

Transparenz bei der Politikfinanzierung – Die Rolle der Exekutive bei der Umsetzung einer transparenten Finanzierung von Abstimmungen und Wahlen – ein unlösbares Dilemma?

Andrea Töndury/Rahel Altmann¹

Abstract

Seit dem 23. Oktober 2022 gelten auf Schweizerischer Bundesebene gemäss dem Bundesgesetz über die politischen Rechte neue Bestimmungen zur Transparenz bei der Politikfinanzierung (Art. 76b ff. BPR). Die staatsrechtliche Lehre hat die neue Regelung wiederholt kritisiert. Die Kritik betrifft nicht nur die von der Offenlegungspflicht erfassten politischen Akteure sowie die Art und die Höhe der offenlegungspflichtigen Finanzierungen, sondern insbesondere wird auch die Rolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anlässlich der Kontrollen und der Veröffentlichung der Angaben zur Politikfinanzierung hinterfragt.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Rolle der Exekutive bei der Umsetzung der Transparenzbestimmungen mit Fokus auf eidgenössische Wahl- und Abstimmungskampagnen. Neben der EFK in ihrer zentralen Funktion als Kontroll- und Publikationsorgan wird ein besonderes Augenmerk auf den Bundesrat gerichtet, dem eine Doppelfunktion zukommt – einerseits als Verordnungsgeber und andererseits als wahlleitende Behörde im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen.

¹ Wir bedanken uns bei Danai Spiess für die hilfreiche Unterstützung bei der Erarbeitung des Beitrags und bei Dr. iur. Kaspar Plüss für die wertvollen Rückmeldungen.

A. Einleitung

Der erstgenannte Autor dieses Beitrags hat anlässlich seiner Antrittsvorlesung an der Universität Zürich im Mai 2018 folgende These zur Transparenz bei der Politikfinanzierung aufgestellt: Nach Einführung der gesetzlichen Offenlegungspflichten dürfe darauf vertraut werden, dass die Parteien und weiteren politischen Akteure diesen grundsätzlich nachkommen würden. Die Unterlegung mit Sanktionsmitteln würde gegenüber unwilligen Beteiligten darüber hinaus eine Signalwirkung entfalten: Wer den gesetzlichen Pflichten nicht nachkomme, handle nicht einfach schlau oder unmoralisch, sondern verletze in rechtswidriger Weise die demokratischen Spielregeln.²

Die neu geltende Regelung zur Offenlegung der Politikfinanzierung im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)³ wurde am 18. Juni 2021 von National und Ständerat als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative vom 10. Oktober 2017 „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“⁴ beschlossen. Das Inkrafttreten erfolgte auf den 23. Oktober 2022⁴ zusammen mit der vom Bundesrat am 24. August 2022 erlassenen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi).⁵

Die bisherigen Praxiserfahrungen ermöglichen eine Ersteinschätzung der neuen Regelung. Lag der Bundesrat rückblickend richtig mit seiner in der Botschaft zur Transparenzinitiative geäußerten pessimistischen Einschätzung, wonach die politischen Akteure aktiv die Umgehung von Transparenzregeln betreiben würden und die Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen mit den Besonderheiten des politischen Systems kaum vereinbar seien?⁶ Genügen die neu fest-

2 A. Töndury, *Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit*, ZBl 2018, S. 563 (578).

3 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (BPR, SR 161.1).

4 Art. 76b – 76k BPR, AS 2022 466; Parlamentarische Initiative, Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) vom 24.10.2019, BBl 2019 7875 und die entsprechende Stellungnahme des Bundesrats vom 27.11.2019, BBl 2019 8207.

5 Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24.8.2022 (VPofi, SR 161.18); AS 2022 490.

6 Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ vom 29.8.2018, BBl 2018 5623, 5665 f. sowie dessen Stellungnahme vom 27.11.2019 in BBl 2019 8207, 8210; vgl. für weitere Gegenargumente des Bundesrats in Bezug auf frühere Bestrebungen zur

gelegten Kontroll-, Informations- und Sanktionsmittel der EFK, um die angestrebte Signalwirkung zu erzielen? Welche Einflussmöglichkeiten oder gar Pflichten hat der Bundesrat im Hinblick auf eine transparente Finanzierung bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen – einerseits als Verordnungsgeber, andererseits als verfassungsrechtlich „Wächter der politischen Rechte“?

B. Ausgangslage

Der Einsatz von monetären oder anderen finanziellen Mitteln ist im Abstimmungs- und Wahlkampf ein legitimes Mittel, um politische Interessen zu verfolgen und sich am politischen Prozess zu beteiligen.⁷ Bereits der Verdacht auf Käuflichkeit eines Wahl- oder Abstimmungsergebnisses schadet hingegen dem Vertrauen in die Legitimität politischer Entscheide.⁸ Ungleich verteilte finanzielle Mittel können die Art und Weise der Kampagnenführung von Wahlen und Abstimmungen beeinflussen und damit die politische Chancengleichheit mindern.⁹ Transparenz über die Politikfinan-

Einführung von Transparenzbestimmungen *N. Braun Binder/H. K. Heusser/T. Schiller*, Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014, S. 47.

7 *Töndury*, Politik (Fn. 2), S. 573; a. M. *L. Schaub*, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen. Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Diss. Basel, Zürich/St. Gallen 2012, S. 170 ff.; vgl. ferner zur Politikfinanzierung in der Schweiz *P. Buomberger/D. Piazza*, Wer finanziert die Schweizer Politik? Auf dem Weg zu mehr Transparenz und Demokratie, mit 14 Tipps für politisches Fundraising, Basel 2022, S. 57 ff.

8 *Braun Binder/Heusser/Schiller*, Gutachten (Fn. 6), S. 30; *M. Caroni*, Geld und Politik, Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Habil. Bern 2009, S. 406; vgl. auch *Votum G. Suter* in AB 2021 N 963; vgl. zur Bedeutung der Transparenz über die Politikfinanzierung auch *M. Hilti*, Zu Schwierigkeit und Möglichkeit der Regulierung der Politik am Beispiel der Transparenzinitiative, LeGes 34 (2023), Rn. 2.

9 Vgl. *L. Schaub*, Auch politischer Wettbewerb bedarf staatlicher Ordnung: ein Beitrag zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, AJP 2011, S. 1600 (1604 f.); *Caroni*, Finanzierung (Fn. 8), S. 50 und 405 f.; *P. M. Schiess Rütimann*, Politikfinanzierung in der Schweiz, der Gesetzgeber ist gefordert, in: *J. Baer/W. Rother* (Hrsg.), Geld, philosophische, literaturwissenschaftliche und ökonomische Perspektiven, Basel 2013, S. 91 (97); *W. Linder/S. Mueller*, Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 4. Aufl., Bern 2017, S. 341 und 474.

Ungeachtet, ob diesen Thesen gefolgt wird, ist zusammenfassend festzuhalten, dass im Rahmen der Umsetzung der gesetzlichen Transparenzbestimmungen in Bezug auf die Kontrolle und Veröffentlichung der offenlegungspflichtigen Angaben eine differenzierte Auseinandersetzung mit Art. 34 Abs. 2 BV erforderlich ist. Zumindest trägt ein rein passives Rollenverständnis der Rolle des Bundesrats und der EFK den aus Art. 34 Abs. 2 BV ergebenden Ansprüchen und Pflichten u. E. nicht genügend Rechnung. Bei der Ausgestaltung der Transparenzbestimmungen ist stets zu beachten, dass die zuständige Behörde gerade im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen allenfalls über Informationen verfügt, die für einen offenen Meinungsbildungsprozess und insofern auch für eine unverfälschte Stimmabgabe im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV von erheblicher Bedeutung sind. Dabei ist der Bundesrat gehalten, bei offensichtlichen und schwerwiegenden Desinformationen, die sich auf die von der EFK publizierten Daten im Wahl- oder Abstimmungskampf beruhen, zu intervenieren und allfällige fehlerhaft veröffentlichte Daten zu korrigieren.

E. Transparenz in der Politikfinanzierung: Eine unlösbare Aufgabe?

Einleitend haben wir die Fragen aufgeworfen, ob sich das im Vorfeld der Einführung der Transparenzbestimmungen erhoffte Vertrauen oder das verschiedentlich geäußerte Misstrauen in die politischen Akteure bestätigt hat und welche Rollen die Exekutive, namentlich der Bundesrat und die EFK, bei der Umsetzung spielen. Die Antwort fällt aufgrund der vorliegenden Untersuchung differenziert aus:

Die langjährigen Widerstände gegen die Einführung von Transparenz bei der Politikfinanzierung und die kritische Haltung gegenüber deren Einhaltung wirken insofern nach, als teilweise weiterhin die Auffassung vertreten wird, in der Schweiz sei eine Gewährleistung der Integrität der Politik insbesondere in Bezug auf deren Finanzierung fast unmöglich.⁹³ U. E. liegt eine solche Unmöglichkeit aufgrund der bisherigen Erkenntnisse weder vor⁹⁴ noch wäre eine Berufung darauf rechtlich und politisch akzeptierbar. Vielmehr sind die eingeführten Regeln mit rechtsstaatlichen Mitteln durchsetzbar und durchzusetzen.

93 Vgl. *Hilti*, Transparenzinitiative (Fn. 8), Rn. 12.

94 Gemäss EFK zeigt sich eine hohe Bereitschaft der politischen Akteure, die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten, vgl. Jahresbericht EFK 2023 (Fn. 41), S. 49.

Mit der Einführung der Transparenzbestimmungen im Bundesgesetz über die politischen Rechte wurde auf Gesetzesebene eine zentrale Grundlage geschaffen. Auf Verordnungsstufe ist bei der Umsetzung jedoch der EFK als Kontroll- und Publikationsorgan nur eine vorwiegend passive Rolle zuerkannt worden. Diese Beschränkung ist unter dem Blickwinkel von Art. 34 Abs. 2 BV problematisch, weil Transparenzbestimmungen nicht dazu führen dürfen, dass statt Transparenz eine blosse „Schein-Transparenz“ geschaffen wird. Bei der Ausgestaltung der Verordnungsbestimmungen wie auch bei der Kontrolle und Veröffentlichung der gemeldeten Daten im Rahmen von Abstimmungen und Wahlen sind daher der Bundesrat und die EFK gehalten, den verfassungsmässigen Anforderungen von Art. 34 Abs. 2 BV besondere Beachtung zu schenken. Dem Bundesrat kommen dabei in Bezug auf die Positionierung und Ausgestaltung der Kontroll-, Informations- und Sanktionsmittel durch die EFK entscheidende Einflussmöglichkeiten zu – einerseits als „Verordnungsgeber“ und andererseits als „Wächter der politischen Rechte“:

Soweit der EFK mangels entsprechender Rechtsgrundlagen die Instrumente für die Durchsetzung der Transparenzpflicht fehlen, ist der Bundesrat staatspolitisch gehalten, die erforderlichen Anpassungen im Gesetz anzustossen und unter einer differenzierten Beachtung von Art. 34 Abs. 2 BV soweit möglich bereits in der Verordnung umzusetzen. Die Schaffung geeigneter Vollzugsmittel ist eine wesentliche Voraussetzung, um die Wirksamkeit der Transparenzbestimmungen zu gewährleisten.⁹⁵ Insbesondere in Bezug auf die Veröffentlichung von Hinweisen bei den von der EFK durchgeführten materiellen Kontrollen besteht ausgewiesener Handlungsbedarf. Als „Wächter der politischen Rechte“ ist der Bundesrat zudem gefordert, aufgrund seiner Informations- und Interventionspflicht gemäss Art. 34 Abs. 2 BV unter Beachtung der Kriterien der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit über die Politikfinanzierung zu informieren und im Falle von schwerwiegenden Falschinformationen anlässlich der Veröffentlichung der gemeldeten Angaben zu intervenieren.

Neben der mit dem Vollzug beauftragten Behörden – und dem Gesetzgeber – bleibt die Durchsetzung von Transparenz in der Politikfinanzierung letzten Endes aber auch eine Frage der staatspolitischen Tugend und der politischen Kultur. Transparenz muss daher auch auf dem beständigen Willen der Parteien und Kampagnenführenden beruhen, das Vertrauen der Stimmberechtigten in eine gut funktionierende Demokratie in der Schweiz

95 Vgl. auch BBl 2019 7875, 7880 f. m.w.H.

zu stärken oder zumindest aufrechtzuerhalten.⁹⁶ Vor diesem Hintergrund bleibt das Damoklesschwert der politischen und gesellschaftlichen Sanktionsmöglichkeiten, etwa aufgrund einer Rufschädigung bei publik gewordenen Umgehungen⁹⁷, für die eingangs erwähnte Signalwirkung von Bedeutung.

96 Für eine kritische Sicht auf die vorhandenen Schlupflöcher vgl. www.republik.ch/2023/09/07/so-bleibt-ihre-spende-geheim (Zugriff 7.4.2025).

97 BBl 2019 7875, 7893 f.; politische und gesellschaftliche Sanktionen drohen ähnlich etwa bei der Verletzung des Kollegialprinzips, das aber im Gegensatz zur Transparenz bei der Politikfinanzierung in der politischen Kultur des schweizerischen Bundesstaats ein tragendes Element ist; vgl. *P. Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, Rn. 1346. Vgl. zum Kollegialprinzip *B. Ehrenzeller*, Kollegialität und politische Verantwortlichkeit im schweizerischen Konkordanzsystem, ZBl 1999, S. 145 (152).