonalen Sektionen), die zusammen eine Wahlkampagne führen.<sup>10</sup> Allerdings ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Voraussetzungen der gemeinsamen Kampagnenführung erfüllt sind. Nur wenn dies der Fall ist, findet Artikel 76c Absatz 4 BPR Anwendung und wird das Führen der Kampagne mehreren Personen und/oder Personengesellschaften zugerechnet.

Bei gemeinsamer Kampagnenführung unterstehen die einzelnen Personen und Personengesellschaften der Offenlegungspflicht und tragen die Verantwortung dafür, dass die Angaben vollständig und korrekt eingereicht werden. Sie haben dafür zu sorgen, dass die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen gemäss den Artikeln 76b–76d BPR eingereicht werden. Das Ziel dieser gemeinsamen Verantwortung besteht in der Verringerung des Risikos, dass schliesslich unklar bleibt, wer die Verantwortung trägt und die gesetzlichen Regelungen ihre Wirkung verlieren. Jede einzelne Person und Personengesellschaft, die eine Kampagne führt, kann damit gegen die Offenlegungspflichten verstossen und im Sinne des Artikels 76j BPR zur Verantwortung gezogen werden.

Bei gemeinsamer Kampagnenführung ist es unumgänglich, dass sich die einzelnen politischen Akteurinnen und Akteure hinreichend koordinieren, so dass sie die gesamten Aufwendungen kennen und ihre Einnahmen ordnungsgemäss deklarieren können. Die einzelnen Personen und Personengesellschaften müssen sicherstellen, dass die Berechnung der Aufwendungen ordnungsgemäss erfolgt und die zusammengerechneten monetären und nicht-monetären Zuwendungen pflichtgemäss gemeldet werden. In aller Regel wird es wohl sinnvoll sein, dass eine Person bestimmt wird, welche intern die Verantwortung für die ordnungsgemässe Meldung der finanziellen Angaben übernimmt. Dies entbindet die übrigen Akteurinnen und Akteure gegenüber Dritten bzw. dem Staat allerdings nicht von ihrer Verantwortung im Sinne der Artikel 76c–76k BPR.

---

<sup>10</sup> Bericht SPK-S, S. 7480.

Absatz 2 hält fest, dass die budgetierten Einnahmen sowie die monetären und nichtmonetären Zuwendungen über 15 000 Franken für Wahl- und Abstimmungskampagnen auch dann der EFK zu melden sind, wenn die politischen Akteurinnen und Akteure erst nach Ablauf der gesetzlichen Frist von 45 Tagen merken, dass sie den Schwellenwert überschreiten werden. Die Frist für die Nachmeldung der budgetierten Einnahmen und Zuwendungen beträgt zehn Arbeitstage.

Nach Artikel 76d Absatz 2 BPR sind monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen von mehr als 15 000 Franken, die erst nach der Einreichungsfrist für die budgetierten Einnahmen eintreffen (zwischen 44 Tagen und der Wahl oder Abstimmung), unverzüglich zu melden. Damit soll sichergestellt werden, dass grosse Zuwendungen unmittelbar bis zum Wahl- oder Abstimmungstermin offengelegt werden, da solche Zuwendungen von besonderem Interesse für die Öffentlichkeit sind.<sup>11</sup> Zudem soll diese Regelung auch erschweren, die Überweisung von Zuwendungen zeitlich so zu steuern, dass die Spenden vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin nicht mehr gemeldet werden müssen. Absatz 3 der Verordnung präzisiert, dass diese Meldung innert fünf Arbeitstagen ab Eingang oder Kenntnisnahme der gewährten Zuwendung zu erfolgen hat. Mit dem Fristenlauf ab Eingang der Zuwendung bei erhaltenen Spenden soll sichergestellt werden, dass sich die betreffende Person nicht von ihren Pflichten entbinden kann, indem sie es unterlässt, die Kontoeingänge zu prüfen. Insofern besteht eine Obliegenheit, regelmässig nachzusehen, ob Zuwendungen eingegangen sind. Eine regelmässige Prüfung der Kontoeingänge kann im betreffenden Verfahrensstadium der Kampagnenführung erwartet werden.

### *Art. 6 Offenlegung der Schlussrechnung*

Artikel 6 konkretisiert die Offenlegung der Schlussrechnung über die Einnahmen, mit denen eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne finanziert wurde.

Nach Artikel 76d Absatz 1 Buchstaben b BPR haben die Kampagnenführenden die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen über 15 000 Franken 60 Tage nach der Abstimmung oder Wahl zu melden. Bei Wahlen in den Ständerat gilt eine Frist von 30 Tagen nach Amtsantritt (Art. 76d Abs. 1 Bst. c BPR). Die Kampagnenführenden müssen folglich nach Abschluss der Kampagne innert Frist eine Schlussrechnung mit den abschliessenden Zahlen erstellen, wenn sie davon ausgehen müssen, dass für die Kampagne mehr als 50 000 Franken aufgewendet wurden (Abs. 1). Die Schlussrechnung haben sie der EFK offenzulegen, wenn sich diese Annahme als richtig erweist bzw. die erstellte Rechnung ergibt, dass die Aufwendungen tatsächlich mehr als 50 000 Franken betragen haben.

Absatz 2 hält fest, dass die Schlussrechnung die Angaben nach Artikel 9 enthalten muss. In der Schlussrechnung werden folglich die verschiedenen Einnahmequellen aufgeschlüsselt. Offenzulegen sind bei Kampagnenführung im Budget und in der Schlussrechnung jeweils nur, mit welchen Finanzierungsmitteln bzw. Einnahmen eine bestimmte Kampagne finanziert werden soll bzw. worden ist. Im Gesetz wurde bewusst darauf verzichtet, auch die Offenlegung der Ausgaben und der Vermögenslage zu verlangen. Im Bericht der SPK-S wird hierzu ausgeführt, dass die Bürgerinnen und Bürger wissen wollen, wer die politischen Parteien bzw. eine bestimmte Kampagne finanziert. Ob die politischen Parteien das Geld für Personal oder für Sachleistungen ausgeben würden, sei für die Bürgerinnen und Bürger kaum von Interesse. Insofern werde auch auf die Einführung einer Pflicht zur Offenlegung von Bilanz

---

<sup>11</sup> Siehe Bericht SPK-S, S. 7892.

und Erfolgsrechnung (im Sinne der Art. 958 ff. OR<sup>12</sup> und wie sie in der Volksinitiative vorgeschlagen wurde) verzichtet.<sup>13</sup> Gewisse Buchhaltungsunterlagen haben die verpflichteten politischen Akteurinnen und Akteure im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht nach Artikel 13 der EFK allerdings unter Umständen herauszugeben.

#### **4.4 4. Abschnitt: Zuständige Stelle und Meldeverfahren**

Die Bestimmungen des vierten Abschnitts konkretisieren, wem und in welcher Art und Weise die politischen Akteurinnen und Akteure ihre finanziellen Angaben zu melden haben. Sie gelten grundsätzlich sowohl für die Offenlegung durch die politischen Parteien und parteilosen Mitglieder der Bundesversammlung als auch für die Offenlegung durch Personen und Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine eidgenössische Wahl oder Abstimmung eine Kampagne führen.

##### *Art. 7 Zuständige Stelle*

Gemäss Artikel 76g BPR bezeichnet der Bundesrat die Behörde, die für die Kontrolle der Angaben und Dokumente nach Artikel 76e BPR und die Veröffentlichung nach Artikel 76f BPR zuständig sein soll. In Artikel 7 Absätze 1 und 2 wird nun festgehalten, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) diese Aufgabe übernimmt bzw. die Meldungen der politischen Akteurinnen und Akteure entgegennimmt, kontrolliert und veröffentlicht. Die EFK hat das erforderliche Know-How in Buchhaltungsangelegenheiten. Im Weiteren fällt der Aufwand bei einer Aufgabenübertragung an die EFK geringer aus, als wenn für die Kontrolle eine neue Stelle (wie z.B. eine ausserparlamentarische Kommission) errichtet würde. Die EFK ist zudem unabhängig bzw. weisungsungebunden und dennoch Teil der dezentralen Verwaltung, so dass eine Grundlage in der Verordnung ausreicht, um ihr diese Aufgaben zu übertragen (Art. 2 Abs. 3 RVOG [SR 172.010] i.V.m. Art. 6 und 7a Abs. 1 Bst. b RVOV [SR 172.010.1] sowie Anhang 1, Ziff. B./V./2.1.1).

##### *Art. 8 Einreichung der Meldung*

Die politischen Akteurinnen und Akteure müssen ihre offenzulegenden Angaben in einem elektronischen Register eintragen. Die Meldungen müssen rechtzeitig und unaufgefordert bzw. aus eigener Initiative übermittelt werden (Abs. 1). Das elektronische Register wird von der EFK betrieben und zur Verfügung gestellt (Abs. 2).

Ist in Einzelfällen eine elektronische Übermittlung nicht möglich oder nicht zumutbar, sieht die Verordnung vor, dass die Angaben ausnahmsweise auch in Papierform per Post übermittelt werden können (Abs. 3). Die EFK stellt dafür Formulare zur Verfügung. Sie kann auch erläuternde Hilfsmittel bereitstellen.

##### *Art. 9 Erforderliche Angaben*

Artikel 9 listet auf, welche Angaben gemeldet werden müssen. Insbesondere wird aufgelistet, welche Einnahmequellen einzeln angegeben und beziffert werden müssen.

Die politischen Akteurinnen und Akteure haben ihre Namen, Vornamen, Adressen und die Wohnsitzgemeinde oder den Firmennamen und den Geschäftssitz offenzulegen (Bst. a).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> SR 220.

<sup>13</sup> Bericht SPK-S, S. 7886.

<sup>14</sup> Der Wohnsitz bestimmt sich nach den Artikeln 23–26 ZGB und der Sitz nach Artikel 56 ZGB; siehe auch Bericht SPK-S, S. 7893.

## Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

Dies ermöglicht, die in Frage stehenden politischen Akteurinnen und Akteure zu identifizieren und zu erkennen, welche eingetragenen Angaben und Dokumente zu ihnen gehören. Dies ist sowohl für die Kontrolle als auch im Lichte der vom Gesetz angestrebten Transparenz unentbehrlich. Diese persönlichen Daten können sie bereits vor der Einreichung ihrer finanziellen Angaben und Dokumente nach den Artikeln 76b und 76c BPR im elektronischen Register erfassen. Damit erleichtern sie sich und der Kontrollbehörde die Wahrung der gesetzlich vorgegebenen Fristen.

Die einzelne Ausweisung der Einnahmequellen dient einerseits der Transparenz, indem die Bürgerinnen und Bürger erfahren, woraus die politischen Parteien oder die Kampagnenführenden ihre Einnahmen erzielten bzw. zu erzielen beabsichtigen. Andererseits dient die Auflistung der Einnahmequellen der Kontrolle, ob die Angaben vollständig und korrekt sind. Bei alleiniger Angabe des Gesamtbetrags der Einnahmen liessen sich die Angaben kaum verifizieren und allfällige falsche Angaben wären sehr viel schwerer zu erkennen als bei Aufschlüsselung der Einnahmequellen in verschiedene Beträge.

Neben dem Gesamtbetrag der Einnahmen haben die Angaben mindestens zu enthalten, welcher Gesamtbetrag durch monetäre und welcher durch nichtmonetäre Zuwendungen erzielt wurde bzw. werden soll. Dies ergibt sich bereits aus Artikel 76d Absatz 3 BPR. Erfasst sind dabei auch die Zuwendungen unter dem Schwellenwert von 15 000 Franken. Dadurch wird transparent gemacht, welche Kampagne oder welche politische Partei in welcher Höhe monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen erhält bzw. zu erhalten plant. Bei den grossen Finanzflüssen, also den Zuwendungen über der Schwelle von 15 000 Franken sollen überdies die einzelnen Beträge pro Zuwendung mit deren Wert und Datum sowie die Identität der Zuwenderin oder des Zuwenders offengelegt werden (vgl. Art 76d Abs. 4 BPR). Bei statuarisch geschuldeten Beiträgen (z.B. Mitgliederbeiträge) handelt es sich nicht um freiwillige Leistungen. Diese sind folglich auch nicht als Zuwendungen offenzulegen. Falls hingegen nur ein Mindestbeitrag verlangt wird und es den Mitgliedern freigestellt ist, mehr zu geben, gilt der Betrag, der das Minimum übersteigt, als freiwilliger Beitrag, der als monetäre Zuwendung offenzulegen ist, soweit er nachgewiesen werden kann.

Weiter müssen Einnahmen durch Veranstaltungen oder durch den Verkauf von Gütern und die Entgegennahme von Dienstleistungen separat ausgewiesen werden. Die politischen Parteien haben zusätzlich anzugeben, welche einzelnen Mandatsbeiträge eingenommen wurden bzw. werden sollen. Diese Pflicht ist bereits in Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe c BPR vorgesehen. Die politischen Parteien haben auch anzugeben, wie viele Einnahmen sie durch Mitgliederbeiträge zu erzielen beabsichtigen bzw. erzielt haben. Und schliesslich sind die monetären Eigenmittel, die im Hinblick auf eine Kampagne eingesetzt werden, anzugeben.

Da auch einige Kantone Offenlegungspflichten bei der Politikfinanzierung kennen, ist nicht auszuschliessen, dass gewisse Akteurinnen und Akteure ihre finanziellen Angaben sowohl auf nationaler Ebene als auch auf kantonaler Ebene offenlegen müssen. Dabei können sich die zu meldenden Angaben – und auch die einzeln auszuweisenden Einnahmequellen – auf nationaler und kantonaler Ebene unterscheiden.

Neben den Einnahmequellen müssen die politischen Akteurinnen und Akteure auch melden, für welche Kampagne die Aufwendungen vorgesehen sind (Bst. i). Damit soll vermieden werden, dass die politischen Akteurinnen und Akteure zwar ihre Finanzierung offenlegen, den Stimm- und Wahlberechtigten aber verschlossen bleibt, für welche Kampagne sie ihre Finanzen einzusetzen beabsichtigen. Die Transparenz darüber, welche Kampagne mit welchen Mitteln finanziert ist, bildet Teil des Kerns der neuen gesetzlichen Regelungen.



## Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

Da allerdings nur die Einnahmen und nicht auch die Ausgaben offenzulegen sind, müssen die politischen Akteurinnen und Akteure nicht darlegen, welche Einnahmen für welche Aktionen geplant sind. Es reicht die Angabe der kandidierenden Gruppierungen oder der Kandidierenden, die unterstützt werden sollen, oder des angestrebten Abstimmungsergebnisses.

### *Art. 10 Modalitäten der Meldung von Zuwendungen*

Artikel 10 regelt die Besonderheiten, die bei Kampagnen für die Offenlegung von Zuwendungen über 15 000 Franken zu beachten sind.

Bei Kampagnen sind bei der Meldung der Zuwendungen über 15 000 Franken die Angaben nach Artikel 76d Absatz 4 BPR im elektronischen Register einzutragen. Diese Angaben sind gemäss Absatz 1 beim Eingang der Zuwendung oder spätestens mit der Schlussrechnung mit einem Auszug aus der Buchhaltung sowie mit einem Bankauszug oder einer Bestätigung der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung zu belegen.<sup>15</sup> Ist die Zuwendung bereits erfolgt, so gilt als Bestätigung eine entsprechende Quittung. Im elektronischen Register ist anzugeben, ob es sich um eine bereits eingegangene oder um eine versprochene Zuwendung handelt.

Die politischen Parteien haben allgemeine Zuwendungen, die sie nicht speziell für eine Kampagne erhalten haben, jährlich offenzulegen (Art. 76d Abs. 1 Bst. a BPR).

In Absatz 2 wird konkretisiert, wessen Angaben bei der Offenlegung von Zuwendungen über 15 000 Franken zu melden sind bzw. wer als Urheberin oder Urheber einer Zuwendung im Sinne des Artikels 76d Absatz 4 BPR gilt. Dabei handelt es sich um diejenige Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen. Mit dieser Definition des Urhebers bzw. der Urheberin soll verhindert werden, dass Umgehungen durch das Zwischenschalten von Drittpersonen (wie z.B. Vereinen) leicht möglich sind.<sup>16</sup> Bei natürlichen Personen ist die Urheberin der Zuwendung diejenige Person, die ursprünglich an der Leistung wirtschaftlich berechtigt war und mit ihrer Zuwendung die politische Akteurin oder den politischen Akteur unterstützen will. Bei juristischen Personen sind zwei Situationen zu unterscheiden. Erbringt eine juristische Person, wie etwa eine AG, eine Zuwendung, weil sie eine politische Partei oder Kampagne unterstützen will, so sind die Angaben (Name, Sitz etc.) dieser AG zu deklarieren. Erbringt allerdings eine Privatperson der AG eine Leistung, damit die AG in der Folge die Partei oder Kampagne unterstützt, so ist die Privatperson diejenige, welche die Leistung ursprünglich erbracht hat und als Urheberin zu qualifizieren ist. Die politischen Akteurinnen und Akteure müssen nur dann Abklärungen vornehmen, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass sich eine Urheberin oder ein Urheber einer Zuwendung hinter einer AG verbirgt. Bei Dienstleistungen gilt der- oder diejenige als Urheber oder Urheberin der Zuwendung, der oder die sie unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Wert erbringt oder für sie aufkommt.

Die verpflichteten politischen Parteien und Kampagnenführenden haben gemäss den gesetzlichen Regelungen (Art. 76b Abs. 2 Bst. b, Art. 76c Abs. 2 Bst. c, Art. 76d Abs. 3 BPR) alle freiwillig gewährten Zuwendungen entweder im Gesamtbetrag der Einnahmen oder bei einem Betrag von über 15 000 Franken einzeln offenzulegen. Als gewährt gilt eine Zuwendung gemäss Absatz 3 zunächst dann, wenn der Empfänger oder die Empfängerin über sie verfügt (Bst. a). Die Offenlegungspflicht könnte leicht umgangen werden, indem eine Zuwendung vor einer Wahl oder Abstimmung versprochen, aber erst danach effektiv erbracht wird. Die

---

<sup>15</sup> Siehe Art. 76d Abs. 5 BPR sowie den Bericht der SPK-S, S. 7893.

<sup>16</sup> Siehe auch Bericht der SPK-S, S. 7893.

Bürgerinnen und Bürger würden sodann vor der Wahl oder Abstimmung nicht erfahren, dass die Kampagne vom entsprechenden Zuwender bzw. der entsprechenden Zuwenderin unterstützt wurde. Dem soll Bestimmung b des Absatzes 3 Rechnung tragen. Demnach gilt eine Zuwendung bei Kampagnenführung bereits dann als gewährt, wenn die Leistung versprochen wird, ihre Erbringung aber noch aussteht und die Empfängerin oder der Empfänger nach Treu und Glauben davon ausgehen darf, dass sie oder er diese auch tatsächlich erhalten wird. Ob solche Umstände vorliegen, ist im Einzelfall zu beurteilen. Massgebend kann namentlich das Verhältnis zwischen der versprechenden und der mutmasslich begünstigten Person sein. Besteht zwischen diesen Personen ein Vertrauensverhältnis und hat die versprechende Person zum Beispiel bereits für frühere Kampagnen Zuwendungen erbracht, so kann dies auf eine hinreichend versprochene Zuwendung hindeuten, die dann entweder als Einnahme oder – bei Überschreitung des Schwellenwertes von 15 000 Franken – mit den Identifikationsangaben der Zuwenderin oder des Zuwenders offenzulegen ist. Auch kann massgebend sein, wer die Zuwendung verspricht (z.B. eine Bank). Wenn eine versprochene Zuwendung dann nicht eintrifft und die veröffentlichten Angaben deshalb falsch sind, kann die betroffene politische Akteurin bzw. der betroffene politische Akteur die EFK gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz<sup>17</sup> um Datenberichtigung ersuchen (Art. 5 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 3 Bst. a DSG). Nicht als versprochene Zuwendungen gelten Eigenmittel, die möglicherweise nach der Kampagnenführung zur Deckung eines Defizits verwendet werden.

Absatz 4 hält fest, dass bei der Meldung der nichtmonetären Zuwendungen der Sachwert und die Art der Dienstleistung anzugeben sind. Diese Angaben sind für die Wahl- und Stimmberechtigten von Interesse, wenn sie wissen wollen, wie die politischen Parteien sowie die Wahl- und Abstimmungskampagnen finanziert sind. Auch lässt sich ohne diese Angaben nur schwer kontrollieren, ob die Eintragung korrekt ist. Dasselbe gilt für die Vorgabe darzulegen, wie der gemeldete wirtschaftliche Wert (bzw. der marktübliche Wert) der Zuwendung berechnet wurde. Ausreichend sind die Angaben, wenn die EFK nachvollziehen kann, wie die Berechnung erfolgt ist.

### **4.5 5. Abschnitt: Kontrolle und Veröffentlichung**

Nach Artikel 76e Absatz 1 BPR hat die zuständige Stelle die eingereichten Angaben vor der Veröffentlichung (Art. 76f BPR) zu kontrollieren. Das gesetzlich vorgesehene Melde- und Kontrollverfahren besteht aus vier Phasen: In einer ersten Phase reichen die politischen Akteurinnen und Akteure der EFK alle erforderlichen Angaben und Dokumente ein (Art. 76b–76d BPR). Danach kontrolliert die EFK in einem zweiten Schritt die eingereichten Angaben und Dokumente auf Vollständigkeit und stichprobenweise materiell auf ihre Richtigkeit hin (Art. 76e Abs. 1 BPR). In einer dritten Phase setzt die EFK eine Nachfrist an, wenn sie feststellt, dass gewisse Angaben oder Dokumente unvollständig oder nicht richtig sind (Art. 76e Abs. 2 BPR). Werden innert der Nachfrist die erforderlichen Angaben und Dokumente nicht oder mit inhaltlichen Mängeln gemeldet, erstattet die EFK in einem vierten Schritt Strafanzeige, wenn sie Verstösse gegen die Offenlegungspflichten feststellt (Art. 76e Abs. 3 BPR). Dadurch wird die Sache der Staatsanwaltschaft übertragen, die bei hinreichendem Tatverdacht ein Strafverfahren eröffnet (Art. 309 StPO).

Im 5. Abschnitt der Verordnung werden die Modalitäten der formellen und materiellen Kontrolle sowie der Veröffentlichung der finanziellen Angaben der politischen Akteurinnen und Akteure konkretisiert.

---

<sup>17</sup> DSG; SR 235.1

### *Art. 11 Formelle Kontrolle*

Die formelle Kontrolle beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Meldungen der einzelnen Einnahmequellen und Zuwendungen vollständig sind und fristgerecht eingereicht wurden. Diese Prüfung findet bei jeder in der Bundesversammlung vertretenen politischen Partei, bei jedem parteilosen Mitglied der Bundesversammlung sowie bei Wahlen und Abstimmungen bei allen betroffenen politischen Akteurinnen und Akteuren statt. Das heisst, es wird bei allen Angaben und Dokumenten im Sinne der Artikel 76b und 76c BPR geprüft, ob sie vollständig sind (Art. 9) und innerhalb der rechtlichen Fristen (Art. 76d BPR) gemeldet wurden.

Neben verspätet eingereichten, unvollständigen oder gar nicht übermittelten Angaben sowie Angaben ohne gesetzlich geforderte Belege gelten auch Daten bzw. Angaben und Dokumente mit offensichtlichen inhaltlichen Mängeln als nicht vollständig eingereicht. Dies entspricht dem gesetzgeberischen Willen und wurde bereits im Bericht der SPK-S so festgehalten.<sup>18</sup> Die EFK zudem die Möglichkeit, eine materielle Stichprobenkontrolle durchzuführen.

### *Art. 12 Materielle Kontrolle*

Eine Stichprobenkontrolle war in der Ursprungsfassung des indirekten Gegenvorschlags zur Transparenz-Initiative nicht vorgesehen und wurde erst in der Endphase der Parlamentsdebatte ins Gesetz aufgenommen (Art. 76e Abs. 1 Satz 2 BPR).

Die Verordnung hält in Absatz 1 fest, dass die EFK bei jeder Abstimmung und Wahl bei den Kampagnenführenden sowie jährlich bei den politischen Parteien stichprobenweise Kontrollen über die Korrektheit der Angaben durchführt. Bei diesen Kontrollen handelt es sich um materielle Kontrollen. Geprüft wird, ob die gemeldeten Angaben und Dokumente inhaltlich korrekt bzw. die angegebenen Einnahmequellen, Zuwendungen und Beträge richtig und vollständig sind.

Gemäss Absatz 2 kann die EFK auch prüfen, ob es die politischen Akteurinnen und Akteure pflichtwidrig unterlassen haben, alle ihre Angaben und Dokumente zu melden und bei Bedarf zu belegen. Reicht zum Beispiel eine politische Partei mit Blick auf eine bestimmte Abstimmung kein Budget ein, so kann die EFK kontrollieren, ob sie die gesetzlichen Kriterien der Offenlegungspflicht tatsächlich nicht erfüllt. Eine solche Kontrolle führt die EFK insbesondere dann durch, wenn sie aufgrund konkreter Umstände annimmt, dass die Kampagnenführenden den Betrag von 50 000 Franken möglicherweise überschritten haben.

Die Kontrollen finden nach dem Zufallsprinzip oder bei Verdacht auf Verstoss gegen Offenlegungspflichten statt. Wie viele Stichprobenkontrollen die EFK pro Wahl oder Abstimmung und bei den politischen Parteien jährlich durchführt, steht in ihrem Ermessen und kann auch variieren.

Die materiellen Stichprobenkontrollen können auch vor Ort, d.h. in den Lokalen oder Büros der offenlegungspflichtigen natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften stattfinden (Abs. 3). Diese Regelung bezweckt, die Kontrollen in jenen Fällen zu erleichtern, in denen eine Prüfung vor Ort (z.B. gegenüber der Einreichung der Unterlagen im Rahmen der Mitwirkungspflicht nach Art. 13) unkomplizierter und effizienter scheint. Die Kontrollbehörde soll rasch feststellen können, ob die Angaben richtig sind oder allenfalls Strafanzeige

---

<sup>18</sup> Bericht SPK-S, S. 7893.

## Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

erstattet werden muss. Sie verfügt allerdings über keine Zwangsmittel, um eine Vor-Ort-Kontrolle durchzusetzen. Die Kontrolle erfolgt daher nach vorgängiger Absprache mit den politischen Akteurinnen und Akteuren.

### *Art. 13 Mitwirkung*

Eine explizite Mitwirkungspflicht sehen die Artikel 76b–76k BPR nicht vor. Allerdings kann sich im Verwaltungsverfahren eine Mitwirkungspflicht auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergeben (Art. 5 Abs. 3 BV).<sup>19</sup> Dies gilt auch dann, wenn Artikel 13 VwVG<sup>20</sup> nicht greift und ein Verfahren von Amtes wegen eingeleitet wurde. Eine entsprechende Mitwirkungspflicht liegt namentlich vor, wenn die rechtserheblichen Tatsachen für die Behörde nicht oder nur schwer zugänglich sind.<sup>21</sup> Von einem solchen Fall ist bei der Kontrolle der finanziellen Angaben nach Artikel 76e BPR auszugehen, zumal die Kontrollbehörde auf die Belege und Buchhaltungsauszüge keinen Zugriff hat und ohne diese kaum einschätzen kann, ob die Angaben der politischen Akteurinnen und Akteure korrekt sind.

Die EFK kann von den verpflichteten Akteurinnen und Akteuren verlangen, bei den Abklärungen mitzuwirken und die notwendigen Unterlagen und Informationen zur Verfügung zu stellen.<sup>22</sup> Zum Zwecke einer raschen und wirksamen Kontrolle können die politischen Akteurinnen und Akteure bereits bei der Übermittlung ihrer finanziellen Angaben freiwillig und aus eigener Initiative Belege und allfällige Zusatzdokumente einreichen.

Eine über Artikel 13 hinausgehende Mitwirkungspflicht wäre nicht gesetzeskonform und vom gesetzgeberischen Willen nicht erfasst. Aus den Protokollen der parlamentarischen Diskussionen geht hervor, dass der Kontrollbehörde keine Untersuchungskompetenz (wie etwa einer Staatsanwaltschaft) zukommen soll.<sup>23</sup> Zwar wurde vom Gesetzgeber ausdrücklich eine materielle Stichprobenkontrolle durch die für die Kontrolle zuständige Behörde vorgesehen. Die Kontrolle wurde aber bewusst eingeschränkt: In Verdachtsfällen soll die Untersuchung an die Staatsanwaltschaft übergehen, die bei hinreichendem Verdacht ein Strafverfahren eröffnet.

Reichen die politischen Akteurinnen und Akteure die geforderten Unterlagen nicht ein, so erstattet die EFK bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde Strafanzeige, wenn sie hinreichende Anhaltspunkte auf einen Verstoss gegen die Offenlegungspflichten feststellt und eine angesetzte Nachfrist zur Meldung vollständiger und korrekter Angaben im Sinne des Artikels 76e Absatz 2 BPR erfolglos bleibt (Art. 76e Abs. 3 BPR).

### *Art. 14 Veröffentlichung der Angaben und Dokumente*

Nach Abschluss der Kontrolle hat die zuständige Stelle, die EFK, die eingereichten Angaben und Dokumente zur Finanzierung der politischen Akteurinnen und Akteure auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen. Dabei handelt es sich um diejenigen Angaben und Dokumente, die der EFK gemeldet worden sind (Art. 76f Abs. 2 i.V.m. Art. 76d Abs. 1 Bst. a–c BPR). Die politisch gewollte Kontrolle durch die EFK beschränkt sich darauf, die Angaben (formell und

<sup>19</sup> AUER CHRISTOPH/BINDER ANJA MARTINA, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., Zürich 2019 (zit. Komm. VwVG), N 30 zu Art. 13 VwVG.

<sup>20</sup> SR 172.021.

<sup>21</sup> Komm. VwVG, N 30 zu Art. 13 VwVG.

<sup>22</sup> Nicht erfasst von der Mitwirkungspflicht ist die Herausgabe von Unterlagen aus dem Verkehr einer Partei mit ihrer Anwältin oder ihrem Anwalt, wenn diese oder dieser nach dem Anwaltsgesetz vom 23. Juni 2000 (SR 935.61) zur Vertretung vor schweizerischen Gerichten berechtigt ist (vgl. Art. 13 Abs. 1bis VwVG).

<sup>23</sup> Siehe z. B. AB NR 2020, S. 1611. Nicht verpflichtet werden können die politischen Akteurinnen und Akteure von der EFK insbesondere zur Durchführung einer Revision für die Herausgabe von Revisionsberichten. Verfügen die politischen Akteurinnen und Akteure aber über entsprechende Berichte, so steht es ihnen frei diese einzureichen. Siehe dazu auch Bericht SPK-S, S. 7894.

stichprobenweise materiell) zu prüfen und festzustellen, ob Strafanzeige zu erstatten ist oder nicht (siehe auch Ausführungen zu Art. 13). Die EFK ist nicht berechtigt, die gemeldeten Daten von sich aus zu korrigieren oder sie mit Hinweisen zu versehen, die für die betroffenen politischen Akteurinnen und Akteure mit einer strafrechtlich relevanten Verdachtszuweisung verbunden wären. Da eine strafrechtlich relevante Verdachtszuweisung den Ausgang einer Abstimmung oder einer Wahl unwiderruflich beeinflussen, sich im Nachhinein aber als ungeRechtfertigt herausstellen könnte, würde die Publikation entsprechender Hinweise ein verwaltungsrechtliches Rechtsschutzverfahren bedingen, für welches das gesetzliche Fristengerüst keinen Raum lässt. Der Gesetzgeber hat vielmehr die gerichtliche Überprüfung der Angaben bewusst in die Hände der Strafjustiz gelegt. Damit hat er sich für ein Konzept ausgesprochen, das keine Hinweise auf allenfalls unkorrekte Angaben durch die EFK ermöglicht. Für die Richtigkeit der offengelegten Angaben bleiben daher die politischen Akteurinnen und Akteure verantwortlich (Art. 76f BPR), unter Androhung strafrechtlicher Folgen bei Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflichten.

Dem möglicherweise verfälschten Bild der veröffentlichten Angaben soll Rechnung getragen werden, indem die EFK die Publikation mit dem Hinweis ergänzen kann, dass sie die Richtigkeit der Angaben nicht gewährleistet (Art. 15 Abs. 1). Im Weiteren ist die Präventivwirkung der Offenlegungspflichten nicht zu unterschätzen: Die politischen Akteurinnen und Akteure wissen, dass sie jederzeit auch einer materiellen Stichprobenkontrolle unterzogen werden könnten und bei vorsätzlich falschen Angaben eine Strafanzeige zu erwarten haben. Sie haben bei späteren Verurteilungen um ihren Ruf zu fürchten. Auch die Furcht vor dem Scheitern bei einer Wiederwahl oder vor Parteiaustritten kann die Akteurinnen und Akteure dazu bewegen, die richtigen Angaben einzureichen. Im Weiteren wirkt eine drohende Busse abschreckend.

Zu ihren Kontrolltätigkeiten kann sich die EFK unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben im Rahmen ihres Tätigkeitsberichts äussern. Sie kann eine Liste der materiell geprüften politischen Akteurinnen und Akteure veröffentlichen (siehe Abs. 4).

Ob die EFK sicherzustellen hat, dass die Veröffentlichung gemäss der Open Government Data-Strategie des Bundes erfolgt, ist abhängig von den weiteren Entwicklungen in diesem Bereich. Im Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG) ist in Artikel 11 eine Regelung zur Umsetzung von Open Government Data vorgesehen, allerdings nur für Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung.<sup>24</sup> Im Rahmen dieses Projekts wird auch geprüft werden, ob die finanziellen Daten der politischen Akteurinnen und Akteure nach Artikel 76b und 76c BPR im Sinne der Open Government Data-Strategie zu publizieren sind.

Damit die veröffentlichten Angaben und Dokumente für die Stimm- und Wahlberechtigten verständlich sind, kann die EFK gemäss Absatz 1 die entsprechenden Daten mit Sachinformationen und Statistiken ergänzen. Dies allerdings nur, soweit die Ergänzungen der Erklärung und Konkretisierung der Angaben nach Artikel 76b und 76c BPR dienen. Insbesondere dürfen die von der EFK veröffentlichten Informationen (gemäss den gesetzlichen Regelungen nach Art. 76f BPR) keine über die gesetzlich geforderten Meldungen hinausgehenden Angaben über die Finanzierung der politischen Akteurinnen und Akteure enthalten. Auch sonstige gesetzliche Vorgaben – wie insb. die datenschutzrechtlichen Regelungen – sind einzuhalten.

---

<sup>24</sup> Der Vorentwurf samt erläuternden Bericht ist abrufbar unter [www.admin.ch/Dokumentation/Medienmitteilungen/](http://www.admin.ch/Dokumentation/Medienmitteilungen/) «Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben».

## Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

Absatz 2 hält fest, dass Dokumente, die eine gemeldete Angabe belegen, nicht veröffentlicht werden. Dies betrifft zum Beispiel Bank- und Buchhaltungsauszüge oder Zahlungsbestätigungen. Diese Dokumente dienen der EFK, um die Richtigkeit der Angaben verifizieren zu können. Ihre Veröffentlichung ist allerdings nicht erforderlich, um die Bürgerinnen und Bürger darüber zu informieren, wie die politischen Parteien und Kampagnen finanziert werden. Hierfür reicht die Publikation der finanziellen Angaben und Dokumente nach Artikel 76b und 76c BPR aus.

Absatz 3 stellt klar, dass die 15-tägige Frist für die Veröffentlichung nach Artikel 76f Absatz 2 Buchstabe b BPR, also bei Abstimmungen und Wahlen, auch nach Ansetzung einer Nachfrist im Falle nicht rechtzeitig oder nicht korrekt eingereicherter Angaben (Art. 76e Abs. 2 BPR) bestehen bleibt. Dies ist zum Zwecke der Transparenz, die rechtzeitig vor den Wahlen und Abstimmungen zu schaffen ist, gerechtfertigt. Die Angaben sollen zu einem Zeitpunkt bekanntgegeben werden, in dem ein Grossteil der Stimm- und Wahlberechtigten noch nicht gewählt oder abgestimmt hat.

Grundsätzlich erfolgt die Veröffentlichung nach Abschluss der Kontrollen (Art. 76f Abs. 1 BPR). In aufwändigen Fällen ist aber denkbar, dass die EFK die materiellen Stichprobenkontrollen nicht innert 15 Tagen nach Einreichung der Angaben beenden kann. In diesen Fällen werden die eingereichten Angaben dennoch innert Frist veröffentlicht. Es besteht kein sachlicher Grund, die Frist zur Veröffentlichung in diesen Fällen zu verlängern, da es sich bei den publizierten Angaben ohnehin nur um jene handelt, die der Kontrollbehörde gemeldet wurden. Die Verantwortung für die Angaben bleibt bei den politischen Akteurinnen und Akteuren. Die EFK hat keine Kompetenz, die Angaben ohne Absprache mit den Geprüften zu korrigieren und verändert zu publizieren.

Absatz 4 sieht vor, dass die EFK eine Liste der materiell geprüften politischen Akteurinnen und Akteure veröffentlichen kann. Eine solche Liste schafft Transparenz über die Kontrolltätigkeiten der EFK und macht sichtbar, dass nicht immer dieselben politischen Akteurinnen und Akteure materiell kontrolliert werden.

### *Art. 15 Modalitäten der Veröffentlichung*

In Absatz 1 wird festgehalten, dass die EFK bei der Veröffentlichung darauf hinweisen kann, dass sie die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Dokumente nicht gewährleistet. Die EFK kann auch konkretisieren, dass teilweise noch materielle Kontrollen andauern. Auch kann die EFK explizit darauf hinweisen, dass die Daten nach Artikel 76b und 76c BPR so publiziert werden, wie sie von den politischen Akteurinnen und Akteuren gemeldet wurden.

Die eingereichten Angaben und Dokumente werden auch dann veröffentlicht, wenn ein Verdacht auf Verstoss gegen Offenlegungspflichten besteht und ein Strafverfahren eingeleitet wird (Abs. 2). Aus dem Verzicht auf eine Publikation könnte unter Umständen geschlossen werden, dass gegen bestimmte politische Akteurinnen und Akteure Strafanzeige erhoben worden ist. Dieser implizite Hinweis ist ebenso wenig zulässig wie eine Kennzeichnung der Angaben mit dem Vermerk, es sei ein Strafverfahren eingeleitet worden. Die Veröffentlichung von Strafanzeigen gegen politische Akteurinnen und Akteure stellt einen widerrechtlichen Grundrechtseingriff dar (Persönlichkeitsschutz, Wahlfreiheit: Artikel 34 Absatz 2 BV schützt insbesondere auch das passive Wahlrecht und soll dabei Chancengleichheit gewährleisten<sup>25</sup>). Die Publikation einer Strafanzeige kann die Persönlichkeit von Kandidierenden und deren Wahlkampagne stark beeinträchtigen, obschon gegen die betroffenen Personen noch

<sup>25</sup> Siehe GEROLD STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, N 21 zu Art. 34 BV.

kein Strafurteil ergangen ist und die Unschuldsvermutung gilt. Die erforderliche gesetzliche Grundlage für einen solchen Grundrechtseingriff (Art. 36 Abs. 1 BV) liegt nicht vor. Im Weiteren ist die Strafanzeige bereits Teil des Strafverfahrens und unterliegt daher nicht dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Bundesverwaltung (BGÖ)<sup>26</sup>. Insofern wäre eine entsprechende Anzeige auch gestützt auf das BGÖ nicht mitzuteilen.

Liegt ein rechtskräftiges Strafurteil vor, so bringt die EFK bei den davon betroffenen Angaben und Dokumenten einen Hinweis auf dieses Urteil an (Abs. 3). Dies dient der Transparenz, indem in solchen Fällen klargestellt wird, dass die Angaben fehlerhaft sind. Der Hinweis ist ein kommentarloser Verweis auf das Urteil. Die gemeldeten Daten kann die EFK nicht von sich aus berichtigen. Allerdings steht der EFK die Möglichkeit offen, die betroffenen politischen Akteurinnen und Akteure aufzufordern, um Datenberichtigung zu ersuchen und die veröffentlichten Angaben in der Folge zu korrigieren.

#### *Art. 16 Zeitpunkt der Veröffentlichung der Angaben der politischen Parteien und der Parteilosen*

Die Angaben der politischen Parteien und der Parteilosen veröffentlicht die EFK jeweils spätestens am 31. August für das Vorjahr. Dies ermöglicht der EFK, die per Ende Juni eingereichten Angaben zu prüfen, und die Veröffentlichung wird so vorgenommen, dass den Wahlberechtigten – in den Wahljahren – für die Konsultation der Angaben genügend Zeit bis zu den Wahlen verbleibt.

#### *Art. 17 Dauer der Veröffentlichung und Aufbewahrung*

Bei Wahlkampagnen, Parteien und Parteilosen rechtfertigt es sich, die Angaben für die Öffentlichkeit während zwei Wahlperioden zur Verfügung zu stellen. Da die budgetierten Einnahmen und die Zuwendungen bereits 45 Tage vor den Nationalratswahlen gemeldet werden müssen, erscheint eine Publikationsfrist von fünf Jahren als angemessen (Abs. 1). Damit sind die Daten jeweils während zwei aufeinanderfolgenden Wahlen verfügbar: für die Wahl, in deren Hinblick die Angaben mitgeteilt und publiziert werden sowie für die Wahl vier Jahre danach. Diese Dauer ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern, sich im Hinblick auf eine allfällige Wiederwahl ein Gesamtbild über die finanziellen Angaben der politischen Akteurinnen und Akteure zu verschaffen. Die Frist läuft ab Eingang der Angaben und Dokumente bei der EFK.

Es erscheint sinnvoll, die betreffende Frist für die politischen Parteien, die Parteilosen sowie für die Wahl- und Abstimmungskampagnen einheitlich zu regeln. Die politischen Parteien, die massgeblich zu Wahlkampagnen beitragen, sind in der Regel auch in Abstimmungskampagnen involviert. Insofern besteht ein berechtigtes Interesse der Bürgerinnen und Bürger, vor einer Wahl oder Wiederwahl die gesamten veröffentlichten finanziellen Angaben der politischen Akteurinnen und Akteure, also auch für Abstimmungskampagnen, zu kennen bzw. alle Angaben während fünf Jahren einsehen zu können.

Absatz 2 hält fest, dass sich die Aufbewahrung der Angaben und Dokumente nach dem Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA<sup>27</sup>) richtet.

---

<sup>26</sup> Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ; SR 152.3.

<sup>27</sup> SR 152.1

#### 4.6 6. Abschnitt: Rückerstattung unrechtmässig erhaltener Zuwendungen

##### Art. 18

Artikel 76h BPR verbietet den politischen Akteurinnen und Akteuren, anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland anzunehmen. Als anonym gelten diejenigen Zuwendungen, deren Urheberin bzw. Urheber nicht identifiziert werden kann.

Als Zuwendung aus dem Ausland gilt jede Zuwendung, deren Urheberin oder Urheber keinen Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz hat. Das Verbot der Annahme solcher Zuwendungen basiert auf einem separaten Anliegen, das auf die parlamentarische Initiative 18.423 von Ständerat Fournier zurückgeht. Dieses Verbot dient – anders als die Offenlegungspflichten – nicht der Transparenz bei der Politikfinanzierung. Vielmehr soll verhindert werden, dass die politischen Akteurinnen und Akteure für ihre Kampagnen ausländische Gelder verwenden dürfen. Damit soll der Einflussnahme aus dem Ausland auf die Schweizer Politik entgegengewirkt werden.

In Absatz 1 wird festgehalten, innert welcher Frist Zuwendungen aus dem Ausland zurückzuerstatten sind. Diese Frist gilt auch für die Rückerstattung anonymer Zuwendungen. Die Frist für die Rückerstattung beträgt 30 Tage ab Eingang der Zuwendung. Damit sollte für die politischen Akteurinnen und Akteure hinreichend Zeit verbleiben, um die Rückerstattung vorzunehmen und bei anonymen Zuwendungen zuvor (in der Regel durch Kontaktaufnahme mit der Bank) zu versuchen, die Herkunft der Zuwendung zu eruieren. Während der 30-tägigen Frist darf die Zuwendung nicht verwendet werden. Die Zuwendung kann auf einem Sperrkonto deponiert werden.

Wird die Zuwenderin oder der Zuwender der EFK mit einem Pseudonym oder mit falschem Namen gemeldet, so gilt dies als nicht korrekte Angabe und stellt eine Verletzung der Offenlegungspflicht dar. Allerdings ist die fahrlässige Verletzung im Sinne des Artikels 76j BPR nicht strafbar. Nur bei vorsätzlichem Handeln hat die Meldung nicht korrekter Angaben eine Busse zur Folge. Auch andere Straftatbestände (wie etwa Urkundenfälschung, Art. 251 StGB<sup>28</sup>) können bei Meldung falscher Angaben unter gewissen Umständen erfüllt sein.

Absatz 2 regelt, innert welcher Frist die Zuwendung der EFK spätestens zu melden ist und dem Bund abgeliefert werden muss, wenn sich herausstellt, dass eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Diese Frist beträgt fünf Tage. Sie beginnt mit Ablauf der 30-tägigen Frist nach Absatz 1.

Eine nicht zumutbare Rückerstattung liegt vor, wenn die Empfängerin oder der Empfänger in einem verhältnismässigen Rahmen Vorkehrungen getroffen hat, um die Rückerstattung vorzunehmen, aber ohne Erfolg blieb; wenn also die Zuwenderin oder der Zuwender nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand ermittelt werden könnte. Ein unverhältnismässig grosser Aufwand besteht, wenn der Betrag, der zurückgegeben werden muss, und der Aufwand, der hierzu zu betreiben wäre, in keinem vernünftigen Verhältnis stehen. Je kleiner der Betrag ist und je höher der Aufwand ausfallen würde, desto eher liegt eine entsprechende Situation vor.<sup>29</sup> Zumutbar ist jedenfalls, die eigene Bank zu kontaktieren, um den Absender der Zuwendung zu eruieren.

---

<sup>28</sup> SR 311.0

<sup>29</sup> Vgl. auch bereits den Bericht SPK-S, S. 7895 mit dem Beispiel, dass bei einer Zuwendung im Wert von 100 Franken weniger aufwendige Vorkehrungen erforderlich seien als bei Zuwendungen im Wert von 10 000 Franken.



Für die Ablieferung von Zuwendungen an den Bund werden die Modalitäten durch die EFK geregelt. Sie teilt den Betroffenen die Kontonummer für Geldüberweisungen und den Ort für die Übergabe von Sachen mit.<sup>30</sup>

#### **4.7 7. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

##### *Art. 19 Beginn der Offenlegungspflichten*

Artikel 19 trägt dem politischen Willen Rechnung, wonach die verschiedenen Offenlegungspflichten gestaffelt gelten sollen.

Die Offenlegungspflicht der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und parteilosen Mitglieder der Bundesversammlung sollen erstmals für das Kalenderjahr 2023 gelten. Absatz 1 hält deshalb fest, dass die Offenlegungspflichten gemäss Artikel 76b BPR ab dem 1. Januar 2023 gelten. Wie in Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 4 Absatz 2 festgehalten, müssen die gesetzlich vorgeschriebenen Angaben und Dokumente bis am 30. Juni des darauffolgenden Jahres, also zum ersten Mal bis zum 30. Juni 2024 eingereicht werden.

Nach Absatz 2 beginnen die Offenlegungspflichten im Hinblick auf die Nationalratswahlen vom 22. Oktober 2023 am 23. Oktober 2022. Dies verpflichtet die politischen Akteurinnen und Akteure zur Erfassung allfälliger Zuwendungen für ihre Wahlkampagnen innerhalb der letzten 12 Monate vor der Wahl. Dieser Zeitraum von 12 Monaten ist in Artikel 76c Absatz 2 Buchstabe b BPR festgehalten. Der Offenlegungspflicht unterstehen alle Kampagnenführenden, die für die Nationalratswahlen 2023 mehr als 50 000 Franken aufwenden. Sie sind verpflichtet, ihre budgetierten Einnahmen, die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie ihre Zuwendungen über 15 000 Franken ab dem 23. Oktober 2022 intern zu erfassen und spätestens 45 Tagen vor den Wahlen der EFK zu melden. Für die Wahlen nach 2023 sind auch Einnahmen zu melden, die mehr als 12 Monate vor der Wahl erfolgt sind.

Werden anlässlich der Nationalratswahlen im Oktober 2023 auch kantonale Ständeratswahlen durchgeführt, sind die Kampagnenführenden nach Amtsantritt der betreffenden Ständerätinnen und Ständeräte zur Offenlegung verpflichtet, wenn sie für die Kampagne mehr als 50 000 Franken aufgewendet haben. Auch für sie gilt die Offenlegungspflicht ab dem 23. Oktober 2022.

Die Offenlegungspflichten für eidgenössische Abstimmungen sollen erst für Abstimmungen nach den Nationalratswahlen vom Oktober 2023 zur Anwendung kommen. Die eidgenössischen Abstimmungen vom 27. November 2022, vom 12. März 2023 und vom 18. Juni 2023 werden folglich noch nicht betroffen sein.

Die erste Abstimmung, für welche die Offenlegungspflichten zur Anwendung kommen sollen, ist die eidgenössische Abstimmung vom 3. März 2024. Alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf diese Abstimmung eine Kampagne führen, müssen deren Finanzierung offenlegen, wenn sie für die Kampagne mehr als 50 000 Franken aufwenden. In diesem Fall müssen sie die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie die monetären und nichtmonetären Zuwendungen, die sie in den letzten 12 Monaten vor der Abstimmung erhalten haben und die den Wert von 15 000 Franken pro Zuwenderin oder Zuwender und Kampagne überschreiten, offenlegen. Damit die Zwölfmonatsfrist bei Zuwendungen gewahrt werden kann, hält Absatz 3 fest, dass die Offenlegungspflichten bei Abstimmungskampagnen ab 4. März 2023 gelten. Dieser Zeitpunkt gilt auch für den Beginn der Pflicht zur Offenlegung der Einnahmen nach Art. 9. Für

<sup>30</sup> Vgl. auch bereits den Bericht SPK-S, S. 7895.

## Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung

die darauffolgenden Abstimmungen sind auch Einnahmen zu melden, die mehr als 12 Monate vor der Abstimmung erfolgt sind.

### *Art. 20 Inkrafttreten*

Die Verordnung soll zusammen mit den neuen Gesetzesbestimmungen über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (Änderung des BPR vom 18. Juni 2021) in Kraft treten. Nach Rücksprache mit den verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteuren sollen die nationalen Wahlen vom Oktober 2023 das erste Ereignis sein, das von den Offenlegungspflichten erfasst wird.

Als Datum für das Inkrafttreten wird deshalb der 23. Oktober 2022 vorgesehen. Gemäss Artikel 76c Absatz 2 Buchstabe b BPR sind monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, die den Wert von 15 000 Franken pro Zuwenderin oder Zuwender und Kampagne überschreiten, offenzulegen, wenn sie in den letzten 12 Monaten vor der Wahl erfolgten. Ein Inkrafttreten am 23. Oktober 2022 ermöglicht die rechtzeitige Erfassung dieser Zuwendungen, die im Hinblick auf die Wahlen vom 22. Oktober 2023 ergehen.