

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

Bern, 31. März 2022

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die Mitte Schweiz ist als nationale und in der Bundesversammlung vertretene Partei von dieser Vorlage direkt betroffen. Die Mitte trägt die von der Bundesversammlung beschlossenen Regeln bezüglich Transparenz bei der Politikfinanzierung klar mit. Die Wahl- und Stimmberechtigten haben ein berechtigtes Interesse daran, zu wissen, woher die Zuwendungen, die in nationalen Wahl- und Abstimmungskampagnen eingesetzt werden, stammen. Abstimmungen in den Kantonen bestätigen, dass bei der Bevölkerung ein Bedürfnis nach Transparenz in der Politikfinanzierung besteht. Dies wird nun auch auf nationaler Ebene umgesetzt.

Die Mitte ist der Ansicht, dass der Verordnungsentwurf die gesetzlichen Grundlagen grundsätzlich angemessen umsetzt. Dies begrüssen wir. Die Mitte sieht dennoch Präziserungsbedarf bei einzelnen Punkten. Für die Mitte ist zentral, dass die Regeln klar sind, diese für alle politischen Akteure gleich gelten und die Umsetzung betreffend Aufwand verhältnismässig bleibt.

Milizsystem zentral

Die Mitte hält fest, dass die Schweizer Politik auf dem Milizsystem basiert. Für Die Mitte ist zentral, dass das Milizsystem aufrechterhalten wird und ehrenamtliches Engagement, auf welches sich viele politische Akteure in der Schweiz stützen, weiterhin möglich ist. Dies bedeutet, dass die Regeln bezüglich Transparenz in der Politikfinanzierung auch verständlich und einfach umsetzbar sein müssen. Nicht alle politischen Akteure sind professionell organisiert, so zum Beispiel ad-hoc Komitees. Es muss auch für solche politischen Akteure möglich sein, die Regeln mit verhältnismässigem Aufwand umzusetzen. So dürften kurze Fristen, wie in Artikel 5 Absatz 5 des Verordnungsentwurfs, eine Partei oder ein professionell aufgestelltes Komitee weniger vor Probleme stellen als beispielsweise eine Milizorganisation.

Es darf auch nicht sein, dass bezüglich der Regulierung Interpretationsspielraum besteht. Nicht zuletzt da empfindliche strafrechtliche Konsequenzen bei einem Verstoß gegen die Vorschriften drohen. Offene oder unklare Punkte müssen zwingend vor Inkrafttreten der rechtlichen Grundlagen geklärt werden. Rechtssicherheit ist zentral. Es braucht zudem eine umfassende Information bzw. Aufklärung darüber, was alles unter die neuen Regeln fällt. Dies speziell auch für Akteure, die sich entweder nicht bewusst sind, dass es diese gibt oder aber solche, die fälschlicherweise annehmen, dass sie die entsprechenden Schwellenwerte nicht erreichen – insbesondere da auch nicht-monetäre Unterstützung und Leistungen von der Regelung erfasst sind.

Gerade dort braucht es grössere Klarheit und einfache Ansätze, wie damit umzugehen ist, zumal der Wert einer nicht-monetären Zuwendung schwierig abzuschätzen ist (siehe Bemerkungen zu Art. 2 Bst. c).

Gleich lange Spiesse

Es müssen zwingend gleich lange Spiesse für alle politischen Akteure gelten. Dies ist für Die Mitte essenziell. Die materielle Stichprobenkontrolle muss gemäss Gesetz bei allen vom Gesetz betroffenen politischen Akteuren (Abstimmungs- und Wahlkomitees, Interessensorganisationen etc.) durchgeführt werden und nicht nur bei den politischen Parteien, wie dies in Artikel 13 des Verordnungsentwurfs festgehalten ist. Dies muss in der Verordnung entsprechend korrigiert werden (siehe Bemerkungen zu Art. 13). Die Verordnung muss klar sicherstellen, dass Gesetzesumgehungen nicht möglich sind. So stellt sich beispielsweise die Frage, inwiefern viele kleinere Akteure, welche sich zu einem gewissen Grad untereinander koordinieren, jedoch einzeln den Schwellenwert nicht erreichen, zu behandeln sein sollen. Gemäss Definition im Verordnungsentwurf benötigt es für eine gemeinsame Kampagnenführung eine gemeinsame Planung, ein gemeinsames Auftreten sowie das Führen einer gemeinsamen Rechnung (siehe Bemerkungen zu Art. Bst. e). Es darf nicht sein, dass solche Akteure am Ende nicht vom Gesetz erfasst werden, nur weil in einer – gesamthaft doch substanziellen Kampagne – keine gemeinsame Rechnung geführt wird.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Bst. a «Einnahmen»

Gemäss Vorentwurf sollen auch Eigenmittel als Einnahmen gelten und damit bei Kampagnen offenlegungspflichtig 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. Die Mitte fordert den Bundesrat deshalb auf, den Hinweis auf Eigenmittel in Bst. a zu streichen.

Art. 2 Bst. c «nichtmonetäre Zuwendungen»

Die Mitte begrüsst, dass nur diejenigen Leistungen als nicht-monetäre Zuwendungen gelten sollen, 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.

Wie vorgängig erwähnt, ist der Erhalt des Milizsystems für Die Mitte zentral. Deshalb ist der Hinweis im erläuternden Bericht (S. 9), dass «reine Milizarbeiten» in der eigenen Partei- und Kampagnenorganisation von den Offenlegungspflichten ausgenommen sind, sehr wichtig. 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.» 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 grundsätzlich zu begrüssen. Wie vorgängig erwähnt, muss jedoch geklärt werden, wie eine zu einem gewissen Grad koordinierte substanzielle Kampagne von mehreren kleineren Akteuren, die einzeln unter dem Schwellenwert bleiben, zu behandeln sein muss, auch wenn keine gemeinsame Rechnung geführt wird.

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). Richtigerweise 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 50'000 CHF 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 Mitte fordert den Bundesrat auf, die Definition entsprechend zu präzisieren.

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

Aus Sicht der politischen Parteien sind Zuwendungen über 15'000 CHF 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 Mitte geht davon aus, dass die politischen Parteien nicht-zweckgebundene Zuwendungen über 15'000 CHF 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 15'000 CHF, 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 nicht praktikabel. Die Mitte geht davon aus, dass auch unkomplizierte Nachweise, wie ein Auszug aus einem informatikgestützten Spenderegister, eine genügende Bestätigung liefern können. 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/die «ursprüngliche» ZuwenderIn 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/die unmittelbare ZuwenderIn nicht zugleich der/die

«ursprüngliche» ZuwenderIn ist. Sollten im Einzelfall Abklärungspflichten bestehen, müssen diese mit Blick auf den konkreten Betrag verhältnismässig sein. Die Verordnung ist entsprechend zu ergänzen.

Bei der Reportingpflicht bei Abstimmungskampagnen sieht Die Mitte Umsetzungsschwierigkeiten. Bei Abstimmungsvorlagen muss der konkrete Abstimmungstermin spätestens vier Monate vorher bekannt gegeben werden. Da in der Regel mehrere Termine für eine Vorlage in Frage kommen, die Offenlegungspflicht gemäss Gesetz aber 12 Monate vor dem Abstimmungstermin beginnt, müssen die kampagnenführenden Akteure de facto ab Beginn der Kampagne mit dem Reporting beginnen.

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. Die Mitte begrüsst dies ausdrücklich.

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 15'000 CHF:

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 50'000 CHF 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:

Wie bereits vorgängig erwähnt, werden in Absatz 1 Stichprobenkontrollen nur bei den politischen Parteien vorgesehen. Richtigerweise 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 50'000 CHF für eine Kampagne nicht übersteigen und daher nicht offenlegungspflichtig 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 der EFK die gesamte Buchhaltung offenlegt werden muss. Auch Auskünfte zur Plausibilisierung des Sachverhalts müssen genügen können.

Art. 19 Zuwendungen aus dem Ausland

Monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern gelten gemäss Gesetz nicht als Zuwendungen aus dem Ausland. Die Mitte ist der Ansicht, dass die Frist von dreissig Tagen, wie sie in Artikel 19 Absatz 1 VE-VPof festgehalten ist, unter Umständen eher knapp bemessen ist, um abzuklären, ob eine Zuwendung aus dem Ausland allenfalls von einem im Ausland wohnhaften Schweizer Bürger oder einer im Ausland wohnhaften Schweizer Bürgerin stammt, oder nicht.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz