



GRÜNE Schweiz

Waisenhausplatz 21

3011 Bern

rahel.estermann@gruene.ch

031 326 66 15

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

per E-Mail an:

cornelia.perler@bj.admin.ch

Bern, 31. März 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die GRÜNEN für eine Stellungnahme zum Entwurf über die Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Als Mit-Initiantinnen der Transparenz-Initiative, welche den Anstoss für die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) durch den indirekten Gegenvorschlag gab, freuen sich die GRÜNEN sehr, dass die Schweizer Politik endlich transparenter wird. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Meinungsbildung der Stimmberechtigten sowie des Vertrauens in die politischen Entscheide – und damit zur Stärkung der direkten Demokratie insgesamt. Den vorliegenden Verordnungsentwurf befinden wir für gut, beantragen jedoch einige Vervollständigungen und Verschärfungen. So muss die Definition der «gemeinsamen Kampagnenführung» ausgeweitet, die Spenden-Splitting-Taktik unterbunden und die offengelegten Daten ohne Ablauffrist veröffentlicht werden. Weiter muss die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) für ihre materiellen Stichproben Zugang zu den Räumlichkeiten der politischen Akteur*innen erhalten, auch wenn diese nicht explizit zustimmen. Zudem ist es zwingend, dass die EFK belastbare Hinweise, dass gewisse Angaben nicht korrekt oder vollständig sind, angemessen veröffentlichen darf – auch wenn eine allfällige Strafuntersuchung noch nicht abgeschlossen ist. Nur so wird dem gesetzgeberischen Wunsch nach Transparenz für eine fundiertere demokratische Meinungsbildung tatsächlich Rechnung getragen.

Da die GRÜNEN bereits seit je her eine Vorbildrolle in Transparenz der Finanzierung leben, stellen wir uns auch gerne für einen Testlauf der technischen Umsetzung zur Verfügung.

Zu den einzelnen Artikeln nehmen wir wie folgt Stellung:

Art. 2 Bst. a – Einnahmen

Der Begriff der Eigenmittel soll ergänzt werden mit den Beschreibungen «monetäre und nichtmonetäre Eigenmittel», analog der Beschreibung der Zuwendungen. Dies dient der Klarstellung, dass auch nichtmonetäre Eigenmittel zu deklarieren sind.

Art 2 Bst. c – nichtmonetäre Zuwendungen

Das Kriterium der Erkennbarkeit muss gestrichen werden, weil es unnötige Unklarheiten schafft. Eine Zuwendung für eine Kampagne ist klar als solche erkennbar.

Art. 2 Bst. e – gemeinsame Kampagnenführung

Die Definition der gemeinsamen Kampagnenführung ist einer der wichtigsten Artikel der Verordnung, weil er zentral ist, um eine möglichst weitgehende Transparenz über gewichtige Kampagnen in der Schweizer Politik herzustellen – so, wie es das verabschiedete Gesetz vorsieht. Der Bund sollte diesem Transparenz-Erfordernis Rechnung tragen, indem er die politischen Akteur*innen unterstützt in der Aufzeichnung ihrer Praktiken. Denn weil das Kriterium der gemeinsamen Kampagnenführung potenziell sehr viele Organisationen betrifft, beispielsweise Kantonalparteien oder andere Freiwilligenorganisationen, umfasst die Transparenzerfordernis neben der professionellen sehr oft auch die ehrenamtliche politische Arbeit. Deren systematische Aufzeichnung erhöht die Hürden für politische Aktivitäten, insbesondere im Freiwilligenbereich – das kann nicht im Sinne des Gesetzes sein. Deshalb ist es zentral, dass der Bund einerseits kostenlose technische Hilfsmittel – beispielsweise eine einfach bedienbare App – zur Verfügung stellt. Andererseits braucht es einen Leitfaden, der genau auslegt, was unter die im Art. 2 Bst. e genannten drei Kriterien fällt (gemeinsame Planung; gemeinsamer öffentlicher Auftritt; gemeinsame Rechnung).

Der vorliegende Vorschlag der Definition der gemeinsamen Kampagnenführung bietet zu viele Schlupflöcher für Gesetzesumgehungen, indem alle drei vorgeschlagenen Kriterien *gemeinsam* erfüllt sein müssen. Eine gemeinsame Kampagnenführung könnte so einfach umgangen werden, indem Akteure beispielsweise künstlich getrennte Rechnungen führen. Es ist deshalb eine Verschärfung nötig – beispielsweise durch das Ersetzen des Wortes «und» durch «oder», das heisst die Beschränkung der Definition der gemeinsamen Kampagnenführung auf ein Kriterium (siehe Vorschlag des Trägervereins Transparenzinitiative). So würden mehr Aktivitäten unter die Transparenzregeln fallen und eine Umgehung schwieriger. Es müssten aber gleichzeitig die oben erwähnten technischen und operativen Unterstützungen durch den Bund erfolgen, um der ehrenamtlich geprägten schweizerischen Politikultur Rechnung zu tragen. Denn sehr viel mehr Kampagnen und damit Organisationen (beispielsweise Kantonal- und Ortsparteien) wären dann von der Offenlegungspflicht, und damit auch einer umfassenden Aufzeichnungspflicht, betroffen.

Art. 2 Bst. f – Aufwendungen

Diese Bestimmung soll ebenfalls die monetären und nichtmonetären Eigenmittel berücksichtigen, analog der Definition der Einnahmen in Bst. a.

Art. 4 – Meldung der Einnahmen

Konsequenterweise müssen hier auch die monetären und nichtmonetären Eigenmittel aufgeführt sein, da sie gemäss Art. 2 Bst. a zum Begriff der Einnahmen zählen.

Zudem muss die Verordnung an dieser Stelle weitere Bestimmungen erlassen, um die unerwünschte Spenden-Splitting-Praktik zu unterbinden. Dass durch diese Praktik die Transparenzvorschriften umgangen werden, entspricht ausdrücklich nicht dem Willen des Gesetzgebers und unterminiert das Vertrauen in die politischen Akteur*innen. Für einen möglichen konkreten Vorschlag verweisen wir an dieser Stelle auf die Vernehmlassungsantwort von Transparency International Schweiz.

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

Aus unserer Sicht bedingt die Vorgabe, dass als Zuwender*in gilt, wer eine Zuwendung ursprünglich erbrachte, folgerichtig eine weitere Vorgabe, wie dies von den politischen Akteur*innen überprüft werden soll. Wir schlagen hier, analog wie Transparency International Schweiz, einen zusätzlichen Absatz 3 vor, der sich an der bewährten, risikobasierten Vorgabe des Geldwäschereigesetzes orientiert:

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

Wir verweisen für die Erläuterungen auf die Vernehmlassungsantwort von Transparency International Schweiz.

Die kurze Meldefrist von fünf Arbeitstagen ist grundsätzlich zu begrüßen, für die praktische Umsetzung aber zu knapp bemessen. Insbesondere kleine Organisationen wie beispielsweise kleine Kantonalparteien haben zu wenig personelle Redundanzen, um diese kurze Frist in jedem Fall gewährleisten zu können. Abs. 5 ist darum wie folgt abzuändern:

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

Art. 6 – Meldeverfahren

Die Grünen beantragen, davon abzusehen, dass eine Einreichung auch per Post möglich ist (Abs. 3). Es darf heute von den politischen Akteur*innen erwartet werden, dass sie sich so organisieren, so dass sie die Angaben und Dokumente elektronisch einreichen können. Die elektronische Meldungsform ist heute vielerorts im Verkehr mit Bundesbehörden Standard (beispielsweise für Direktzahlungen im landwirtschaftlichen Bereich).

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

Wie bei Art. 5 Abs. 5 ist auch hier nicht in jedem Fall möglich, die Frist von fünf Tagen einzuhalten. Abs. 3 ist darum wie folgt abzuändern:

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

Art. 13 – materielle Stichprobenkontrolle

Der materiellen Stichprobenkontrolle unterliegen gemäss bei Art. 76 Abs. 1 nBPR alle politischen Akteurinnen und Akteure – in Abs. 1 ist der Begriff «politische Parteien» deshalb mit «politische Akteurinnen und Akteure» zu ersetzen.

Abs 3. verlangt die Zustimmung der politischen Akteur*innen für Stichprobenkontrollen vor Ort. Die Stichprobenkontrolle war in der Ursprungsfassung des indirekten Gegenvorschlags zur Transparenz-Initiative nicht vorgesehen und wurde erst im Verlaufe der Parlamentsdebatte ins Gesetz aufgenommen. Die Verankerung einer effektiven Stichprobenkontrolle im Gesetz war die Voraussetzung dafür, dass die Träger*innen der Transparenz-Initiative bereit

waren, ihre Initiative zurückzuziehen. Damit hat der Gesetzgeber deutlich zu verstehen gegeben, dass er gewillt ist, effektive Stichproben zuzulassen. Der Bundesrat darf diesen klaren gesetzgeberischen Willen und auch das Versprechen, das damit verbunden ist, in der Verordnung nicht verwässern. Es liegt in der Natur der Sache, dass effektive Stichprobenkontrollen unter Umständen auch vor Ort stattfinden müssen. Sollte sich eine solche Vor-Ort-Kontrolle als notwendig erweisen, muss aus Sicht der GRÜNEN die EFK diese durchführen können, ohne auf die Zustimmung der Akteur*innen angewiesen zu sein. Nur so ist gewährleistet, dass Material nicht vorenthalten oder gar vernichtet wird. Die politischen Akteur*innen haben die EFK im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht (Art. 14) bei dieser Kontrolle zu unterstützen.

Die Bedingung der Zustimmung ist also aus Abs. 3 zu streichen.

Art. 15 und Art. 16 – Veröffentlichung und deren Modalitäten

Es ist vorgesehen, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die von den politischen Akteuren und Akteurinnen eingereichten Angaben und Dokumente auch dann veröffentlicht, wenn ein Verdacht besteht, dass die Angaben nicht korrekt oder nicht vollständig sind – wobei sie in genereller Weise darauf hinweisen darf, dass sie keine Gewähr leiste für die Richtigkeit der Angaben. Damit sind die GRÜNEN nicht einverstanden. Damit würde Intransparenz anstelle von Transparenz gefördert und die Glaub- und Vertrauenswürdigkeit der Schweiz und der durchführenden Stelle aufs Spiel gesetzt. Ein zentrales Ziel der neuen Bestimmungen im BPR besteht darin, Transparenz über die tatsächlichen Verhältnisse der Politikfinanzierung zu schaffen. Die EFK sollte deshalb ihre entsprechenden Kenntnisse so weit als möglich publik machen können. Die entsprechenden öffentlichen Interessen beschränken sich nicht auf Erkenntnisse aus abgeschlossenen Untersuchungen, sondern können sich auch auf laufende Abklärungen beziehen. Die zuständige Behörde ist verpflichtet, die Öffentlichkeit auch über das Resultat ihrer Stichprobe und über Hinweise auf Ungereimtheiten betreffend Korrektheit oder Vollständigkeit der eingereichten Daten zu informieren. Alles andere ist gesetzeswidrig (Art. 76f nBPR) – dies hat [das Gutachten von Prof. Dr. Markus Müller und MLaw Jan Sigrist zu diesem Thema](#) gezeigt.

Die GRÜNEN beantragen eine entsprechende Neuformulierung dieser Artikel in der Verordnung.

Art. 16 Abs. 3 regelt, dass im Falle eines rechtskräftigen Strafurteils ein Hinweis der EFK auf fehlerhafte Angaben und Dokumenten, aber keine Korrektur ebendieser erfolgt. Hier ist es zwingend, dass – im Falle eines unzweifelhaft feststehenden Fehlers – die EFK selbst die berichtigten Angaben veröffentlicht, oder dass die EFK eine umgehende Berichtigung in Verantwortung der politischen Akteure einfordert. Nur so wird dem Transparenzgedanken als Grundlage einer möglichst informierten Meinungsbildung in einer Demokratie ausreichend Rechnung getragen. Falsche, unklare oder zweifelhafte Angaben unterminieren das Vertrauen in die politischen Akteur*innen und das demokratische System.

Die in den Erläuterungen angetönte mögliche Veröffentlichung der Daten im Rahmen der Open-Government-Strategie würden wir sehr begrüßen. Dies ist aus unserer Sicht für eine niederschwellige und maschinenlesbare Zugänglichkeit der Angaben und Dokumente – oder dann eben Daten – unerlässlich.

Art. 18 – Dauer der Veröffentlichung

Es leuchtet nicht ein, weshalb die Veröffentlichung der Angaben und Dokumente befristet sein sollte. Auch das nBPR gibt hier keine Vorgaben. Entsprechend ist die Befristung zu streichen und der Artikel entsprechend umzugestalten.

Art. 19 – Rückerstattung unrechtmässig erhaltener Zuwendungen

Dass keine anonymen Zuwendungen und solche aus dem Ausland mehr erlaubt sind, ist richtig. In der Praxis fallen viele dieser anonymen Zuwendungen bei den Kleinspenden an, beispielsweise bei Kreditkartenzahlungen oder TWINT. Der Aufwand für deren Rückerstattung kann sich schnell summieren. Die GRÜNEN würden es begrüßen, wenn die Verordnung eine Limite – beispielsweise 200 Fr. – vorgibt: Beträge oberhalb dieser Limite sollen rückerstattet werden, während Beiträge unterhalb der Limite automatisch unter die Bestimmung in Abs. 2 fallen. Sie werden dann gemeldet und dem Bund abgeliefert.

Da Zuwendungen von Auslandschweizer*innen nicht unter die Kategorie der unrechtmässigen Zuwendungen fallen, entsteht bei Zuwendungen aus dem Ausland schnell ein Abgrenzungsproblem. Aus den sonstigen Angaben einer Zuwendung ist nicht ersichtlich, ob es sich bei der*dem ursprünglichen Zuwender*in um eine*n Auslandschweizer*in handelt oder nicht. Die Abklärung dieses Sachverhalts bei jeder Zuwendung aus dem Ausland würde für die politischen Akteur*innen sehr aufwendig und könnte dazu führen, dass sie generell Zuwendungen aus dem Ausland ablehnen. Das wiederum würde die Rechte der politischen Beteiligung für Auslandschweizer*innen unnötig einschränken. Der Bund soll deshalb zusammen mit der Auslandschweizer*innen-Organisationen Informations- und Sensibilisierungskampagnen durchführen mit dem Ziel, dass Auslandschweizer*innen, welche Zuwendungen an politische Akteur*innen machen, jeweils immer die nötigen Angaben mitschicken, welche sie als Auslandschweizer*innen identifizier- und belegbar machen.

Art. 20 und 21 – Inkrafttreten und Beginn

Bezüglich Inkrafttreten und Beginn der Pflichten erachten wir es als zentral, dass die Regelung bereits hinsichtlich der nationalen Wahlen 2023 greift, inklusive dem Vorlauf von einem Jahr und der entsprechenden Offenlegungspflicht ab Oktober 2022 bzw. Januar 2023 (wie vorgeschlagen).

Wir danken Ihnen, Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Vorschläge in der Überarbeitung der Verordnung.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli
Präsident



Rahel Estermann
stv. Generalsekretärin, Leiterin Politik