



---

<sup>b</sup>  
**UNIVERSITÄT  
BERN**

Markus Müller / Jan Sigrist\*

## **Kurzgutachten betreffend Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021**

zuhanden der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK, Monbijoustrasse 45, 3003 Bern

Bern, 25. Februar 2022

**Prof. Dr. Markus Müller**  
Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht

Tel. +41 (0)31 684 88 94 (Sekretariat)  
E-Mail: markus.mueller@oefre.unibe.ch

**Jan Sigrist, MLaw, Rechtsanwalt**  
Wissenschaftlicher Assistent

Tel. +41 (0)31 684 31 39  
E-Mail: jan.sigrist@oefre.unibe.ch

Schanzeneckstrasse 1  
Postfach 3444  
CH-3001 Bern  
[www.oefre.unibe.ch](http://www.oefre.unibe.ch)

---

\* Die Autoren danken YANNICK FUCHS, BLaw, für die engagierte Mithilfe.

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Auftrag und Fragestellung</b> .....	<b>3</b>
<b>II. Vorgehen und Aufbau</b> .....	<b>3</b>
<b>III. Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
1. Verabschiedung von Transparenzbestimmungen .....	4
2. Die Verordnung des Bundesrates zu den Transparenzbestimmungen.....	5
<b>IV. Auslegung</b> .....	<b>6</b>
1. Vorbemerkung .....	6
2. Auslegung.....	6
2.1. Grammatikalische Auslegung .....	6
a. «Eingereichte» Angaben und Dokumente .....	6
b. Kontrollieren .....	7
c. Zwischenfazit .....	8
2.2. Historische Auslegung .....	8
a. Tragweite.....	8
b. Die Beratung der relevanten Bestimmungen im National- und Ständerat .....	8
c. Die übrigen Materialien .....	10
d. Zwischenfazit .....	11
2.3. Systematische Auslegung .....	12
2.4. Teleologische Auslegung.....	13
a. Transparenz vs. Scheintransparenz.....	13
b. Transparenz zum richtigen Zeitpunkt.....	14
c. Veröffentlichung fehlerhafter Angaben als Risiko für Meinungsbildung und Vertrauen .....	14
d. Unzureichende Transparenz durch Hinweis auf Strafurteil.....	15
e. Zwischenfazit .....	16
3. Fazit .....	16
4. Exkurs: Ist die gesetzliche Grundlage hinreichend präzise? .....	17
<b>V. Beantwortung der Gutachtensfragen und Schlussbemerkung</b> .....	<b>19</b>
1. Antworten.....	19
2. Schlussbemerkung .....	20
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>22</b>
<b>Materialienverzeichnis</b> .....	<b>23</b>

## I. Auftrag und Fragestellung

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (nachfolgend EFK), vertreten durch Michael Huisoud, Direktor EFK, und Eric Jeannot, Vizedirektor EFK, beauftragte den Unterzeichnenden, Prof. Dr. Markus Müller, am 27./28. Dezember 2021 mit der Erstellung eines *Kurzgutachtens* zu folgenden Fragen:

- Verlangt Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021 (nachfolgend nBPR) zwingend, dass die zuständige Behörde die von den politischen Akteurinnen und Akteuren ursprünglich gemeldeten Angaben/Dokumente publiziert (Art. 16 VPofin), auch wenn der Verdacht besteht oder wenn erstellt ist, dass diese Angaben unvollständig oder unkorrekt sind?
- Schliesst Art. 76f nBPR aus, dass die zuständige Behörde aufgrund der Kontrolle allenfalls angepasste Angaben/Dokumente publiziert?
- Schliesst Art. 76f nBPR aus, dass die von der zuständigen Behörde zu publizierenden Angaben/Dokumente mit Verifizierungshinweisen versehen werden, z.B.:
  - a. Verifizierung der Angaben erfolgt/nicht erfolgt;
  - b. Verifizierung der Angaben abgeschlossen/nicht abgeschlossen;
  - c. Verifizierung hat teilweise andere als die eingereichten Angaben ergeben;
  - d. Es wurde Strafanzeige eingereicht.
- Was darf/muss die zuständige Behörde publizieren, wenn die eingereichten Angaben/Dokumente falsch oder unvollständig sind oder die politischen Akteurinnen und Akteure keine Meldung gemacht haben?

## II. Vorgehen und Aufbau

Die nachfolgenden Ausführungen gliedern sich in *drei Abschnitte*: Zunächst wird die Ausgangslage skizziert (III). Sodann wird Art. 76f nBPR einer eingehenden Auslegung unterzogen (IV). Am Schluss werden die Gutachtensfragen in geraffter Form beantwortet und mit einer Schlussbemerkung ergänzt (V).

### III. Ausgangslage

#### 1. Verabschiedung von Transparenzbestimmungen

*Anstoss* für die vorliegend näher zu betrachtenden Gesetzesbestimmungen gab die *Volksinitiative* «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)», welche am 10. Oktober 2017 eingereicht wurde und gültig zustande gekommen ist.<sup>1</sup> Der Bundesrat empfahl in seiner Botschaft die Ablehnung der Initiative und verzichtete gleichzeitig auf einen Gegenvorschlag.<sup>2</sup> Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (nachfolgend SPK-S) beschloss demgegenüber die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative als indirekten Gegenvorschlag.<sup>3</sup> Nach der Zustimmung durch die Schwesterkommission – die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (nachfolgend SPK-N) – wurde eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet,<sup>4</sup> welche sodann im National- und Ständerat behandelt wurde. Nach längerem Hin und Her verabschiedeten die Räte am 18. Juni 2021 die Transparenzvorschriften betreffend die Politikfinanzierung.<sup>5</sup> Die Initiative wurde daraufhin zunächst bedingt<sup>6</sup> und nach dem unbenutzten Verstreichen der Referendumsfrist schliesslich definitiv zurückgezogen.<sup>7</sup> Die neuen Normen wurden ins Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976<sup>8</sup> eingefügt.<sup>9</sup> Nachfolgend werden sie unter der Bezeichnung «nBPR» und ohne Angabe der Fundstelle im Bundesblatt zitiert.

Der *normative Gehalt* der neuen Transparenzbestimmungen lässt sie wie folgt kurz zusammenfassen: Für politische Akteurinnen und Akteure werden diverse Offenlegungspflichten vorgesehen (vgl. dazu Art. 76b bis Art. 76d nBPR). Deren ordnungsgemässe Einhaltung soll durch eine vom Bundesrat bezeichnete Behörde kontrolliert werden (Art. 76g nBPR). Zu kontrollieren ist dabei sowohl die fristgerechte und vollständige Einreichung der geforderten Angaben und Dokumente als auch deren inhaltliche Korrektheit. Letztere ist jedoch nur stichprobenweise vorzunehmen (Art. 76e nBPR). Die vom Bundesrat für die Vornahme der Kontrolle bezeichnete Behörde ist des Weiteren zuständig für die Veröffentlichung der Angaben und Dokumente im Internet (Art. 76f nBPR). Sie muss überdies Strafanzeige einreichen, wenn die Offenlegung nicht (korrekt) erfolgt, wobei sie vorab dem oder der Säumigen eine Nachfrist zur Verbesserung/Nachreichung anzusetzen hat (Art. 76e Abs. 3 nBPR).

---

<sup>1</sup> BBl 2017 6893 f.

<sup>2</sup> Botschaft Transparenzinitiative, S. 5624 ff. sowie S. 5630.

<sup>3</sup> Bericht SPK-S Parl. Initiative, S. 7877.

<sup>4</sup> Bericht SPK-S Parl. Initiative, S. 7878.

<sup>5</sup> Vgl. BBl 2021 1492 ff. sowie hinten Ziff. IV.2.2.b.

<sup>6</sup> BBl 2021 1504.

<sup>7</sup> BBl 2021 2309.

<sup>8</sup> SR 161.1.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu BBl 2021 1492 ff. Aktuell ist vorgesehen, das Gesetz am 23. Oktober 2022 in Kraft zu setzen (vgl. dazu Erläuternder Bericht VE-VPofI, S. 25 f.).

## 2. Die Verordnung des Bundesrates zu den Transparenzbestimmungen

Am 17. Dezember 2021 schickte der Bundesrat den Vorentwurf der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (nachfolgend VE-VPofi), welche die von der Bundesversammlung erlassenen Transparenzbestimmungen konkretisieren soll, in die Vernehmlassung. Im erläuternden Bericht stellt er sich auf den Standpunkt, die für die Kontrolle zuständige Stelle dürfe *ausschliesslich* diejenigen Angaben und Dokumente publizieren, welche ihr von den politischen Akteurinnen und Akteuren gemeldet worden sind. Sie sei namentlich nicht befugt, diese Angaben zu korrigieren, selbst wenn sie Verstösse gegen die Bestimmungen des nBPR feststelle und deshalb bei der Staatsanwaltschaft Anzeige erstatte (vgl. dazu auch Art. 16 Abs. 2 VE-VPofi). Auch ein Hinweis auf die eingereichte Strafanzeige sei nicht zulässig. Die Verantwortung für die inhaltsrichtige Publikation liege allein bei den politischen Akteurinnen und Akteuren. Der Gesetzgeber habe das Risiko *bewusst in Kauf genommen*, dass veröffentlichte Angaben allenfalls falsch sind und dieser Umstand erst nach Abschluss des Strafverfahrens und damit nach der konkreten Wahl oder Abstimmung bekannt wird. Durch einen bei der Veröffentlichung angebrachten Hinweis, wonach die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Dokumente nicht gewährleistet sei (Art. 16 Abs. 1 VE-VPofi), solle aber verhindert werden, dass ein falsches Bild entsteht. Erst im Zeitpunkt des Vorliegens eines rechtskräftigen Strafurteils, ist die zuständige Stelle gehalten, bei den davon betroffenen Angaben und Dokumenten einen kommentarlosen Hinweis auf dieses Urteil anzubringen (Art. 16 Abs. 3 VE-VPofi). Schliesslich sei es der zuständigen Stelle auch nicht erlaubt, sich in ihrem Tätigkeitsbericht mit Personenbezug zu ihrer Kontrolltätigkeit zu äussern.<sup>10</sup>

Im Folgenden geht es schwergewichtig darum zu überprüfen, ob die im Bericht ausgeführte Rechtsauffassung des Bundesrates korrekt ist. Dabei steht die Frage im Zentrum, ob der Gesetzgeber die Publikation der eingereichten Angaben und Dokumente tatsächlich ohne jeglichen Hinweis auf allfällig konstatierte Unkorrektheiten vorsehen wollte. Zu diesem Zweck ist die einschlägige Gesetzesvorschrift (Art. 76f nBPR) einer eingehenden Auslegung zu unterziehen.

---

<sup>10</sup> Zum Ganzen: Erläuternder Bericht VE-VPofi, S. 21 ff.

## IV. Auslegung

### 1. Vorbemerkung

Um die Gutachtensfragen zu beantworten, ist zunächst der normative Gehalt (Rechtssinn) von Art. 76f nBPR zu ermitteln. Zu diesem Zweck wird die neue Vorschrift unter verschiedenen Gesichtswinkeln (Auslegungsmethoden: Wortlaut, Historie, Systematik, Telos) betrachtet. Dabei besteht unter den verschiedenen Methoden keine Hierarchie (sog. Methodenpluralismus). Ziel der Auslegung ist es, in Beachtung der Wertentscheidungen des Gesetzgebers jenen Sinn der Norm zu identifizieren, der dem konkreten Problemlösungsbedarf am besten Rechnung trägt.<sup>11</sup>

### 2. Auslegung

#### 2.1. Grammatikalische Auslegung

Art. 76f nBPR sieht vor, dass die Kontrollbehörde nach Abschluss der Kontrolle gemäss Art. 76e nBPR die Angaben und Dokumente auf ihrer Internetseite veröffentlicht (Abs. 1). Dabei sind die Angaben nach Art. 76d Abs. 1 lit. a nBPR jährlich und die Angaben nach Art. 76d Abs. 1 lit. b und c nBPR spätestens 15 Tage nach deren Eingang bei der zuständigen Stelle zu publizieren (Abs. 2). Die Angaben über monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, welche gemäss Art. 76d Abs. 2 nBPR unverzüglich zu melden sind, müssen fortlaufend veröffentlicht werden (Abs. 3). Im Folgenden ist als Erstes danach zu fragen, was genau unter dem Terminus *Angaben und Dokumente* zu verstehen ist. Als Zweites wird vertieft auf den Begriff der *Kontrolle* einzugehen sein.

#### a. «Eingereichte» Angaben und Dokumente

Das Gesetz selber definiert die Bezeichnung *Angaben und Dokumente* nicht. Es ist deshalb aus der Verwendung des Begriffes herzuleiten, ob lediglich die tatsächlich *eingereichten* Angaben und Dokumente gemeint sind, oder ob das Gesetz von einem breiteren Verständnis ausgeht. Neben Art. 76f nBPR wird nur noch in Art. 76e nBPR von Angaben und Dokumenten gesprochen, welcher folgende Regelungen enthält:

- Abs. 1 sieht eine formelle sowie eine stichprobenweise materielle Kontrolle der *eingereichten* Angaben und Dokumente durch die zuständige Stelle vor.
- Abs. 2 verlangt, dass die verpflichteten Akteurinnen und Akteure mit einer Nachfrist zur Nachlieferung aufgefordert werden, falls die zuständige Stelle feststellt, dass gewisse Angaben und Dokumente nicht fristgerecht oder nicht korrekt *eingereicht* worden sind.
- Abs. 3 verpflichtet die zuständige Stelle, bei einer ausbleibenden Nachlieferung Strafanzeige zu erstatten.

---

<sup>11</sup> Vgl. TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. Bern 2014, § 25 Rz. 2.

Die identische Begriffsverwendung lässt darauf schliessen, dass sich sowohl die Kontrolle (Art. 76e nBPR) als auch die Veröffentlichung (Art. 76f nBPR) auf die eingereichten Angaben und Dokumente bezieht. Veröffentlicht werden mit anderen Worten die eingereichten Angaben und Dokumente.

*b. Kontrollieren*

Das Gesetz spricht weiter davon, dass die Angaben und Dokumente *nach Abschluss der Kontrolle* zu veröffentlichen sind. Kontrolle bedeutet Überwachung, (Nach-)Prüfung und Beaufsichtigung.<sup>12</sup> Im alltagssprachlichen Verständnis gehören Kontrolle und Korrektur zusammen.<sup>13</sup> Denn ohne Konsequenz ist die Kontrolle sinn- und zwecklos. Dieses Sprachverständnis zeigt sich beispielsweise auch in der im Militär seit alters gebräuchlichen Abkürzung «KKK», welche für «kommandieren, kontrollieren und korrigieren» steht.<sup>14</sup>

Dass auch beim Gesetzgeber dieses Sprachenverständnis vorherrscht, zeigt sich im Umstand, dass die Angaben und Dokumente erst *nach* Abschluss der Kontrolle zu veröffentlichen sind. Dieser zeitliche Aspekt macht nämlich nur dann Sinn, wenn die Kontrolle bzw. das Kontrollergebnis für die Modalitäten der Veröffentlichung relevant ist. Andernfalls könnte die Kontrolle auch erst nach der Veröffentlichung vorgenommen werden.

Im Gesetz ist nur eine Konsequenz der Kontrolle explizit festgehalten: die Möglichkeit der Nachforderung, wenn die Angaben und Dokumente nicht fristgerecht oder nicht korrekt eingereicht worden sind (Art. 76e Abs. 2 nBPR). Dass der Gesetzgeber es ausschliesslich bei dieser einen Kontrollwirkung belassen wollte, erscheint zweifelhaft. Denn es wäre ihm problemlos möglich gewesen, hier präziser zu legiferieren. So hätte er in Art. 76f Abs. 1 nBPR explizit klarstellen können, dass die zuständige Stelle die *eingereichten* Angaben und Dokumente nach Abschluss der Kontrolle unverändert und ohne irgendwelche Hinweise zu veröffentlichen hat. Diese fehlende sprachliche Präzision spricht gegen eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, auf die sich der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht

---

<sup>12</sup> Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache (DWDS), Kontrolle, abrufbar unter: <https://www.dwds.de/wb/Kontrolle> (besucht am 22. Februar 2022).

<sup>13</sup> Vgl. hierzu BLOCHER, S. 46, der Kontrolle und Korrektur stets zusammen nennt.

<sup>14</sup> Vgl. zu dieser Abkürzung BERNET PETER, Kommandieren, kontrollieren, korrigieren – «Controlling»?, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), Nr. 6/1989, S. 380; BLOCHER, S. 46.

zum Verordnungsentwurf beruft.<sup>15</sup> Bei einer bewussten Entscheidung achtet der Gesetzgeber üblicherweise auf einen entsprechend klaren und unmissverständlichen Wortlaut.<sup>16</sup> Dies verlangt – wie nachfolgend noch näher dargelegt wird – auch das Bundesgericht.<sup>17</sup>

c. *Zwischenfazit*

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass gemäss Gesetzeswortlaut *grundsätzlich* die eingereichten Angaben und Dokumente veröffentlicht werden sollen. Der vom Bundesrat vertretene Standpunkt, wonach die Veröffentlichung ohne irgendwelche Zusätze oder Hinweise erfolgen muss, findet indes im Wortlaut keine Stütze.

2.2. *Historische Auslegung*

a. *Tragweite*

Angesichts des jungen Alters des Gesetzes kommt den historischen Materialien ein zentraler Erkenntniswert zu. Trotzdem ist deren *Tragweite* gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung *begrenzt*. Das Gesetz entfaltet nach seinem Inkrafttreten ein eigenständiges Dasein und *kann* sich unter Umständen auch vom ursprünglichen Willen des Gesetzgebers emanzipieren. Die Gesetzesmaterialien helfen somit in der Auslegung vor allem dort weiter, wo sie auf die streitige Frage eine *klare und unmissverständliche Antwort* geben. Singuläre in der Gesetzesvorbereitung geäußerte Auffassungen spielen hingegen, selbst wenn sie unwidersprochen geblieben sind, keine entscheidende Rolle.<sup>18</sup>

b. *Die Beratung der relevanten Bestimmungen im National- und Ständerat*

Ausgangspunkt der letztlich verabschiedeten Bestimmungen war der Gesetzesentwurf der SPK-S.<sup>19</sup> Dieser Entwurf (nachfolgend E-nBPR) sah in Art. 76e vor, dass die zuständige Stelle kontrolliert, ob alle Angaben und Dokumente innert Frist eingereicht worden sind. Er enthielt also nur eine Vollständigkeitskontrolle. Der Entwurf verpflichtete die zuständige Stelle weiter, bei einer Unvollständigkeit eine Nachfrist anzusetzen und bei Nichteinhaltung dieser Nachfrist Strafanzeige zu erstatten (Art. 76e Abs. 2 und 3 E-nBPR). Diese

---

<sup>15</sup> Vgl. vorne Ziff. III.2.

<sup>16</sup> Ein illustratives Beispiel hierfür findet sich sogleich in der Entstehungsgeschichte des vorliegend näher zu beleuchtenden Gesetzes. Ursprünglich war normiert, dass unter dem Begriff «Zuwendungen» alle wirtschaftlichen Vorteile zu verstehen sind, die einer Partei freiwillig gewährt werden (vgl. dazu Art. 76b Abs. 2 lit. b E-nBPR). Nach Ansicht des Ständerates erfasste bereits diese Definition sowohl monetäre als auch nichtmonetäre Zuwendungen (vgl. dazu Bericht SPK-S Parl. Initiative, S. 7887). Gleichwohl wurde das Gesetz in der zweiten Sitzung des Ständerates weiter präzisiert. Man wollte sicherstellen, dass dem Gesetz direkt entnommen werden kann, dass sowohl monetäre als auch nichtmonetäre Zuwendungen der Offenlegungspflicht unterliegen (Votum Fässler, AB 2020 S 1415). Aus diesem Grund ist in der Endfassung stets von «monetären und nichtmonetären Zuwendungen» und nicht mehr bloss von «Zuwendungen» die Rede.

<sup>17</sup> Vgl. hinten Ziff. IV.2.2.a.

<sup>18</sup> Vgl. zum Ganzen: BGE 134 V 170 E. 4.1 mit weiteren Hinweisen.

<sup>19</sup> BBl 2019 7901 ff.

Bestimmung wurde vom Ständerat in seiner ersten Beratung ohne Diskussionen angenommen.<sup>20</sup> Weiter war in Art. 76f E-nBPR die Veröffentlichung der Angaben und Dokumente vorgesehen. Dies mit ähnlichem Wortlaut, wie der letztlich verabschiedete Art. 76f nBPR. Auch diese Bestimmung wurde ohne relevante Veränderung und ohne Diskussionen angenommen.<sup>21</sup>

Der Nationalrat diskutierte in der Folge sehr eingehend über die vorzunehmende Kontrolle. Im Zentrum stand dabei die Frage, ob eine Vollständigkeitskontrolle genügt oder ob eine stichprobenweise oder sogar eine vollständige Inhaltskontrolle angezeigt ist. Letztlich entschied er sich für eine Stichprobenkontrolle.<sup>22</sup> Nicht diskutiert wurde demgegenüber das Verhältnis zwischen Kontrolle und Veröffentlichung. Art. 76f E-nBPR, der die Veröffentlichung regelt, wurde denn auch ohne Diskussionen und ohne relevante Änderung gegenüber dem Beschluss des Ständerats angenommen.<sup>23</sup> Nach Abschluss der Detailberatung lehnte der Nationalrat die Vorlage in der Gesamtabstimmung jedoch klar ab.<sup>24</sup>

Aufgrund der Ablehnung arbeitete der Ständerat in der Folge am eigenen Entwurf weiter und musste sich nicht mit Differenzen zum Nationalrat auseinandersetzen. Aus diesem Grund war denn auch die Bestimmung zur Kontrolle und die dort bestehende Differenz zum Nationalrat kein Thema.<sup>25</sup> Die Bestimmung zur Veröffentlichung (Art. 76f nBPR) erfuhr demgegenüber in Abs. 3 eine kleine Änderung, welche jedoch für die vorliegend zu beantwortenden Fragen nicht relevant ist.<sup>26</sup>

Der so aktualisierte Entwurf wurde anschliessend wiederum im Nationalrat beraten. Auch dieses Mal wurde erneut darüber diskutiert, wie umfassend die Kontrolle zu sein hat.<sup>27</sup> Der Nationalrat entschied sich abermals für eine inhaltliche Stichprobenkontrolle.<sup>28</sup> Die Frage, wie sich die Kontrolle auf die Veröffentlichung auswirkt, wurde jedoch auch dieses Mal nicht näher erläutert. Aus der Debatte geht jedoch hervor, wieso der Nationalrat an der Stichprobenkontrolle festhielt. Nach Auffassung der SPK-N ist die Stichprobenkontrolle

---

<sup>20</sup> AB 2019 S 1171.

<sup>21</sup> AB 2019 S 1171. Der Grund für eine kleine Abweichung vom Entwurf war, dass der Ständerat dem Vorschlag des Bundesrates (vgl. dazu Stellungnahme BR Bericht SPK-S, S. 8210 f.) gefolgt war und die Offenlegungspflichten für die Volksinitiativen und Referenden gestrichen hat (AB 2019 S 1170 f.). In der Folge musste Art. 76f E-nBPR den neuen Offenlegungspflichten angepasst werden, was der Ständerat entsprechend auch tat (vgl. AB 2019 S 1171). Diese Änderung ist für die vorliegend zu beantwortenden Fragen allerdings nicht relevant.

<sup>22</sup> AB 2020 N 1618 f.

<sup>23</sup> AB 2020 N 1619. In Art. 76f E-nBPR wurde einzig Abs. 3 gestrichen (ebd.). Dies deshalb, weil durch den Nationalrat auch die dazugehörige Offenlegungspflicht (Art. 76d Abs. 2 E-nBPR) gestrichen worden war (AB 2020 N 1618). Diese Änderung ist für die zu beantwortende Frage nicht relevant.

<sup>24</sup> AB 2020 N 1620.

<sup>25</sup> AB 2020 S 1412 ff.

<sup>26</sup> Konkret hielt Art. 76f Abs. 3 E-nBPR fest, dass die Angaben über Zuwendungen, welche nach Art. 76d Abs. 2 unverzüglich zu melden sind, fortlaufend veröffentlicht werden. Der Artikel wurde dahingehend präzisiert, dass sowohl Angaben über monetäre als auch nichtmonetäre Zuwendungen erfasst sind (AB 2020 S 1416). Diese Änderung wurde bereits in Fn. 16 angesprochen.

<sup>27</sup> AB 2021 N 80 ff.

<sup>28</sup> AB 2021 N 91.

wichtig, damit das Transparenzanliegen *glaubwürdig* umgesetzt werden kann, resp. um ein *Mindestmass* an *Vertrauen* in das System zu gewährleisten.<sup>29</sup> Ebenfalls Teil der Beratung war die Bestimmung über die Veröffentlichung (Art. 76f E-nBPR). Diese wurde ohne Diskussionen gemäss dem Vorschlag des Ständerates angenommen.<sup>30</sup>

Nach der Beratung im Nationalrat wurde die Vorlage im Ständerat erneut behandelt. Dort wurde die vom Nationalrat eingefügte Stichprobenkontrolle (welche zuvor in der SPK-S noch umstritten war) ohne Diskussionen angenommen.<sup>31</sup> Neben der Kompromissfindung dürfte für die klare Annahme mitunter ausschlaggebend gewesen sein, dass das Initiativkomitee die Stichprobenkontrolle in einem Brief an die Kommissionen als zwingende Voraussetzung für den Rückzug der Initiative bezeichnet hatte.<sup>32</sup> Betreffend der Norm über die Veröffentlichung (Art. 76f nBPR) gab es keine Differenzen mehr zum Nationalrat, weshalb diese Bestimmung nicht mehr näher erörtert wurde.<sup>33</sup>

Schliesslich wurde das Geschäft abermals im Nationalrat behandelt.<sup>34</sup> Danach kam es noch zu einer Einigungsverhandlung.<sup>35</sup> Während diesen Verhandlungen wurde nicht mehr über die Kontrolle und die Veröffentlichung diskutiert, weil diesbezüglich keine Differenzen mehr bestanden.

c. *Die übrigen Materialien*

Neben den Diskussionen im Parlament sind für die historische Auslegung immer auch die übrigen Materialien zu betrachten. Dies sind namentlich:<sup>36</sup>

- der Vorentwurf sowie der erläuternde Bericht der SPK-S vom 29. April 2019;
- die Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom Oktober 2019;
- der Bericht der SPK-S zum E-nBPR vom 24. Oktober 2019;
- die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der SPK-S vom 27. November 2019.

Diese Materialien gehen jedoch allesamt nicht auf die Frage ein, wie sich die Kontrolle auf die Modalitäten der Veröffentlichung auswirkt.

Was schliesslich die Botschaft des Bundesrates vom 29. August 2018 zur Transparenzinitiative angeht, so lässt sich ihr für die vorliegende Fragestellung nichts entnehmen.

---

<sup>29</sup> Votum Gredig, AB 2021 N 80; Votum Cottier, AB 2021 N 81.

<sup>30</sup> AB 2021 N 91.

<sup>31</sup> AB 2021 S 350.

<sup>32</sup> AB 2021 S 346 und 350.

<sup>33</sup> AB 2021 S 346 ff.

<sup>34</sup> AB 2021 N 945 ff.

<sup>35</sup> AB 2021 S 569 ff. und AB 2021 N 1334 ff.

<sup>36</sup> Die Fundstellen zu diesen Materialien sind allesamt im Materialienverzeichnis am Ende des Gutachtens aufgeführt.

*d. Zwischenfazit*

Der Blick in die Materialien zeigt, dass die Auswirkungen der Kontrolle auf die Modalitäten der Veröffentlichung nirgends näher thematisiert wurden. Bis auf das Einfügen der Stichprobenkontrolle wurden an der Vorlage keine relevanten Änderungen vorgenommen, die Rückschlüsse auf die Ansicht des Parlaments erlauben würden. Der Bundesrat führt in seinem erläuternden Bericht zur Ausführungsverordnung auch keine Fundstelle an, um seine Auffassung näher zu belegen.<sup>37</sup> In Bezug auf die Stichprobenkontrolle weist er allerdings darauf hin, dass diese erst in der Endphase ins Gesetz aufgenommen worden ist.<sup>38</sup> Aufgrund seiner weiteren Ausführungen zu Art. 76e und Art. 76f nBPR scheint er davon auszugehen, dass das «Kontroll- und Veröffentlichungssystem», wie er es nennt,<sup>39</sup> in diesem Zeitpunkt bereits abschliessend festgelegt worden war, das nachträgliche Einfügen der Stichprobenkontrolle mithin nichts mehr daran ändern sollte. Ein solcher Schluss erscheint aus zwei Gründen nicht stichhaltig:

- *Erstens* war die stichprobenweise durchzuführende Inhaltskontrolle bereits seit der ersten Beratung im Nationalrat ein Thema. Eine entsprechende Bestimmung wurde durch den Nationalrat sowohl während der ersten als auch der zweiten Beratung angenommen.<sup>40</sup> Das blosse Abstellen auf den Zeitpunkt, in welchem die Stichprobenkontrolle definitiv in die Vorlage integriert wurde, bildet die Geschehnisse somit nur unvollständig ab. Die frühe Befassung mit der Thematik deutet vielmehr darauf hin, dass die Debatte von Anfang an von der Idee einer inhaltlichen Kontrolle (mit entsprechenden Konsequenzen für die Veröffentlichung) mitgeprägt wurde.
- *Zweitens* darf davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber dem Willen (hätte er ihn wirklich gehabt), wonach die inhaltliche Stichprobenkontrolle ohne Bedeutung für die Veröffentlichung bleiben soll, unmissverständlicher Ausdruck gegeben hätte. Wie gezeigt, finden sich weder im Wortlaut noch in den Materialien substantielle Hinweise auf einen solche gesetzgeberische Absicht.

Insgesamt kann den Materialien somit keine *klare und unmissverständliche* Antwort auf die hier interessierenden Fragen entnommen werden. Ein *bewusster Entscheid* des Gesetzgebers, wie ihn der Bundesrat unterstellt,<sup>41</sup> lässt sich durch die Gesetzesmaterialien folglich nicht belegen.

---

<sup>37</sup> Vgl. dazu Erläuternder Bericht VE-VPofi, S. 19 ff.

<sup>38</sup> Vgl. dazu Erläuternder Bericht VE-VPofi, S. 20.

<sup>39</sup> Vgl. dazu Erläuternder Bericht VE-VPofi, S. 21.

<sup>40</sup> Vgl. vorne Ziff. IV.2.2.b.

<sup>41</sup> Vgl. vorne Ziff. III.2.

### 2.3. Systematische Auslegung

Die neu erlassenen Transparenzvorschriften wurden wie erwähnt ins BPR eingefügt. Die Abschnittsüberschrift lautet «Transparenz bei der Politikfinanzierung». Das damit gesteckte Ziel, Transparenz herzustellen, soll – der Gesetzesgliederung entsprechend – in folgenden drei Schritten erfolgen:

- Offenlegung (Art. 76c-d nBPR);
- Kontrolle (Art. 76e nBPR);
- Veröffentlichung (Art. 76f nBPR).

Betrachtet man diese *drei Schritte*, so scheint die Intention des Gesetzgebers klar:

- In einem *ersten Schritt* sollen die politischen Akteurinnen und Akteure die von ihnen verlangten Informationen offenlegen. Offenlegen bedeutet, Informationen nicht geheim zu halten, sondern jemandem mitzuteilen.<sup>42</sup> Das Gegenteil von «offenlegen» ist «verschweigen».<sup>43</sup> Die politischen Akteurinnen und Akteure sollen also bestimmte, bisher (meist) verschwiegene Informationen jemandem – vorliegend einer Behörde – mitteilen.
- Nach der Offenlegung soll im *zweiten Schritt* eine Kontrolle durchgeführt werden. Ihr Zweck ist es zu prüfen, ob die geforderten Informationen tatsächlich «offengelegt», d.h. korrekt und vollständig mitgeteilt worden sind. Stellt die Behörde jedoch fest, dass die Offenlegung nur ungenügend erfolgt ist, hat sie nach allgemeinem Sprachverständnis in geeigneter Form korrigierend einzugreifen.<sup>44</sup> Sieht sie davon ab, würde die Behörde ihrerseits relevante Informationen verschweigen und damit selbst der geforderten Offenlegung zuwiderhandeln.
- Im Anschluss an die Kontrolle sieht das Gesetz in einem *dritten Schritt* die Veröffentlichung vor. Indem diese erst im Nachgang zur Kontrolle erfolgen darf, wird deutlich, welche Funktion der Kontrolle zukommt: Diese soll die inhaltlich korrekte und vollständige Offenlegung gewährleisten. Zu veröffentlichen ist mit anderen Worten die kontrollierte (und ggf. korrigierte) Offenlegung.

Die bisweilen geäußerte Auffassung, wonach die Kontrolle keine Bedeutung für die Modalitäten der Veröffentlichung habe, sondern lediglich der allfälligen Erhebung einer Strafanzeige dienen soll, findet somit in der Gesetzessystematik keine Stütze. Auch aus der Überschrift («Kontrolle», nicht etwa: «Kontrolle zwecks Strafanzeige») lässt sich nichts dergleichen ableiten.

Als *Zwischenfazit* lässt sich somit festhalten, dass die Gesetzessystematik eine *umfassende* Funktion der (Stichproben-)Kontrolle indiziert. Danach dient die Kontrolle nicht nur

---

<sup>42</sup> Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache (DWDS), offenlegen, abrufbar unter: <https://www.dwds.de/wb/offenlegen> (besucht am 22. Februar 2022).

<sup>43</sup> Ebd.

<sup>44</sup> Vgl. zur Auslegung dieses Begriffes vorne Ziff. IV.2.1.b.

dazu, gegebenenfalls Strafanzeige zu erstatten, sondern auch dazu, die Chance zu erhöhen, dass möglichst nur korrekte und vollständige Informationen veröffentlicht werden.

#### 2.4. *Teleologische Auslegung*

##### a. *Transparenz vs. Scheintransparenz*

Das Ziel der neu erlassenen Gesetzesbestimmungen besteht – wie erwähnt - darin, Transparenz über die Politikfinanzierung herzustellen. Bekanntlich können Grossspenden zu einer Abhängigkeit führen und die begünstigten politischen Akteure dazu verleiten, sich ausschliesslich oder hauptsächlich an den Interessen des Spenders oder der Spenderin zu orientieren.<sup>45</sup> Existiert hingegen Transparenz über diese potentiellen Abhängigkeiten, kann das Stimmvolk die Beweggründe der betreffenden politischen Akteurinnen oder Akteure besser erkennen und deren Handlungen entsprechend einordnen.<sup>46</sup> Dadurch kann die *Meinungsbildung* im Hinblick auf die Ausübung der Volksrechte verbessert werden.<sup>47</sup> Wo hingegen diese Transparenz fehlt, droht der Willensbildungsprozess und in der Folge das Ergebnis verfälscht zu werden.<sup>48</sup>

Die Transparenz dient jedoch nicht allein der demokratischen Meinungsbildung, sondern stärkt gleichzeitig auch das *Vertrauen* in die Politik.<sup>49</sup> Die Stärkung des Vertrauens ist denn auch ein erklärtes Ziel der Vorlage.<sup>50</sup> Vornehmlich zu diesem Zweck wurde schliesslich auch die Stichprobenkontrolle in die Gesetzesvorlage aufgenommen.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Diese Gefahr wurde auch im Rahmen der Debatten in den Räten immer wieder erwähnt. Siehe z.B. Votum Levrat, AB 2019 S 1170; Votum Silberschmidt, AB 2020 N 1606; Votum Masshardt, AB 2020 N 1607; Votum Marra, AB 2020 N 1608; Votum Matter, AB 2020 N 1610; Votum Mazzone, AB 2020 S 1414; Votum Masshardt, AB 2021 N 82; Votum Marra, AB 2021 N 87; vgl. zur Möglichkeit einer Einflussnahme auch Erläuternder Bericht VE-VPofi, S. 28.

<sup>46</sup> SCHAUB, Transparenzdruck, S. 22 f.; SCHAUB LUKAS, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Diss. Basel 2011, S. 381 f.; ähnlich auch Erläuternder Bericht VE-VPofi, S. 28; aufschlussreich überdies der US Supreme Court im Entscheid *Citizens United v. FEC* vom 21. Januar 2010, Opinion of the Court, S. 55: «With the advent of the Internet, prompt disclosure of expenditures can provide shareholders and citizens with the information needed to hold corporations and elected officials accountable for their positions and supporters. Shareholders can determine whether their corporation's political speech advances the corporation's interest in making profits, and citizens can see whether elected officials are "in the pocket" of so-called moneyed interests." [...] This transparency enables the electorate to make informed decisions and give proper weight to different speakers and messages.»

<sup>47</sup> TRANSPARENZ-INITIATIVE, S. 2; ähnlich auch Bericht SPK-S Parl. Initiative, S. 7885 und 7900.

<sup>48</sup> AMMANN, S. 108, ferner auch S. 105.

<sup>49</sup> TRANSPARENZ-INITIATIVE, S. 2; Erläuternder Bericht VE-VPofi, S. 28; Botschaft Transparenzinitiative, S. 5625; ferner Cottier, AB 2020 N 1605, der ausführte, dass die Mehrheit der SPK-N die Auffassung vertritt, dass mehr Transparenz das Vertrauen in das politische System stärkt; ähnlich Silberschmidt, AB 2020 N 1605; vgl. überdies Votum Levrat, AB 2019 S 1167.

<sup>50</sup> Votum Moser, AB 2021 N 948; vgl. hierzu auch Votum Steinemann, AB 2020 N 1613, die sich zwar gegen die Vorlage ausspricht, das Motiv der SPK-S aber treffend zusammenfasst: «Motiv der regulierungsfreudigen Mehrheit der SPK ist ja die Stärkung des Vertrauens in die Politik.»

<sup>51</sup> Votum Cottier, AB 2021 N 81.

Nur *echte Transparenz* vermag die Meinungsbildung entscheidend zu verbessern und das Vertrauen zu stärken.<sup>52</sup> Blosser Scheintransparenz wirkt hingegen kontraproduktiv. Echte Transparenz ist indes nur gegeben, wenn die publizierten Daten der Wahrheit entsprechen. Transparenz und Wahrhaftigkeit gehen Hand in Hand; das eine ergibt ohne das andere keinen Sinn.

*b. Transparenz zum richtigen Zeitpunkt*

Transparenz ist kein Selbstzweck. Die Transparenzbestimmungen verfolgen vielmehr das konkrete Ziel, dem Stimmvolk eine umfassendere Meinungsbildung im Hinblick auf Urnengänge zu ermöglichen. Eine verbesserte Meinungsbildung macht jedoch vor allem dann Sinn, wenn sich die gebildete Meinung auf die Entscheidung noch auswirken kann. Es ist daher zentral, dass die (echte) Transparenz – soweit möglich – vor der Wahl- oder Abstimmung hergestellt wird.<sup>53</sup>

Auch der Gesetzgeber hat diese Notwendigkeit erkannt und entsprechend vorgesehen, dass eine Vielzahl der Informationen bereits vor der Wahl oder Abstimmung offenzulegen, zu kontrollieren und zu veröffentlichen sind (Art. 76f Abs. 2 lit. b und Abs. 3 i.V.m. Art. 76d Abs. 1 lit. b und Abs. 2 nBPR). Die Einreichungs- und Veröffentlichungsfristen wurden sogar auf die Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen abgestimmt. Danach soll die Publikation zu einem Zeitpunkt stattfinden, in dem die Unterlagen in der Regel bei den Stimmberechtigten einzutreffen beginnen und diese in aller Regel ihre Stimme noch nicht abgegeben haben.<sup>54</sup>

*c. Veröffentlichung fehlerhafter Angaben als Risiko für Meinungsbildung und Vertrauen*

Wie erwähnt vertritt der Bundesrat die Auffassung, dass es der zuständigen Stelle untersagt ist, die Bevölkerung über Erkenntnisse aus der Stichprobenkontrolle zu informieren (sei es durch eine Korrektur der Zahlen oder sei es durch entsprechende Hinweise). Dies kann unter Umständen bedeuten, dass *wissentlich* falsche Zahlen publiziert werden. Die Folge wäre eine Scheintransparenz, welche der demokratischen Meinungsbildung abträglich wäre. Zudem kann eine solche Scheintransparenz das Vertrauen in die Behörden, namentlich in die mit der Kontrolle beauftragte Stelle, schmälern.<sup>55</sup> Stellt sich nämlich im Nachgang zu einer Wahl oder Abstimmung heraus, dass sie trotz mutmasslicher oder sicherer Kenntnis fehlerhafte Angaben publiziert, dürfte dies der Allgemeinheit nur schwer zu erklären sein.<sup>56</sup> Vielmehr besteht die Gefahr, dass in der Stimmbevölkerung der Verdacht entsteht, man habe ihr gezielt Informationen verheimlichen wollen.<sup>57</sup> Auch der Hinweis,

---

<sup>52</sup> Vgl. AMMANN, S. 109.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu auch SCHAUB, Transparenzdruck, S. 23.

<sup>54</sup> Vgl. zum Ganzen: Bericht SPK-S Parl. Initiative, S. 7891 f.

<sup>55</sup> Vgl. dazu hinten Ziff. V.2. (Schlussbemerkung).

<sup>56</sup> Dass eine solche Information an die Öffentlichkeit gelangt, ist aufgrund der Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes ein realistisches Szenario (vgl. dazu Votum Fässler, AB 2021 S 350 f.).

<sup>57</sup> In Anbetracht der Hochkonjunktur von Verschwörungstheorien ist dies auch unter diesem Gesichtswinkel bedenklich (vgl. hierzu bspw. LOSER PHILIPP, Irre Ideen mit steigenden Fallzahlen, in:

dass die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Dokumente nicht gewährleistet wird (Art. 16 Abs. 1 VE-VPofi), vermag diese Gefahr nicht zu entschärfen. Problematisch ist nämlich nicht, dass die zuständige Stelle nicht die Richtigkeit sämtlicher Informationen kontrollieren und damit gewährleisten kann. Störend ist vielmehr, dass sie es dort, wo es ihr aufgrund einer Stichprobenkontrolle möglich wäre, nicht tut und damit der Transparenz aktiv entgegenwirkt. Die Gesetzesauslegung des Bundesrats, wie sie im erläuternden Bericht zum VE-VPofi Ausdruck findet, lässt sich mithin nicht mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes vereinbaren. Die teleologische Auslegung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen indiziert vielmehr eine Pflicht der zuständigen Stelle, die Bevölkerung über falsche und unvollständige Informationen bzw. über einen entsprechenden Verdacht rechtzeitig und in geeigneter Form in Kenntnis zu setzen.

d. *Unzureichende Transparenz durch Hinweis auf Strafurteil*

Das vom Bundesrat vertretene Kontroll- und Veröffentlichungssystem birgt weiter die Gefahr, dass selbst nach der Wahl oder Abstimmung die vom Gesetz geforderte (echte) Transparenz nicht in jedem Fall hergestellt werden kann. Denn auch nach der Wahl- oder Abstimmung ist die zuständige Stelle nach Ansicht des Bundesrates nicht befugt, über die Erkenntnisse ihrer Kontrolle zu informieren oder die Angaben zu korrigieren. Dies auch nicht, wenn es zu einem Urteil durch eine Strafbehörde kommt. Die einzige Möglichkeit, die Bevölkerung auf Unregelmässigkeiten hinzuweisen, ist in Art. 16 Abs. 3 VE-VPofi festgehalten. Danach muss die zuständige Stelle im Falle eines rechtskräftigen *Strafurteils* die davon betroffenen Angaben und Dokumenten mit einem *kommentarlosen* Hinweis auf das Urteil ergänzen. Diese Regelung birgt zwei Probleme:

- *Erstens* wird gemäss Art. 76j nBPR ausschliesslich die vorsätzliche Begehung bestraft. Dadurch wird es unweigerlich Fälle geben, in denen nur der objektive, nicht aber auch der subjektive Tatbestand erfüllt ist. Das heisst: Die Offenlegungspflichten sind zwar verletzt worden, jedoch nicht vorsätzlich. Dass dies strafrechtlich nicht vorwerfbar ist, ändert indes nichts am Interesse der Öffentlichkeit an *echter* Transparenz. Denn das Informationsinteresse und das Strafinteresse sind zweierlei und gehen nicht immer Hand in Hand. Das Problem dabei: Kommt es nicht zu einer Anklageerhebung, werden diese Fälle durch die Staatsanwaltschaft mit einer Einstellung erledigt werden (Art. 319 Abs. 1 lit. a StPO). Ob eine Einstellung aber unter den Begriff des *Strafurteils* fällt, ist fraglich und eher zu verneinen. Bei den fehlerhaften Daten wird folglich kein Hinweis auf den Einstellungsentscheid angebracht, obwohl die Öffentlichkeit nach wie vor ein legitimes Informationsinteresse hat. Die zuständige Stelle kann gemäss Auffassung des Bundesrats die betreffende Person zwar auffordern, ein Datenberichtigungsgesuch einzureichen, damit die publizierten Angaben und Dokumente korrigiert werden können.<sup>58</sup> Es ist jedoch höchst fraglich, ob ein solches Gesuch überhaupt je eingereicht würde.

---

Das Magazin, 4. Dezember 2021, abrufbar unter: <https://www.derbund.ch/irre-ideen-mit-steigenden-fallzahlen-992244018935> [besucht am 22. Februar 2022]).

<sup>58</sup> Erläuternder Bericht VE-VPofi, S. 23.

- *Zweitens* muss der Hinweis gemäss Art. 16 Abs. 3 VE-VPofI *kommentarlos* erfolgen, das heisst ohne Angaben zu den Erwägungen oder zur Entscheidung in der Sache. Da Entscheide der Staatsanwaltschaft oder der erstinstanzlichen Gerichte meist nur mündlich eröffnet oder während einer beschränkten Zeit zur Einsicht aufgelegt werden,<sup>59</sup> wird den Bürgerinnen und Bürger erschwert, deren Inhalt zu erfahren (es sei denn, die Öffentlichkeit werde von Amtes wegen durch die Strafbehörden informiert [Art. 74 Abs. 1 StPO]). Die Mehrheit der Stimmberechtigten wird mithin darauf angewiesen sein, dass die Medien die Entscheidung aufgreifen und darüber berichten. Dies läuft jedoch der Intention des Gesetzes zuwider, welches durch die Publikation im Internet (vgl. dazu Art. 76f nBPR) allen Bürgerinnen und Bürger einen einfachen Zugang zu den Informationen ermöglichen möchte.<sup>60</sup>

#### e. *Zwischenfazit*

Die Gesetzesauslegung nach dem Sinn und Zweck erhellt, dass die Kontrolle und die anschliessende Veröffentlichung der eingereichten Angaben und Dokumente (Art. 76e und 76f nBPR) im Dienst der *vertrauensbildenden* und *demokratiefördernden Transparenz* stehen. Es ist mithin ihre zentrale Bestimmung, fehlerhafte und unvollständige Angaben vor der Wahl- oder Abstimmung nach Möglichkeit zu erkennen und – sofern die Mängel nicht behoben werden – öffentlich zu machen. Ein anderes Verständnis würde der Intention des Gesetzes diametral zuwiderlaufen.

### 3. **Fazit**

Die Auslegung von Art. 76f nBPR unter den verschiedenen Gesichtswinkeln hat gezeigt, dass das Kontroll- und Veröffentlichungssystem, wie es der Bundesrat im VE-VPofI normiert hat, der Intention des Gesetzgebers nicht entsprechen dürfte. Selbstverständlich hätte es dem Gesetzgeber freigestanden, eine solche Regelung zu treffen. In Anbetracht der dadurch entstehenden Widersprüchlichkeit zur Grundidee der gesamten Transparenzregelung, darf ein solcher Wille aber nicht leichthin angenommen werden. Er müsste vielmehr aus dem Gesetz *klar* hervorgehen. Vorliegend ist dies aber gerade nicht der Fall: Weder aus dem Wortlaut der Vorschrift, der Gesetzessystematik noch aus den Materialien lassen sich Hinweise gewinnen, wonach der Gesetzgeber *ausschliesslich* die eingereichten

<sup>59</sup> So beispielsweise im Kanton Zug (Richtlinien zur Einsicht in Urteile, abrufbar unter: <https://www.zg.ch/behoerden/zivil-und-strafrechtspflege/staatsanwaltschaft/richtlinien-zur-einsicht-in-urteile> [besucht am 22. Februar 2022]) oder im Kanton Bern (Rechtsprechung, abrufbar unter: <https://www.zsg.justice.be.ch/de/start/dienstleistungen/rechtsprechung.html> [besucht am 22. Februar 2022]).

<sup>60</sup> Der Vollständigkeit halber sei noch gesagt, dass ein zusätzlicher Hinweis auf die Erledigungsart (Einstellung, Freispruch, Schuldspruch) ebenfalls nicht ausreichen würde. Auch hier stellt sich die bereits dargelegte Problematik, wonach ein Informationsinteresse, aber kein Strafinteresse besteht, wenn nur der objektive Tatbestand erfüllt ist. Mit einem blossen Hinweis auf die Erledigungsart werden diese Fälle jedoch nicht offengelegt, wodurch das Informationsinteresse nicht befriedigt wird.

Angaben und Dokumente publiziert sehen wollte und die daraus resultierenden Konsequenzen *bewusst in Kauf genommen* hatte. Dieses Ergebnis findet sich schliesslich bestätigt durch die teleologische Auslegung. Denn dem Sinn und Zweck der Transparenzvorschriften kann letztlich nur Genüge getan werden, wenn die mit der Kontrolle und Veröffentlichung betraute Stelle befugt ist, (auch) über die Ergebnisse der stichprobeweise durchgeführten Kontrolle im Rahmen der Veröffentlichung zu informieren.

#### 4. Exkurs: Ist die gesetzliche Grundlage hinreichend präzise?

Aufgrund der Gesetzesauslegung ist davon auszugehen, dass Art. 76f nBPR die Publikation von Erkenntnissen aus der Kontrolle erlaubt bzw. sogar verlangt. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die relative Unbestimmtheit der Norm für die Veröffentlichung aus Gründen des Datenschutzes ein Problem darstellen könnte.

Gemäss Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 17 Abs. 1 DSG ist für die Veröffentlichung<sup>61</sup> von Personendaten durch Bundesorgane grundsätzlich eine *eigenständige* gesetzliche Grundlage erforderlich.<sup>62</sup> An deren Bestimmtheit stellt die Lehre hohe Anforderungen.<sup>63</sup> Demgegenüber scheinen das Bundesgericht sowie auch das Bundesverwaltungsgericht geneigt, hier eher grosszügig zu sein. So sehen die beiden Gerichte beispielsweise Art. 48 Abs. 1 KG als genügende formell-gesetzliche Grundlage an, um besonders schützenswerte Personendaten nach Art. 19 Abs. 1 DSG veröffentlichen zu können.<sup>64</sup> Diese Bestimmung lautet: «Die Wettbewerbsbehörden können ihre Entscheide veröffentlichen.»

Im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfte die Bestimmtheit von Art. 76f nBPR somit genügen. Zwar wäre eine etwas präzisere Norm durchaus wünschenswert. Sie reicht jedoch nach hier vertretener Auffassung als gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung von Personendaten im Nachgang einer Kontrolle aus.<sup>65</sup> Es kann aus diesem Grund denn auch offengelassen werden, ob eine Publikation allenfalls auch gestützt auf Art. 19

<sup>61</sup> Im DSG ist jeweils von der Bekanntgabe die Rede. Gemäss Art. 3 lit. f DSG fällt darunter auch die Veröffentlichung.

<sup>62</sup> MUND, SHK-DSG, Art. 19 N 7; EHRENSPERGER, BSK-DSG, Art. 19 N 13 f.

<sup>63</sup> Beispielsweise fordern JÖHRI und EHRENSPERGER, dass sich die gesetzliche Grundlage «ausdrücklich» auf die Bekanntgabe von Personendaten beziehen muss (JÖHRI YVONNE, Art. 19 DSG, in: Rosenthal David/Jöhri Yvonne [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz sowie weiteren ausgewählten Bestimmungen, Zürich/Basel/Genf 2008, Art. 19 N 9; EHRENSPERGER, BSK-DSG, Art. 19 N 14). MUND führt aus, dass sich die Befugnis zur Datenbekanntgabe «explizit und unmittelbar» aus der Rechtsgrundlage ergeben muss (MUND, SHK-DSG, Art. 19 N 9).

<sup>64</sup> BGE 142 II 268 E. 6.4.2; BVGer B-5911/2014 vom 30. Oktober 2017, E. 3.7; BVGer B-6547/2014 vom 25. April 2017, E. 5.2.2.

<sup>65</sup> Ausnahmsweise kann aber ein Absehen von der Publikation geboten sein, wenn die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 4 DSG erfüllt sind. Dieser Artikel hält das Grundprinzip fest, wonach sich die Bekanntgabe von Personendaten immer an einer Interessen- bzw. Güterabwägung zu orientieren hat, wobei sich dieses Prinzip grundsätzlich bereits aus Art. 36 BV sowie den Bearbeitungsgrundsätzen nach Art. 4 DSG ergibt (MUND, SHK-DSG, Art. 19 N 34).

Abs. 1<sup>bis</sup> DSG möglich wäre.<sup>66</sup> Diese Bestimmung regelt das Bekanntgeben von Personendaten im Rahmen der allgemeinen Informationstätigkeit.

Abschliessend sei der Vollständigkeit halber noch erwähnt, dass die genannten Regeln im neuen Datenschutzgesetz unverändert bleiben (vgl. dazu Art. 36 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Abs. 1 nDSG sowie Art. 36 Abs. 3 nDSG).<sup>67</sup> Art. 76f nBPR wird mithin auch unter dem neuen Datenschutzgesetz eine genügende gesetzliche Grundlage für die Publikation von Personendaten darstellen.

---

<sup>66</sup> So auch das Bundesgericht in BGE 142 II 268 E. 6.4.2.

<sup>67</sup> Vgl. BBl 2020 7639 ff. sowie BBl 2017 7082 f.

## V. Beantwortung der Gutachtensfragen und Schlussbemerkung

### 1. Antworten

- (1) **Verlangt Art. 76f Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 18. Juni 2021 (nachfolgend nBPR) zwingend, dass die zuständige Behörde die von den politischen Akteurinnen und Akteuren ursprünglich gemeldeten Angaben/Dokumente publiziert (Art. 16 VPofin), auch wenn der Verdacht besteht oder wenn erstellt ist, dass diese Angaben unvollständig oder unkorrekt sind?**

Gemäss Art. 76f nBPR sind grundsätzlich die von den politischen Akteurinnen und Akteuren gemeldeten Angaben und Dokumente zu publizieren. Soweit eine Stichprobenkontrolle allerdings Hinweise auf Ungereimtheiten betreffend Korrektheit oder Vollständigkeit der eingereichten Daten zutage fördert, ist die zuständige Behörde gehalten, die Öffentlichkeit im Rahmen der Publikation in geeigneter Form (z.B. mittels Verifizierungshinweisen) darüber ins Bild zu setzen (vgl. nachfolgend zu Frage 3).

- (2) **Schliesst Art. 76f nBPR aus, dass die zuständige Behörde aufgrund der Kontrolle allenfalls angepasste Angaben/Dokumente publiziert?**

Art. 76f nBPR schliesst nicht aus, dass die zuständige Behörde die eingereichten Angaben und Dokumente aufgrund der durch eine Stichprobenkontrolle gewonnen Erkenntnisse in angepasster bzw. korrigierter Form publiziert. Eine direkte Anpassung oder Korrektur dürfte sich allerdings nur in jenen Fällen rechtfertigen, in denen der Fehler oder das Versehen unzweifelhaft feststeht. Anpassungen oder Korrekturen der zuständigen Stelle sind in jedem Fall als solche zu kennzeichnen.

- (3) **Schliesst Art. 76f nBPR aus, dass die von der zuständigen Behörde zu publizierenden Angaben/Dokumente mit Verifizierungshinweisen versehen werden, z.B.:**

- a. **Verifizierung der Angaben erfolgt/nicht erfolgt;**
- b. **Verifizierung der Angaben abgeschlossen/nicht abgeschlossen;**
- c. **Verifizierung hat teilweise andere als die eingereichten Angaben ergeben;**
- d. **Es wurde Strafanzeige eingereicht.**

Wie in der Antwort zu Frage 1 bereits ausgeführt, schliesst Art. 76f nBPR nicht aus, dass die eingereichten Angaben und Dokumente, gegebenenfalls versehen mit Verifizierungshinweisen, publiziert werden. In der Art und Weise der sprachlichen Aus-

gestaltung dieser Hinweise ist allerdings der Unschuldsvermutung angemessen Rechnung zu tragen.<sup>68</sup> Dies erscheint vor allem in jenen Fällen zwingend, in denen bereits eine Strafanzeige eingereicht wurde. Der entsprechende Hinweis (vgl. Variante d) müsste daher u.E. noch mit der üblichen Formel «Für alle betroffenen Personen gilt die Unschuldsvermutung»<sup>69</sup> ergänzt werden. In einem ähnlichen Sinne erschiene es uns auch angezeigt, dem Hinweis gemäss Variante c noch den Satz «Die Ursachen hierfür sind in Abklärung» hinzuzufügen.

**(4) Was darf/muss die zuständige Behörde publizieren, wenn die eingereichten Angaben/Dokumente falsch oder unvollständig sind oder die politischen Akteurinnen und Akteure keine Meldung gemacht haben?**

Die zuständige Behörde muss grundsätzlich die eingereichten Angaben und Dokumente veröffentlichen, auch wenn sich diese als nachweisbar oder mutmasslich unvollständig oder falsch erweisen. Sie muss jedoch aus Gründen der Transparenz (!) zusätzlich auch das allenfalls vorliegende Ergebnis einer stichprobeweisen Kontrolle veröffentlichen (vgl. auch oben zu Frage 1 und 3). Sofern eine politische Akteurin oder ein Akteur in pflichtwidriger Weise die geforderte Meldung ganz unterlässt oder die Mitwirkungspflichten nach Art. 14 VE-VPofI verletzt, d.h. wenn er oder sie nicht alle «notwendigen Unterlagen und Informationen zur Verfügung» stellt, hat die zuständige Stelle auch hierüber zu informieren.

## **2. Schlussbemerkung**

Gemäss Art. 3 VE-VPofI soll die Kontrolle und Veröffentlichung durch die EFK vorgenommen werden. Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie ist unabhängig und nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet (Art. 1 Abs. 1 FKGG). Sie nimmt im Staat eine wichtige, vertrauensbildende Funktion wahr.<sup>70</sup> Entsprechend sind für ihre Arbeit Werte wie Integrität, Unbestechlichkeit sowie ein für die Bevölkerung transparentes und nachvollziehbares Handeln zentral.

Wie bereits dargelegt, birgt das vom Bundesrat erarbeitete Kontroll- und Veröffentlichungssystem (abgesehen davon, dass es aus den dargelegten Gründen gesetzeswidrig sein dürfte) erhebliche Risiken.<sup>71</sup> Es verpflichtet die mit dem Vollzug betrauten Stelle auch

---

<sup>68</sup> Die Unschuldsvermutung verlangt ganz generell eine zurückhaltende und umsichtige Orientierung der Öffentlichkeit (vgl. ZELLER, S. 316). Insbesondere darf die Verurteilung weder vorgetäuscht, noch die Schuld impliziert oder eine Verurteilung als unausweichlich dargestellt werden. Es muss aus den Ausführungen klar hervorgehen, dass es sich vorerst nur um einen *Verdacht* handelt (vgl. GLASL DANIEL/MÜLLER LUCIEN, Die Unschuldsvermutung in der Medienberichterstattung, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht ZSR, 2013/32 S. 85 ff., S.107; ähnlich auch SAXER URS, Art. 74 StPO, in: Niggli Marcel Alexander et. al. [Hrsg.], Schweizerische Strafprozessordnung / Jugendstrafprozessordnung [StPO / JStPO], Basler Kommentar, Art. 74 N 23).

<sup>69</sup> Formulierung angelehnt an die Ausführungen bei ZELLER, S. 323, mit weiteren Ausführungen.

<sup>70</sup> Vgl. dazu eingehend LIENHARD ANDREAS/MÄCHLER AUGUST/ZIELNIEWICZ AGATA, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 378 ff.

<sup>71</sup> Vgl. vorne Ziff. IV.2.4.c.

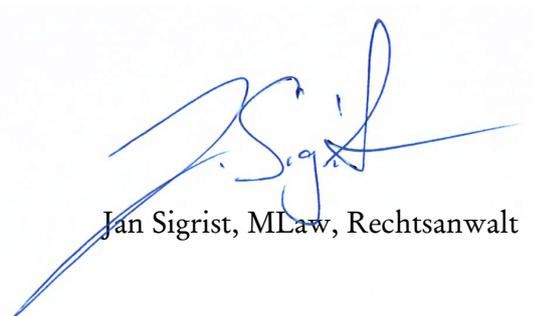
falsche oder unvollständige Daten zu publizieren. Damit begünstigt es Intransparenz anstatt Transparenz und setzt überdies die Glaub- und Vertrauenswürdigkeit der entsprechenden Stelle aufs Spiel. Für die EFK, deren Integrität und Glaubwürdigkeit besondere staatspolitische Bedeutung zukommt, wäre dies nach hier vertretener Auffassung *nicht zu verantworten*. Sollte der Bundesrat an seinem Kontroll- und Veröffentlichungssystem festhalten, ist nach Ansicht der Unterzeichnenden in Art. 3 VE-VPofI eine andere, staatspolitisch weniger exponierte Stelle für diese Aufgabe vorzusehen.

\*\*\*

Bern, 25. Februar 2022



Prof. Dr. Markus Müller



Jan Sigrist, MLaw, Rechtsanwalt

## Literaturverzeichnis

Quellen die bloss einmal verwendet wurden, werden vollständig in der entsprechenden Fussnote angegeben.

AMMANN ODILE, Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfälliger? Zur Bedeutung von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte, in: Braun Binder Nadja et. al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2020, Baden-Baden 2021, S. 88 ff.

BLOCHER CHRISTOPH, Gute Führung macht alles leichter, in: Die Weltwoche 41/2020, S. 46.

EHRENSPERGER JENNIFER, Art. 19 DSG, in: Maurer-Lambrou Urs/Blechta Gabor-Paul (Hrsg.), Datenschutzgesetz / Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl. Basel 2014.

MUND CLAUDIA, Art. 19 DSG, in: Baeriswyl Bruno/Pärli Kurt (Hrsg.), Datenschutzgesetz (DSG), Stämpflis Handkommentar, Bern 2015.

SCHAUB LUKAS, Transparenzdruck von unten – die Verfassung freuts, in: plädoyer 5/2020, S. 20 f.

TRANSPARENZ-INITIATIVE, Argumentarium zur Transparenz-Initiative, abrufbar unter: [https://transparenz-ja.ch/wp-content/uploads/sites/65/2018/01/2018-01-26-Ausführliches-Argumentarium\\_Transparenzinitiative\\_def.pdf](https://transparenz-ja.ch/wp-content/uploads/sites/65/2018/01/2018-01-26-Ausführliches-Argumentarium_Transparenzinitiative_def.pdf) (besucht am: 22. Februar 2022).

ZELLER FRANZ, Zwischen Vorverurteilung und Justizkritik, Verfassungsrechtliche Aspekte von Medienberichten über hängige Gerichtsverfahren, Diss. Bern 1998.

## Materialienverzeichnis

Botschaft Transparenzinitiative	Botschaft vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)», BBl 2018 5623 ff.
Vorentwurf und erläuternder Bericht SPK-S	Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 29. April 2019 zur Parlamentarischen Initiative: Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, abrufbar unter: <a href="https://www.parlament.ch/centers/documents/de/vernehmlassung-spk-19-400-bericht-d.pdf">https://www.parlament.ch/centers/documents/de/vernehmlassung-spk-19-400-bericht-d.pdf</a> (besucht am 22. Februar 2022).
Zusammenfassung Vernehmlassung	Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom Bundesamt für Justiz BJ vom Oktober 2019 betreffend die Parlamentarische Initiative: Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, abrufbar unter: <a href="https://www.parlament.ch/centers/documents/de/19-400-zusammenfassung-ergebnisse-vernehmlassung-d.pdf">https://www.parlament.ch/centers/documents/de/19-400-zusammenfassung-ergebnisse-vernehmlassung-d.pdf</a> (besucht am 22. Februar 2022).
Bericht SPK-S Parl. Initiative	Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 24. Oktober 2019 zur Parlamentarischen Initiative: Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, BBl 2019 7875 ff.
E-nBPR	Entwurf für die Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR) (Transparenz bei der Politikfinanzierung), BBl 2019 7901 ff.
Stellungnahme BR Bericht SPK-S	Stellungnahme des Bundesrates vom 27. November 2019 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 24. Oktober 2019 betreffend die Parlamentarische Initiative: Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, BBl 2019 8207 ff.
nBPR	Beschluss der Bundesversammlung vom 18. Juni 2021 über die Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR) (Transparenz bei der Politikfinanzierung), BBl 2021 1492 ff.
VE-VPofi	Vorentwurf vom 17. Dezember 2021 für die Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi), abrufbar unter: <a href="https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/transparenz-politikfinanzierung/vorentw.pdf">https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/transparenz-politikfinanzierung/vorentw.pdf</a> (besucht am 22. Februar 2022).
Erläuternder Bericht VE-VPofi	Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD vom 17. Dezember 2021 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung, abrufbar unter: <a href="https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/transparenz-politikfinanzierung/vn-ber.pdf">https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/transparenz-politikfinanzierung/vn-ber.pdf</a> (besucht am 22. Februar 2022).