

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
cornelia.perler@bj.admin.ch

31. März 2022

Stellungnahme zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Frau Perler

Im Dezember 2021 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economie suisse nimmt gestützt auf die Rolle des Verbandes als direkt adressierter Akteur bei politischen Kampagnen sowie dem Input aus dem Kreise der Mitglieder wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economie suisse unterstützt den politischen Willen, Transparenz beim Mitteleinsatz in der Schweizer Politiklandschaft zu schaffen. economie suisse führt regelmässig Kampagnen in wirtschaftspolitischen Fragen und ist sich dabei seiner staats- und demokratiepolitischen Verantwortung bewusst. Richtig und fair angewandt ist eine Transparenzregulierung eine Opportunität für die Demokratie, da sie ein klares Bild über die eingesetzten Mittel in der Politik schafft und es damit dem Stimmvolk ermöglicht wird, diese Information im Rahmen der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Eine lückenhafte Erfassung der finanziellen und personellen Mittel dagegen führt de facto zu einer amtlich legitimierten, verfälschten Darstellung. Ein solches Zerrbild wäre das Gegenteil dessen, was der ursprüngliche politische Wille der Initianten und des Gesetzgebers war. Erreicht würde nicht mehr Transparenz, sondern eine offizielle Scheintransparenz, welche die politische Willensbildung negativ beeinflussen könnte.

Vor diesem Hintergrund gilt es, Mängel der Vorlage klar zu benennen:

- Die Vorlage verfehlt es, ausreichend Klarheit zu schaffen, welche Vorgänge welches Verhalten zur Folge haben sollen. Damit wird der strafrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz verletzt. Rechtsentwicklung darf nicht über Strafverfahren zu Lasten der Adressaten der Regulierung erfolgen (Ziff. 2).

- Die Vorlage erfüllt die Anforderungen an eine objektive Darstellung der eingesetzten Mittel in der schweizerischen Politiklandschaft nicht. Unterschiedliche Formen des Mitteleinsatzes müssen sich gegenüberstellen lassen. Dies muss in der Verordnung so weit wie möglich berücksichtigt werden (Ziff. 3).

1 Einleitung

economiesuisse ist ein wichtiger Kampagnenakteur bei wirtschaftspolitischen Volksabstimmungen in der Schweiz. Der Verband ist sich dabei seiner staats- und demokratiepolitischen Verantwortung bewusst. Transparenzbestimmungen zur Politikfinanzierung hätten das Potential aufzuzeigen, welcher Mitteleinsatz heute in der Schweiz bei politischen Vorlagen und Wahlen erfolgt. Diese Information kann für das Stimmvolk relevant sein. Entsprechend wichtig ist daher, dass die Angaben – ungeachtet aus welchen politischen Kreisen sie stammen - direkt vergleichbar sind. Es dürfen aus demokratiepolitischen Erwägungen keine Fehlinterpretationen in Bezug auf den erfolgten Mitteleinsatz der unterschiedlichen politischen Akteure vorgenommen werden können.

economiesuisse bezweifelt, dass die von der Verordnung aktuell vorgesehenen Bestimmungen diese beabsichtigte Wirkung entfalten können und ein objektives Bild der Politikfinanzierung ermöglichen. Zahlreiche politische Akteure handeln heute mit höchster Professionalität und unter substanziellem Mitteleinsatz. Die politischen Lager investieren bei vielen Abstimmungen oftmals vergleichbare Aufwendungen. Wie unlängst die Abstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative gezeigt hat, sind auf beiden Seiten vergleichbare Mittel vorhanden, die den Möglichkeiten der Wirtschaft in nichts nachstehen und diese sogar übersteigen. Ein unlängst erschienenenes Buch bestätigt diese Einschätzung¹. economiesuisse erwartet, dass die Regulierung so ausgestaltet wird, dass die Kräfteverhältnisse transparent werden und sich einzelne Akteure nicht hinter unklaren Formulierungen und vermeintlicher Nichtbetroffenheit verstecken können.

Falls auf Grund der neuen Regeln der Eindruck entstünde, dass eine Koalition gesamthaft mehr in eine Abstimmung investiert als die andere, dies aber nicht zutrifft, da der Mitteleinsatz nicht von den Bestimmungen erfasst wurde, so beispielsweise durch Crowdfunding oder nicht erfasste Tätigkeiten unter den Schwellenwerten einzelner Akteure, die gleichwohl koordiniert auftreten, ist die daraus resultierende Falschinterpretation in der Öffentlichkeit staatspolitisch heikel. Die Einführung der neuen Regeln würde unserer Demokratie und ihrer Verankerung/Beteiligung im Volk damit mehr schaden als nützen.

2 Rechtssicherheit / Verfahren

Das System der Transparenzregeln ist in der Schweiz auf nationaler Ebene neu und noch unerprobt. Zahlreiche Fragen sind offen und müssen geklärt werden. Dies bestätigte in den vergangenen Wochen auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die als Aufsichtsbehörde vorgesehen ist. Ungeklärte Punkte, die in der Praxis von erheblicher Relevanz sind, bestehen namentlich bei der Abgrenzung und Berechnung von unterschiedlichen Vorgängen, die eine Meldepflicht zur Folge haben. Insbesondere vor dem Hintergrund der Strafbestimmungen von Art. 76j des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ist dies staatspolitisch und rechtspolitisch fragwürdig. Das durch eine derart pauschale Strafnorm sanktionierte Verhalten ist nicht ausreichend vorhersehbar, damit eine Bestrafung der Adressaten, welche mangels Klarheit auch eine andere Interpretation als die EFK vornehmen könnten, angemessen ist.

¹ Peter Buomberger, Daniel Piazza, Wer finanziert die Schweizer Politik? Auf dem Weg zu mehr Transparenz und Demokratie. Mit 14 Tipps für politisches Fundraising, 2022, NZZ Libro.

Die Adressaten der neuen Regulierung müssen klar erkennen können, was als Fehlverhalten eingestuft würde und damit strafrechtlich relevant wäre. Heute sind weder die Vorhersehbarkeit des Fehlverhaltens noch die Gleichbehandlung eines Sachverhalts durch die EFK, welche ja eine Strafanzeige machen würde und damit einen enormen Interpretationsspielraum hat, gesichert. Das öffnet gewollt oder nicht die Tür zu staatlicher Willkür.

Vor diesem Hintergrund besonders fragwürdig ist das von der EFK in der Diskussion aufgebrachte Vorgehen. Statt vor Inkraftsetzung der neuen Regeln Klärung zu schaffen, beabsichtigt die EFK nach deren Inkraftsetzung durch Strafverfahren und über die Zeit die Lückenfüllung vorzunehmen. Ein solches Vorgehen ist präzedenzlos und wird mit Nachdruck abgelehnt.

Strafverfahren bedeuten für die involvierten Personen und Organisationen einen hohen persönlichen Stress, Aufwand sowie ein enormes Reputationsrisiko. Strafverfahren würden medial ausgeschlachtet und würden zu Vorverurteilungen führen. Das wäre der Fall selbst bei einer Einstellung des Verfahrens, weil zwischen Strafanzeige und Einstellungsverfügung oft viel Zeit verstreicht und das Resultat medial kaum wiedergegeben wird. Das von der EFK vorgesehene Verfahren würde aus Sicht der Öffentlichkeit wegen der Vorverurteilungen und der medialen Asymmetrie der Berichterstattung zu einem generellen Reputationsschaden der politischen Arbeit und deren Akteure führen.

Strafverfahren sind damit keineswegs zur Rechtsentwicklung in einem noch wenig etablierten Rechtsgebiet geeignet. Wie bei allen Regulierungsvorhaben ist stattdessen auch hier rechtsstaatlich belastbar sicherzustellen, dass die Regulierungsunterworfenen klar wissen, was der Staat von ihnen verlangt, damit sie sich entsprechend vorbereiten und die neuen Regeln anwenden können.

economiesuisse pocht daher auf berechenbaren und planbaren Regeln. Soweit dies durch Gesetz und Verordnung nicht möglich ist, wird es an der Aufsichtsbehörde liegen, im Vorfeld die notwendige Klarheit zu schaffen und ständig dazu beizutragen, dass alle Adressaten die aktuelle Praxis kennen. Sollten auf dem Tool der EFK beispielsweise wie angekündigt Auskünfte zur Erfassung relevanter Vorgänge erteilt werden, so müssen diese einerseits rechtlich verbindlich erfolgen und andererseits für alle Adressaten einsehbar sein. Nur so kann eine Informationsasymmetrie bei den Akteuren verhindert werden.

economiesuisse erwartet daher, dass der Bundesrat und die mit dem Vollzug befasste EFK schnell und über die Verordnung hinaus Rechtssicherheit schaffen. Alternativ – sollten sich weder das BJ im Rahmen der Verordnung noch die EFK im Stande sehen, in angemessener Frist vor Inkrafttreten der neuen Regeln Rechtssicherheit zu schaffen - sind insbesondere die Strafbestimmungen mangels ausreichender Bestimmtheit auszusetzen. Alles andere wäre rechtsstaatlich fragwürdig. Eine Rechtsentwicklung über Strafverfahren ist nicht akzeptabel.

3 Schaffung der objektiven Vergleichbarkeit des Mitteleinsatzes in der Schweizer Politiklandschaft: Erfassung aller geldwerten Leistungen

Unter dem Gesichtspunkt der Objektivität und Fairness und vor dem Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung ist entscheidend, dass mit den neuen Regeln für alle politischen Akteure gleich lange Spiesse geschaffen werden. Dies erfordert Präzisierungen in der Verordnung und den Begleitmaterialien. Ebenso ist nach Inkraftsetzung der neuen Regeln die umfassende breite Aufklärung durch den Bund und die Kontrolle aller politischen Akteure in der Schweiz erforderlich. Dies betrifft insbesondere diejenigen Akteure, die von sich annehmen, die Schwellenwerte von 50'000 Franken, resp. 15'000 Franken nicht zu erreichen oder die neuen Regeln gar nicht auf dem Radar haben. Ohne konsequente Anwendung der neuen Bestimmungen auf sämtliche politische Akteure besteht die Gefahr einer «offiziellen Scheintransparenz».

3.1 Einführung eines obligatorischen Kontrollmechanismus für alle politischen Akteure
Grundlage aller Pflichten ist die Kenntnis des politischen Akteurs, dass er einen offenlegungspflichtigen Schwellenwert erreicht hat. Damit er diese Information überhaupt erhalten kann, muss er verpflichtet werden, die von ihm investierten Mittel vom ersten Moment an zu erfassen.

Art. 2 lit. d des Vorentwurfes definiert die Kampagnenführung als einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten unter Einsatz von monetären und/oder nichtmonetären Mitteln, um eine Wahl in die eidgenössischen Räte oder eine eidgenössische Abstimmung unmittelbar zu beeinflussen. Damit sind grundsätzlich alle natürlichen und juristischen Personen in der Schweiz von den Bestimmungen erfasst und müssen ihren Mitteleinsatz offenlegen, sobald sie den Schwellenwert von CHF 50'000 überschreiten. Dies dürfte bei weitem nicht allen Akteuren in dieser Klarheit auch bewusst sein. Wenn diese sich von den neuen Regeln zum Vornherein nicht angesprochen fühlen, werden sie aber auch nicht in der Lage sein, das Erreichen des Schwellenwertes zu erkennen. Dies gilt es mit einer obligatorischen Buchführungspflicht für alle Akteure zu verhindern, die mehr tun als nur Mittel für kampagnenführende Organisationen bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zu beschaffen.

Jeder politische Akteur, der eine eidg. Wahl oder Kampagne zu beeinflussen beabsichtigt, sollte darum verpflichtet werden, sich bei der EFK zu melden und sich in einem Zentralregister erfassen zu lassen. Er verpflichtet sich sodann, ab Zeitpunkt der Meldung umfassend Buch zu führen über aufgewendete Eigenmittel, finanzielle Zuschüsse und eingehende geldwerte Leistungen, damit er bei Erreichen der entsprechenden Schwellenwerte in der Lage ist, seiner Offenlegungspflicht nachzukommen und die Kontrollbehörde eine Möglichkeit hat, die Angaben auch nachzuvollziehen. Zum Zeitpunkt der Anmeldung kann der politische Akteur auch auf andere Akteure hinweisen, mit denen er zusammenarbeitet und deklarieren, dass er eine gemeinsame Buchhaltung mit den anderen Akteuren zu führen beabsichtigt. Dabei ist es dem Akteur freigestellt, ob er die Buchhaltung auf seinen eigenen Systemen oder auf dem – dies dürfte vor allem für kleinere Akteure interessant sein – von der EFK angebotenen System führen will.

Der Bundesrat gibt die offiziellen Abstimmungstermine erst vier bis sechs Monate vor dem Termin bekannt. Die gesetzliche Reportingpflicht beginnt aber 12 Monate vor dem Referenzzeitpunkt des Abstimmungstermins. Dies führt dazu, dass alle kampagnenführenden Akteure faktisch zu einer rollenden Führung eines umfassenden Zuwendungsregisters verpflichtet sein müssen, schliesslich kann niemand genau wissen, ab wann rückwirkend die Reportingpflicht gilt.

3.2 Verhinderung des Rechtsmissbrauches durch koordiniert agierende Akteure unter den Schwellenwerten

Art. 2 lit. e des Vorentwurfes definiert die gemeinsame Kampagnenführung als einmalige oder wiederholte Durchführung von Aktivitäten nach Art. 2 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. Diese Definition erfasst wichtige Akteure, die gerade in Zukunft noch an Bedeutung zulegen dürften, nicht ausreichend: Koordiniert agierende, kleinere Akteure sind heute mindestens ebenso schlagkräftig wie einzelne grosse Akteure; die Digitalisierung hat zu einer starken Beschleunigung der diesbezüglichen Entwicklungen und der Zunahme der Bedeutung von koordinierten Klein- und Kleinstgruppierungen geführt. Es braucht ein explizites Verbot, durch die planmässige und koordinierte Nutzung von einzelnen Akteuren, die für sich selber betrachtet alle unter den jeweiligen Schwellenwerten operieren können, die Meldepflichten zu umgehen. Jede Form der faktischen Koordination muss dazu führen, dass mehrere Akteure als einzelner Akteur angeschaut werden.

Schliesslich hat der Bund auch sicherzustellen, dass bei der zuständigen Kontrollbehörde vor Inkrafttreten der neuen Regeln spezifisches Knowhow aufgebaut wird. Dieses ist nötig, um die operationalen Prozesse bei Wahlen/Kampagnen korrekt einzuordnen und Lücken im Reporting zu erkennen.

3.3 Klarere Erfassung nicht monetärer Zuwendungen

Art. 2 lit. c des Vorentwurfes definiert die nicht monetären Zuwendungen als Zuwendungen von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften, welche unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erfolgen: dies in Form von Sachwerten oder Dienstleistungen und wenn für die Empfängerin oder den Empfänger aus den Umständen erkennbar wird, 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.

Auch wenn der Sinn der letzten Bestimmung klar ist und durch die Begleitmaterialien noch konkretisiert wird, ist in der gewählten Formulierung insbesondere für den juristischen Laien nicht ausreichend klar, dass faktisch alle professionell angebotenen Dienstleistungen oder auch Infrastrukturkosten als nicht monetäre Zuwendungen gelten werden. Dies dürfte gerade im Umfeld von ideellen Organisationen von erheblicher Bedeutung sein. Verordnung oder Begleitmaterialien müssen derart präzisiert werden, dass kein Interpretationsspielraum besteht. So sind Löhne, Entschädigungen, aber auch geldwerte Leistungen (zur Verfügung stellen von Adressen/Werbekanälen) oder das Anbieten der eigenen Gebäude als Werbefläche (so geschehen durch Kirchen im Abstimmungskampf zur Konzernverantwortungsinitiative) erfasst und müssen bei Überschreiten der Schwelle von 15'000 Franken publiziert werden. Nur so kann dieser im Politalltag regelmässig erfolgende, massive Mitteleinsatz auch für das Stimmvolk sichtbar gemacht werden. Dies muss klarer aus dem Verordnungstext und den Begleitmaterialien hervorgehen.

4 Einzelne Abgrenzungsfragen / Überlegungen

Zusätzlich zu diesen grundsätzlichen Problempunkten gibt es weitere praxisrelevante Abgrenzungsfragen, die wir hier exemplarisch aufführen.

- Es bestehen erhebliche Unklarheiten, inwiefern allgemeine Informationskampagnen, die parallel oder im Vorfeld einer Abstimmung geführt werden von der eigentlichen Kampagne abgegrenzt werden (Bsp. Biodiversität, Rettet das Klima). Sollten diese in zeitlicher Nähe zu einer eigentlichen Kampagne erfolgen, müssen sie im Zweifel der Kampagne angerechnet werden, da ansonsten das Risiko der Rechtsumgehung besteht.
- Es braucht im Kontext der nichtmonetären Zuwendungen Überlegungen zu sinnvollen Pauschalierungen, damit einerseits der Verwaltungsaufwand gerade für kleine Akteure bewältigbar bleibt und andererseits beispielweise keine Rückschlüsse auf Löhne einzelner Personen möglich werden. Denkbar wäre, dass für ein Stellenäquivalent oder die Miete einer Räumlichkeit ein bestimmter Pauschalbetrag festgelegt wird, der als nichtmonetäre Zuwendung den budgetierten Einnahmen hinzuzufügen ist.

5 Fazit

economiesuisse wird die neuen Transparenzbestimmungen und Vorgaben anwenden. Geldwerte Leistungen wird economiesuisse konstant und systematisch über eine Projektbuchhaltung erfassen. Dies in allen, teils intensiven und im Rahmen von unterschiedlichen Allianzen geführten Kampagnen. Zuwendungen werden in die Schlussrechnungen einfließen und bei Überschreiten der relevanten Meldeschwellen auch in Bezug auf ihre Zuwerder ausgewiesen.

Die Umsetzung der Regulierung wird economiesuisse - aber auch zahlreiche weitere politisch tätige Organisationen - vor erhebliche administrative Herausforderungen stellen. Die Problematik ist dabei klar: um eine klare Aussage über die Finanzierung in der Politik zu erlangen, braucht es strenge Regeln. Diese wiederum müssen aber grundsätzlich jeden politisch aktiven Akteur unabhängig seiner Grösse erfassen, damit bei Erreichen der Meldeschwellen die entsprechende Transparenz geschaffen werden kann.

Je strenger die Regeln ausgelegt und kontrolliert werden, desto schwieriger umsetzbar werden sie. Auf der anderen Seite gilt: Je lückenhafter die Regeln und deren Durchsetzung, je mehr Ausnahmen, desto weniger kann der Gesetzauftrag mit dem Ziel der Schaffung von Transparenz und der objektiven Vergleichbarkeit der Aufwendungen aller politischen Akteure erfüllt werden. Auf Grund der staatspolitischen Bedeutung und dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers kann in diesem speziellen Themenfeld auf kleinere Akteure oder spezielle Organisationsformen einzelner – meist kleinerer - Akteure keine Rücksicht genommen werden.

Jeder politische Akteur muss erkennen, dass er den neuen Buchhaltungs- und Meldepflichten untersteht und sich künftig so organisieren, dass er über den Schwellenwerten die Offenlegungspflicht gewährleistet. Dazu braucht es nebst der klaren Formulierung dieser Erwartung in der Verordnung auch eine breit angelegte Informationskampagne durch den Bund. Ansonsten riskieren die neuen Bestimmungen zwar erheblichen Aufwand zu generieren, dabei aber die angestrebte Transparenz nicht zu schaffen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Erich Herzog
Mitglied der Geschäftsleitung

Adrian Michel
Projektleiter Kampagnen