



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**
Generalsekretariat

18. September 2024

Beilage 1 zum Anhörungsbericht betreffend kantonale Umsetzung der Transparenzregeln zur Politikfinanzierung; Gesetz über die politischen Rechte (GPR); Änderung

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 24. August 2022 die Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) verabschiedet und zusammen mit dem geänderten Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) auf den 23. Oktober 2022 in Kraft gesetzt. Die neuen Regeln für mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung galten erstmals für die Nationalratswahlen 2023. Nachfolgend werden die bundesrechtlichen Transparenzregeln dargestellt.

Inhaltsverzeichnis

1. Regelungen Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)	3
1.1 Offenlegungspflicht bei politischen Parteien	3
1.2 Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen	3
1.3 Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht	3
1.4 Kontrolle und Veröffentlichung	4
1.5 Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland	4
1.6 Bearbeiten von Personendaten und Austausch von Informationen.....	5
1.7 Strafbestimmungen	5
1.8 Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebung	5
2. Regelungen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)	6
2.1 Begriffe	6
2.2 Zuständige Stelle	9
2.3 Erforderliche Angaben bei der Meldung der Einnahmen	9
2.4 Modalitäten der Offenlegung von Zuwendungen über Fr. 15'000.–	10
2.5 Meldeverfahren	10
2.6 Verpflichtete Parteien und parteilose Mitglieder der Bundesversammlung	10
2.7 Offenlegung der Einnahmen der politischen Parteien	11
2.8 Offenlegung von Zuwendungen an parteilose Mitglieder der Bundesversammlung	11
2.9 Offenlegung der budgetierten Einnahmen und Zuwendungen über Fr. 15'000.–	11
2.10 Offenlegung der Schlussrechnung	11
2.11 Formelle Kontrolle	12
2.12 Materielle Kontrolle	12
2.13 Mitwirkung	13
2.14 Veröffentlichung der Angaben und Dokumente	13
2.15 Modalitäten der Veröffentlichung	13
2.16 Datum der Veröffentlichung der Meldungen der politischen Parteien und Parteilosen	13
2.17 Dauer der Veröffentlichung	13
2.18 Rückerstattung unrechtmässig erhaltener Zuwendungen	13

1. Regelungen Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)

1.1 Offenlegungspflicht bei politischen Parteien

Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien haben ihre Einnahmen (Art. 76b Abs. 2 lit. a Bundesgesetz über die politischen Rechte [BPR]) sowie alle wirtschaftlichen Vorteile, die ihnen freiwillig gewährt werden (monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen) über Fr. 15'000.– pro Zuwenderin oder Zuwender und Jahr (Art. 76b Abs. 2 lit. b BPR), sowie die Beiträge der einzelnen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Art. 76b Abs. 2 lit. c BPR) offenzulegen.

Parteilose Mitglieder der Bundesversammlung haben monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen gemäss Art. 76b Abs. 2 lit. b BPR offenzulegen.

1.2 Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen

In persönlicher Hinsicht sind natürliche und juristische Personen wie auch Personengesellschaften von der Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen erfasst. Dies hat zur Folge, dass auch politische Parteien, die nicht in der Bundesversammlung vertreten sind, aber eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne auf Bundesebene führen, zur Offenlegung verpflichtet werden.¹ Neben den nationalen und kantonalen politischen Parteien sind namentlich auch spontane Komitees und Einzelpersonen von der Offenlegungspflicht erfasst².

Die Finanzierung einer Kampagne im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder auf eine eidgenössische Abstimmung ist offenzulegen, wenn dafür mehr als Fr. 50'000.– aufgewendet werden (Art. 76c Abs. 1 BPR). Die Offenlegungspflicht umfasst die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen (Art. 76c Abs. 2 lit. a BPR) sowie die monetären und nichtmonetären Zuwendungen, die in den letzten 12 Monaten vor der Abstimmung oder Wahl erfolgten und den Wert von Fr. 15'000.– pro Zuwenderin oder Zuwender und Kampagne überschreiten (Art. 76c Abs. 1 lit. b BPR).

Eine Kampagne führt, wer mit einer gewissen Intensität und Kontinuität anstrebt, das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen. Das Kriterium ist von politischen Akteurinnen und Akteuren abzugrenzen, die sich mittels einer Zuwendung an einer Kampagne beteiligen.³

Die Offenlegungspflicht gemäss Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR gilt auch für natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die für die Wahl eines Mitglieds des Ständerats eine Kampagne geführt und dafür mehr als Fr. 50'000.– aufgewendet haben (Art. 76c Abs. 3 BPR). Die Offenlegungspflicht gilt folglich nur für Ständeräte, die nach der Kampagne tatsächlich gewählt worden sind.

Bei gemeinsamen Kampagnen müssen die Personen oder Personengesellschaften die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen (bei Wahlen in den Ständerat nur die Schlussrechnung über die Einnahmen) gemeinsam einreichen. Die gewährten Zuwendungen und ihre Aufwendungen sind zusammenzurechnen (Art. 76c Abs. 4 BPR).

1.3 Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht

Art. 76d BPR regelt die Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht.

¹ Bericht 19.400 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 24. Oktober 2019, Parlamentarische Initiative, Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, veröffentlicht im BBl 2019 7875 (zit. Bericht SPK-S), S. 7889.

² Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung, Erläuternder Bericht des Bundesamts für Justiz BJ vom 24. August 2022 (zit. Erläuterungen Verordnung), Art. 76c.

³ Bericht SPK-S, S. 7889.

Die Angaben über die Finanzierung der politischen Parteien gemäss Art. 76b BPR sind jährlich einzureichen.

Bei Abstimmungen und Wahlen in den Nationalrat sind die budgetierten Einnahmen 45 Tage vor und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie die monetären und nicht monetären Zuwendungen gemäss Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR 60 Tage nach der Abstimmung oder Wahl einzureichen. Zuwendungen, die innerhalb der letzten 44 Tage vor der Abstimmung oder Wahl eintreffen, müssen unverzüglich gemeldet werden⁴.

Bei Wahlen in den Ständerat sind die Einnahmen sowie die monetären und nichtmonetären Zuwendungen gemäss Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR 30 Tage nach Amtsantritt einzureichen.

Bei der Meldung der monetären und nichtmonetären Zuwendungen über Fr. 15'000.– sind der Wert und das Datum der Zuwendung sowie der Name, Vorname, die Wohnsitzgemeinde oder Firma und der Sitz der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung anzugeben. Diese Angaben sind zu belegen.

1.4 Kontrolle und Veröffentlichung

Eine durch den Bundesrat zu bezeichnende Stelle soll die eingereichten Angaben und Dokumente auf Vollständigkeit und Einhaltung der Frist prüfen und veröffentlichen (Art. 76e, Art. 76f, Art. 76g BPR).

Stellt die zuständige Stelle fest, dass gewisse Angaben und Dokumente nicht fristgerecht oder nicht korrekt eingereicht worden sind, fordert sie die Verpflichteten unter Ansetzung einer Frist auf, die erforderlichen Angaben und Dokumente nachzuliefern. Werden die Angaben und Dokumente dennoch nicht geliefert, so ist die zuständige Stelle verpflichtet, Straftaten, von denen sie anlässlich der Kontrolle Kenntnis erlangt, bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen.

Nach Abschluss der Kontrolle veröffentlicht die zuständige Stelle die Angaben und Dokumente auf ihrer Internetseite. Die Einnahmen und Zuwendungen der politischen Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind, und die Zuwendungen der parteilosen Mitglieder der Bundesversammlung werden jährlich, die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie die Zuwendungen für Wahlen in den Nationalrat und für eidgenössische Abstimmungen werden spätestens 15 Tage nach deren Eingang bei der zuständigen Stelle veröffentlicht. 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.⁵

1.5 Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland

Die Annahme von anonymen Zuwendungen sowie Zuwendungen aus dem Ausland ist verboten (Art. 76h BPR), und zwar unabhängig davon, ob die Zuwendung den Schwellenwert erreicht oder nicht⁶. Als anonyme Zuwendungen sind Zuwendungen zu verstehen, deren Urheber oder Urheberin nicht eindeutig zuordenbar ist. Insbesondere fallen auch pseudonyme Zuwendungen darunter. Monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern gelten nicht als Zuwendungen aus dem Ausland.

⁴ Erläuterungen Verordnung, Art. 76d.

⁵ Erläuterungen Verordnung, Art. 76e und Art. 76f.

⁶ Bericht SPK-S, S. 7895.

Wer eine anonyme Zuwendung erhält, muss die Herkunftsangaben ermitteln oder die Zuwendung wenn möglich zurückerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder zumutbar, muss die Zuwendung der zuständigen Stelle gemeldet und dem Bund abgeliefert werden. Eine Rückerstattung ist zumutbar, wenn die Empfängerin oder der Empfänger die Zuwenderin oder den Zuwender mit verhältnismässigem Aufwand ermitteln kann.

Wer eine Zuwendung aus dem Ausland erhält, muss diese zurückerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder zumutbar, muss die Zuwendung der zuständigen Stelle gemeldet und dem Bund abgeliefert werden.

In Abweichung zu diesen Regelungen dürfen anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland im Hinblick auf eine Kampagne für die Wahl eines Mitglieds des Ständerats grundsätzlich angenommen werden. Bei erfolgreicher Ständeratswahl müssen diese mit der Schlussrechnung offengelegt werden, und zwar unabhängig vom Wert der Zuwendungen.

1.6 Bearbeiten von Personendaten und Austausch von Informationen

Art. 76i BPR regelt den Umgang mit Personendaten und Informationen über die politischen Akteurinnen und Akteure. Die zuständige Stelle ist zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben demnach befugt, die Daten über die Identität und die finanzielle Situation der politischen Akteurinnen und Akteure nach den Art. 76b und 76c BPR und die Daten über die Identität der Personen, die den politischen Akteurinnen und Akteuren nach den Art. 76b und 76c monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen zukommen lassen sowie die Daten über die Identität von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern, die den politischen Parteien einen Beitrag entrichten, bearbeiten.

Die zuständige Stelle darf den kantonalen und kommunalen Behörden, die nach kantonalem Recht für die Transparenz bei der Politikfinanzierung zuständig sind sowie den zuständigen Strafverfolgungsbehörden, falls es um die Anzeige einer Straftat nach den Art. 76e BPR (Nichteinreichung der geforderten Angaben und Dokumente) geht, die Informationen über die politischen Akteurinnen und Akteure wie namentlich Personendaten, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind, weiterleiten.

Auf Anfrage der zuständigen Stelle geben die kantonalen und kommunalen Behörden, die nach kantonalem Recht für die Transparenz bei der Politikfinanzierung zuständig sind, die Informationen wie namentlich Personendaten bekannt, die für die Durchführung der Kontrolle und für die Veröffentlichung erforderlich sind. Ob gestützt auf die vorliegende Revision des Bundesrechts in den Kantonen eine entsprechende Stelle für die Transparenz bei der Politikfinanzierung zu schaffen ist, liegt in der Kompetenz der Kantone⁷.

1.7 Strafbestimmungen

Wer gegen eine Offenlegungspflicht oder das Verbot der Annahme anonymer Zuwendungen oder Zuwendungen aus dem Ausland verstösst, wird mit einer Busse bis zu Fr. 40'000.– sanktioniert. Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen (Art. 76j BPR).

1.8 Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebung

Gemäss Art. 76k BPR bleibt es den Kantonen vorbehalten, bei der Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene weitergehende Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von kantonalen politischen Akteurinnen oder Akteuren vorzusehen.

⁷ Bericht SPK-S, S. 7897; Ausführungen dazu unter Ziffer 3.1.1.

2. Regelungen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

2.1 Begriffe

Die Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) definiert die im BPR verwendeten Begriffe.

a) Einnahmen

Als Einnahmen gelten zunächst einmalige und wiederkehrende Zuflüsse in Form von Geld oder Sachwerten, beispielsweise Geld- und Sachspenden, aber auch Mitgliederbeiträge. Weiter gelten auch unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis bezogene Dienstleistungen, die der Dienstleistungserbringende üblicherweise kommerziell anbietet als Einnahmen, beispielsweise die unentgeltliche Zurverfügungstellung eines Konferenzsaals, der ansonsten gegen Entgelt vermietet wird. Massgebend für die Berechnung der Höhe der Einnahme ist der Marktwert. Schliesslich stellen auch monetäre Eigenmittel Einnahmen dar, sofern sie für eine bestimmte Kampagne eingesetzt werden. Dadurch 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.⁸

b) Monetäre Zuwendungen

Monetäre Zuwendungen sind von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften gewährte finanzielle Vorteile durch Bargeldübergabe, Banküberweisung, Schuldübernahme oder Schuldverlass.

Als wirtschaftliche Vorteile gelten insbesondere Sach- und Geldzuwendungen beziehungsweise Spenden sowie Schuldübernahmen (z. B. durch Übernahme der Rückzahlung von Darlehen). Sachzuwendungen sind – wie im schenkungsvertragsrechtlichen Sinne – insbesondere Zuwendungen von Sachen beziehungsweise von Fahrnis und Grundstücken.

Geldzuwendungen sind namentlich Bargeldübergaben oder Banküberweisungen, wobei unter den Begriff der Überweisung auch die Übermittlung mit Mobile-Payment-Systemen wie beispielsweise Twint, Apple Pay, Google Pay, Alipay, Paypal usw. fällt⁹.

Auch gemischte Schenkungen müssen von Art. 76b Abs. 2 lit. b (wie auch von Art. 76c Abs. 2 lit. c) erfasst sein, ansonsten eine Umgehung des Gesetzes leicht möglich wäre. Dies, indem der (Kauf-)Preis bewusst unter dem Wert des Veräusserungsgegenstandes angesetzt wird, um die wirtschaftliche Differenz der Erwerberin beziehungsweise der politischen Partei unentgeltlich zukommen zu lassen. Bei gemischten Schenkungen gilt allerdings nur die Differenz zwischen Leistung und Gegenleistung als Zuwendung im Sinne der Vorlage. Weiter ist auch jede andere freiwillige Gewährung eines unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen Vorteils (und demnach zum Beispiel auch die Erbringung unentgeltlicher Dienstleistungen, die unentgeltliche Bereitstellung von Gütern, Personal und medialem Raum sowie Schenkungsversprechen und die Gewährung von zinslosen Darlehen) im Sinne der Gesetzesvorlage als Zuwendung offenzulegen.¹⁰

Für die Berechnung der Höhe einer Zuwendung ist deren Markt- beziehungsweise Verkehrswert massgebend. Ob eine Zuwendung den Schwellenwert erreicht, wird pro Jahr und Person berechnet. Das bedeutet im Wesentlichen, mehrere Zuwendungen der gleichen Person innert einem Jahr wer-

⁸ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. a.

⁹ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. b.

¹⁰ Bericht SPK-S, S. 7887.

den zusammengerechnet. Eine solche Kumulierung vermag in einem gewissen Rahmen zu verhindern, dass mehrere Zuwendungen knapp unterhalb des festgelegten Werts erfolgen, um die Offenlegung zu umgehen. Für die zeitliche Berechnung der Betragshöhe ist die Zeitspanne beziehungsweise das Jahr zwischen der fristgerechten Meldung der Einnahmen (Art. 76d Abs. 1 li. a) und der entsprechenden Meldung im Folgejahr massgebend.¹¹

c) Nichtmonetäre Zuwendungen

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

Für das Vorliegen einer nichtmonetären Zuwendung ist zusätzlich vorausgesetzt, dass für den Empfänger aus den Umständen erkennbar ist, dass die Leistung erfolgt, um eine politische Partei oder Kampagne zu unterstützen. Relevant ist dabei nicht die subjektive Erkennbarkeit des Empfängers, sondern ob für den Empfänger objektiv erkennbar war, dass mit der Zuwendung eine bestimmte Kampagne oder Partei unterstützt werden soll.

Die beschriebenen Zuwendungen erscheinen in der Regel nicht in der Buchhaltung. Sachwerte sind beispielsweise 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 beispielsweise 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 und Abstimmungen, aber auch offerierte Essen für Partei- oder Kampagnenmitglieder oder Sponsoren.¹²

Indem auch unter dem marktüblichen Preis erbrachte Dienstleistungen und Sachwerte vom Tatbestand erfasst werden, kann verhindert werden, dass die Offenlegungspflicht mittels nichtmonetären Zuwendungen umgangen werden kann. Dies wäre möglich, indem eine Dienstleistung oder ein Sachwert für einen symbolischen Wert verrichtet beziehungsweise überlassen wird. Der marktübliche Preis ist derjenige, den man zahlen muss, wenn man einen bestimmten Sachwert oder eine bestimmte Dienstleistung einkauft. Dieser Preis kann regional variieren. Zahlt man einen Preis unter dem marktüblichen Ansatz, ist nur die Differenz offenlegungspflichtig. Sollte unklar sein, welchem Wert die Differenz entspricht, so muss die betroffene politische Akteurin oder der betroffene politische Akteur bei der Anbieterin oder dem Anbieter nachfragen, welchen Preis sie oder er von einem Dritten ohne Vergünstigung verlangt. In der Folge ist die Differenz zwischen dem marktüblichen und dem effektiv bezahlten Preis offenzulegen¹³.

Durch die Voraussetzung, dass nur Dienstleistungen von der Offenlegungspflicht erfasst sind, die üblicherweise kommerziell angeboten werden, werden reine "Milizarbeiten" in der eigenen Partei oder Kampagnenorganisation automatisch ausgeschlossen. Dies betrifft hobbymäßig erbrachte Eigen-

¹¹ Bericht SPK-S, S. 7888.

¹² Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. c.

¹³ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. c.

leistungen wie beispielsweise das Aufhängen von Plakaten durch Mitglieder oder das sich über Wochen hinziehende Schaffen von Computerprogrammen beziehungsweise die Einrichtung und Betreuung von Webseiten durch Leute aus den eigenen Reihen. Wenn ein Partei- oder Organisationsmitglied die Leistung jedoch üblicherweise geschäftlich erbringt (beispielsweise als IT-Unternehmer, der Computerprogramme für die eigene Partei gratis einrichtet, oder als Grafikerin, die Flyer für ihre Partei stark verbilligt kreiert), ist diese als nichtmonetäre Zuwendung zu erfassen.¹⁴

d) Kampagnenführung

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

Vorausgesetzt sind Aktivitäten, die 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 Fr. 50'000.– 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. Werden Dritte mit entsprechenden Aktivitäten beauftragt, so ist die Kampagnenführung der auftraggebenden Person zuzurechnen.¹⁵

Das Kriterium des Führens einer Kampagne ist abzugrenzen von jenen Akteurinnen und Akteuren, die sich nur an einer Kampagne beispielsweise mittels einer Zuwendung beteiligen. Die Kampagnenführung setzt eine gewisse Intensität und Kontinuität voraus, mit der das Wahl- oder Abstimmungsergebnis zu beeinflussen versucht wird. An die Kontinuität sind keine hohen Anforderungen gesetzt, da bereits eine einmalige Veranstaltung wie beispielsweise ein grosser und teurer Abstimmungsanlass von den Offenlegungspflichten erfasst ist. Sammelt jedoch eine Personengruppe Geld für eine Kampagne, so stellt dies nur eine mittelbare Beeinflussung der Wahl oder Abstimmung da, weshalb die Personengruppe keine Kampagnenführung im eigentlichen Sinn betreibt. Die eigentlichen Kampagnenführenden, denen dieses Geld zukommt, müssen dieses dann jedoch offenlegen.¹⁶

Beispiele für Aktivitäten zur Beeinflussung einer Wahl oder Abstimmung im Sinne einer Kampagnenführung sind das Aufhängen von Plakaten, das Verteilen von Flyern, die Organisation und Durchführung einer oder mehrerer Veranstaltungen sowie telefonische Werbung.¹⁷

e) Gemeinsame Kampagnenführung

Von einer gemeinsamen Kampagnenführung spricht man bei der einmaligen oder wiederholten Durchführung von Aktivitäten nach lit. d durch verschiedene natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, indem diese eine Kampagne gemeinsam planen, in der Öffentlichkeit gemeinsam auftreten und eine gemeinsame Rechnung führen. Eine gemeinsame Planung liegt beispielsweise vor, wenn die Personen und Personengesellschaften zusammen Ziele und eine einheitliche Haltung definieren oder zusammen Anlässe organisieren. Ein gemeinsamer Auftritt in der Öffentlichkeit kann namentlich vorliegen, wenn die Personen oder Personengesellschaften zusammen eine Veranstaltung durchführen oder eine gemeinsame Stellungnahme abgeben und veröffentlichen. Erfolge zwischen verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteuren lediglich gewisse Absprachen

¹⁴ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. c.

¹⁵ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. d.

¹⁶ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. d.

¹⁷ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. d.

in Bezug auf die Vorgehensweise bei der Kampagnenführung, so liegt keine gemeinsame Kampagnenführung vor¹⁸.

Bei einer gemeinsamen Kampagnenführung sind die Aufwendungen und Zuwendungen zusammenzurechnen und die Angaben gemeinsam einzureichen.¹⁹

f) Aufwendungen

Alle Ausgaben in Form von Geld oder Sachwerten, um eine Kampagne zu führen; als Aufwendungen gelten auch Dienstleistungen, die für die Kampagnenführung unentgeltlich oder unter dem Marktwert bezogen und vom Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell erbracht werden. Die unentgeltliche Gestaltung eines Flyers durch einen Grafiker wäre damit als Aufwendung zu deklarieren. Hobbymässig erbrachte Leistungen von Parteimitgliedern sind jedoch nicht erfasst. Der Wert der 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.²⁰

Bei Veranstaltungen, die neben der Kampagnenführung auch weitere Ziele (beispielsweise die Gewinnung von Mitgliedern) verfolgen, 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. Entscheidend ist namentlich die zeitliche und sachliche Wichtigkeit, die das Betreiben der Kampagne an der Veranstaltung einnimmt. Da der entsprechende Wert schwierig zu berechnen ist, genügt es, wenn die Berechnung auf sachlichen Kriterien beruht und objektiv nachvollziehbar ist.²¹

2.2 Zuständige Stelle

Für die Entgegennahme der Meldungen zuständig ist die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Sie sorgt für deren Kontrolle und Veröffentlichung.

2.3 Erforderliche Angaben bei der Meldung der Einnahmen

Die Meldungen müssen folgende Angaben enthalten: Name, Vorname, Adresse und Wohnsitzgemeinde oder Firmenname und Geschäftssitz der politischen Akteurinnen und Akteure, den Gesamtbetrag der Einnahmen, die Einnahmen durch monetäre Zuwendungen, den Wert der Einnahmen durch nichtmonetäre Zuwendungen, die Einnahmen durch Veranstaltungen, die Einnahmen durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen, bei politischen Parteien die Einnahmen durch Mitgliederbeiträge und die Einnahmen durch Mandatsbeiträge der gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier auf Bundesebene sowie der von der Bundesversammlung gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, bei Kampagnen die monetären Eigenmittel sowie die Angabe, welche Kandidierenden oder welches Abstimmungsergebnis mit den Aufwendungen unterstützt werden sollen.

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 beziehungsweise zu erzielen beabsichtigen. Andererseits dient die Auflistung der Einnahmequellen der Kontrolle, ob die Angaben vollständig und korrekt sind.²²

¹⁸ Erläuterungen Verordnung, Art. 5.

¹⁹ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. d.

²⁰ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. e.

²¹ Erläuterungen Verordnung, Art. 2 lit. e.

²² Erläuterungen Verordnung, Art. 9.

2.4 Modalitäten der Offenlegung von Zuwendungen über Fr. 15'000.–

Die Angaben über die Zuwendungen über Fr. 15'000.– sind in einem elektronischen Register, das von der EFK zur Verfügung gestellt wird, einzutragen. Sie sind mit einem Auszug aus der Buchhaltung und einem Bankauszug oder einer Bestätigung der Zuwenderin oder des Zuwenders zu belegen.

Zuwenderin oder Zuwender ist die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die die Zuwendung ursprünglich erbrachte, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen. Erbringt eine juristische Person eine Zuwendung, weil sie eine politische Partei oder Kampagne unterstützen will, so sind die Angaben (Name, Sitz etc.) dieser AG anzugeben. Erbringt allerdings eine Privatperson beispielsweise einer 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.²³

Eine Zuwendung gilt als gewährt, wenn die Empfängerin oder der Empfänger über sie verfügt oder wenn sie im Hinblick auf eine Kampagne versprochen ist, ihre Erbringung aber noch aussteht und die Empfängerin oder der Empfänger nach Treu und Glauben davon ausgehen darf, dass er oder sie diese auch erhalten wird.²⁴

Bei nichtmonetären Zuwendungen sind der Sachwert und die Art der Dienstleistung sowie die Berechnung des gemeldeten Sach- und Dienstleistungswertes anzugeben. Für die Berechnung gelten die marktüblichen Bedingungen.²⁵

Die Zuwendung ist innert fünf Arbeitstagen ab Eingang oder Kenntnisnahme der gewährten Zuwendung zu melden.

2.5 Meldeverfahren

Die politischen Akteurinnen und Akteure haben ihre finanziellen Angaben und Dokumente nach den Art. 76b und 76c BPR sowie ihre persönlichen Daten (Name, Vorname, Adresse, Wohnsitzgemeinde oder Firmenname und Geschäftssitz) rechtzeitig und unaufgefordert im elektronischen Register der EFK einzutragen. Ausnahmsweise können die Angaben in Papierform per Post und mit den dafür zur Verfügung stehenden Formularen der EFK eingereicht werden.²⁶

2.6 Verpflichtete Parteien und parteilose Mitglieder der Bundesversammlung

Der Offenlegungspflicht unterstehen die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien unabhängig davon, ob sie national oder ausschliesslich kantonale, regionale oder kommunal organisiert sind sowie die parteilosen Mitglieder der Bundesversammlung, die als solche gewählt wurden oder während ihrer Amtszeit parteilos werden.

Die grossen Parteien, die national organisiert sind, setzen sich aus kantonalen Sektionen zusammen, die sich oftmals wiederum in kommunale Sektionen aufspalten. Manchmal bilden auch Jungparteien eigene Sektionen der nationalen Partei. Sofern eine nationale Parteiorganisation existiert,

²³ Erläuterungen Verordnung, Art. 10.

²⁴ Erläuterungen Verordnung, Art. 10.

²⁵ Erläuterungen Verordnung, Art. 10.

²⁶ Erläuterungen Verordnung, Art. 8.

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.²⁷

In der Bundesversammlung vertreten sind auch Parteien ohne nationale Organisationsstrukturen, die beispielsweise nur in bestimmten Kantonen vorkommen können (aktuell etwa die Lega dei Ticinesi und die Genfer Partei Ensemble à Gauche). Möglich wäre auch, dass Parteien, die nur in einer Gemeinde bestehen, Personen in die Bundesversammlung entsenden. Vorstellbar sind auch regional organisierte Parteien, beispielsweise, wenn sie eine Sprachregion vertreten. Fehlt es einer Partei an einer nationalen Organisation, gilt die Offenlegungspflicht für die betreffende kantonale, regionale oder kommunale Partei.²⁸

Parteilose können so gewählt worden sein oder auch im Verlaufe ihrer Amtszeit parteilos werden, sei es durch Austritt oder Ausschluss aus ihrer bis-herigen Partei oder weil sich ihre Partei auflöst. 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.²⁹

2.7 Offenlegung der Einnahmen der politischen Parteien

Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien legen ihre Finanzierung für das Kalenderjahr offen. Sie melden die Angaben bis spätestens 30. Juni des Folgejahres.

2.8 Offenlegung von Zuwendungen an parteilose Mitglieder der Bundesversammlung

Parteilose Mitglieder der Bundesversammlung legen monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen für das Kalenderjahr offen. Sie melden die Zuwendungen bis spätestens 30. Juni des Folgejahres. Meldepflichtig sind Zuwendungen, die während der Parteilosigkeit gewährt werden.

2.9 Offenlegung der budgetierten Einnahmen und Zuwendungen über Fr. 15'000.–

Müssen Kampagnenführende annehmen, dass die Aufwendungen für eine Kampagne mehr als Fr. 50 000.– betragen werden, so melden sie die budgetierten Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen von mehr als Fr. 15'000.– innert der Frist nach Art. 76d Abs. 1 BPR.

Ergibt sich diese Annahme erst nach Ablauf der Frist, so sind die budgetierten Einnahmen sowie monetären und nichtmonetären Zuwendungen von mehr als Fr. 15'000.– innert fünf Arbeitstagen nachzumelden.

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

2.10 Offenlegung der Schlussrechnung

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

²⁷ Erläuterungen Verordnung, Art. 3.

²⁸ Erläuterungen Verordnung, Art. 3.

²⁹ Erläuterungen Verordnung, Art. 4.

2.11 Formelle Kontrolle

Die EFK (Kontrollstelle) kontrolliert, ob die Meldungen vollständig sind und fristgerecht eingereicht wurden.

Im Rahmen der formellen Kontrolle wird geprüft, ob alle Angaben und Dokumente gemäss den neuen Bestimmungen von den politischen Akteurinnen und Akteuren innert Frist eingereicht worden sind (Vollständigkeit und Einhaltung der Frist). Die formelle Kontrolle erfolgt in jedem Fall und bei allen offenlegungspflichtigen Akteurinnen und Akteuren, das heisst bei jeder in der Bundesversammlung vertretenen politischen Partei, bei allen parteilosen Mitgliedern der Bundesversammlung und bei allen betroffenen politischen Akteurinnen und Akteuren im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen.

Stellt die EFK fest, dass gewisse Angaben oder Dokumente nicht fristgerecht eingereicht worden sind, fordert sie die verpflichteten Akteurinnen und Akteure auf, die erforderlichen Angaben oder Dokumente nachzuliefern. Hierfür setzt sie ihnen eine Nachfrist. Neben verspätet eingereichten, unvollständigen oder gar nicht übermittelten Angaben sowie Angaben ohne gesetzlich geforderte Belege gelten auch Daten beziehungsweise Angaben und Dokumente mit offensichtlichen inhaltlichen Mängeln als nicht vollständig eingereicht.

2.12 Materielle Kontrolle

Im Rahmen der materiellen Kontrolle wird die Korrektheit der Angaben und Dokumente geprüft. Die materielle Kontrolle erfolgt stichprobenweise bei jeder Wahl oder Abstimmung bei den Kampagnenführenden sowie jährlich bei den politischen Parteien. Konkret wird geprüft, ob die gemeldeten Angaben und Dokumente inhaltlich korrekt beziehungsweise die angegebenen Einnahmequellen, Zuwendungen und Beträge richtig und vollständig sind.

Weiter kann die EFK im Rahmen der materiellen Kontrolle prüfen, ob es die politischen Akteurinnen und Akteure pflichtwidrig unterlassen haben, alle ihre Angaben und Dokumente zu melden und bei Bedarf zu belegen. Reicht beispielsweise eine politische Partei mit Blick auf eine bestimmte Abstimmung kein Budget ein, so kann die EFK prüfen, ob sie die gesetzlichen Kriterien der Offenlegungspflicht tatsächlich nicht erfüllt. Eine solche Kontrolle wird insbesondere dann durchgeführt, wenn die EFK aufgrund konkreter Umstände annimmt, dass die Kampagnenführenden den Schwellenwert möglicherweise überschritten haben.

Stellt die EFK fest, dass gewisse Angaben oder Dokumente nicht korrekt eingereicht worden sind, fordert sie die verpflichteten Akteurinnen und Akteure auf, die erforderlichen Angaben oder Dokumente nachzuliefern. Hierfür setzt sie ihnen eine Nachfrist.

Werden die Angaben und Dokumente auch innert der angesetzten Nachfrist nicht nachgeliefert, so ist die EFK verpflichtet, dies bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Sie weist bei der Nachfristansetzung auf diese Anzeigepflicht hin.

Die Kontrollen finden nach dem Zufallsprinzip oder bei Verdacht auf einen 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 materielle Stichprobenkontrolle kann vor Ort, das heisst in den Lokalen oder Büros der offenlegungspflichtigen natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften, stattfinden. Diese Regelung bezweckt, die Kontrollen in jenen Fällen zu erleichtern, in denen eine Prüfung vor Ort (beispielsweise gegenüber der Einreichung der Unterlagen im Rahmen der Mitwirkungspflicht) unkomplizierter und effizienter scheint. Die Kontrollbehörde soll rasch feststellen können, ob die Angaben richtig sind oder allenfalls Strafanzeige 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.

2.13 Mitwirkung

Die EFK kann von den verpflichteten Akteurinnen und Akteuren verlangen, bei ihren Abklärungen mitzuwirken und die notwendigen Unterlagen und Informationen zur Verfügung zu stellen. Werden erforderliche Angaben zu spät eingereicht oder sind sie inkorrekt, so ist die EFK verpflichtet, dies bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Sie weist bei der Nachfristansetzung auf diese Anzeigefrist hin.

2.14 Veröffentlichung der Angaben und Dokumente

Die EFK kann die veröffentlichten Angaben und Dokumente mit Sachinformationen und Statistiken ergänzen, soweit diese der Erklärung und Konkretisierung der Angaben dienen. Nicht veröffentlicht werden Dokumente, wie Bankauszüge und Zahlungsbestätigungen, die eine gemeldete Angabe belegen.

2.15 Modalitäten der Veröffentlichung

Die EFK weist bei der Veröffentlichung darauf hin, dass sie die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Dokumente nicht gewährleistet. Die eingereichten Angaben und Dokumente werden auch dann veröffentlicht, wenn ein Verdacht auf einen Verstoß gegen die Offenlegungspflichten besteht und ein Strafverfahren eingeleitet wird. Aus dem Verzicht auf eine Publikation könnte unter Umständen geschlossen werden, dass gegen bestimmte politische Akteurinnen und Akteure Strafanzeige erhoben worden ist. Ein solcher Hinweis wäre unzulässig, ebenso ein Vermerk, es sei ein Strafverfahren eingeleitet worden.

Die Verantwortung für die veröffentlichten Angaben bleibt bei den politischen Akteurinnen und Akteuren. Es besteht dadurch zwar ein gewisses Risiko, dass die veröffentlichten Angaben falsch sind und dies infolge der Dauer eines Strafverfahrens erst später bekannt wird. Dem möglicherweise verfälschten Bild der veröffentlichten Angaben wird Rechnung getragen, indem die EFK die Publikation mit dem Hinweis ergänzt, dass sie die Richtigkeit der Angaben nicht gewährleistet.

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

2.16 Datum der Veröffentlichung der Meldungen der politischen Parteien und Parteilosen

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

2.17 Dauer der Veröffentlichung

Die EFK publiziert die Angaben und Dokumente während fünf Jahren. Die Frist läuft ab der Einreichung der Angaben und Dokumente. Die Aufbewahrung der Angaben und Dokumente richtet sich nach dem Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998.

2.18 Rückerstattung unrechtmässig erhaltener Zuwendungen

Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland sind innert 30 Tagen ab Eingang der Zuwendung zurückzuerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, so muss die Zuwendung der EFK spätestens innert fünf Tagen nach Ablauf der Frist gemeldet werden. Die EFK regelt die Modalitäten der Ablieferung an den Bund.