

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

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

Zürich, 31. März 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Frau Perler

Am 17. Dezember 2021 haben Sie die Vernehmlassung zum Entwurf zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) eröffnet. Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und nimmt diese gerne wahr.

Der SVV vertritt die Interessen der privaten Versicherungsbranche auf nationaler und internationaler Ebene. Ihm gehören rund 70 Erst- und Rückversicherer an, die in der Schweiz 47'000 Mitarbeitende beschäftigen. Als einer der grossen Branchenverbände der Schweiz – wie auch Mitglied von *economiesuisse* – ist auch der SVV von der vorgesehenen Regulierung betroffen.

Der Schweizerische Versicherungsverband SVV anerkennt den politischen Willen, Transparenz beim Mitteleinsatz in der Schweizer Politiklandschaft zu schaffen. Eine Transparenzregulierung kann eine Chance darstellen, dem Bedürfnis zu einem klaren Bild über die in der Politik eingesetzten Mittel zu entsprechen – und wird daher unterstützt.

Gleichzeitig ist es unerlässlich, dass eine solche Regelung korrekt und fair angewandt wird und gleich lange Spiesse in sämtlichen politischen Lagern schafft. Sie darf nicht durch systemische Lücken zu einer offiziellen «Scheintransparenz» führen, welche weder dem politischen Willen der Initianten noch des Gesetzgebers entspreche.

Vor diesem Hintergrund sind aus Sicht des SVV in der Vorlage namentlich in den Bereichen «Rechtssicherheit /Verfahren» sowie «Vergleichbarkeit des Mitteleinsatzes» Anpassungen an der Vorlage erforderlich.

Ausgangslage

Am 10. Oktober 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» eingereicht. 2019 beschloss die Staatspolitische Kommission des Ständerates, via Kommissionsinitiative einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Dieser beinhaltet Regelungen zur

Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen und wurde im Juni 2021 vom Parlament verabschiedet, worauf die Initiative im Oktober definitiv zurückgezogen wurde.

Der SVV ist sich als politischer Akteur nicht nur seiner volkswirtschaftlichen, sondern auch seiner staats- und demokratiepolitischen Verantwortung bewusst. Er unterstützt daher den politischen Willen, Transparenz beim Mitteleinsatz in der Schweizer Politiklandschaft zu schaffen.

Gleich lange Spiesse als sicherzustellendes Ziel

Dabei ist die Herausforderung bei Transparenzregulierungen klar: um ein aussagekräftiges Bild über die Finanzierung in der Politik zu erlangen, braucht es klare Regeln. Deren enge Auslegung und Kontrolle erschweren gleichzeitig ihre Umsetzung. Auf der anderen Seite gilt: Je mehr Ausnahmen und je lückenhafter die Regeln und deren Durchsetzung, desto weniger kann der Gesetzesauftrag mit dem Ziel der Schaffung von Transparenz und der objektiven Vergleichbarkeit der Aufwendungen aller politischen Akteure erfüllt werden. In diesem Spannungsfeld ist eine Balance zu finden. Die Umsetzung der neuen Transparenzbestimmungen und Vorgaben wird auch den SVV vor erhebliche administrative Herausforderungen stellen.

Damit die Transparenzregulierung ihre Wirkung als Chance auch entfalten kann und den politischen Meinungsbildungsprozess nicht durch Zerrbilder negativ beeinflusst, ist es aus Sicht des SVV unerlässlich, dass eine Regelung gleich lange Spiesse in sämtlichen politischen Lagern, unabhängig von der gewählten rechtlichen Konstruktion schafft und nicht durch systemische Lücken zu einer offiziellisierten «Scheintransparenz» führt.

Erforderliche Anpassungen

Auch wenn Erfahrungen im Ausland (bspw. das Lobbyregister in Deutschland) verdeutlichen, dass zusätzliche Regulierungen nicht zwingend zum erhofften Resultat führen, ist für den SVV klar, dass Transparenzbestimmungen das Potenzial haben, aufzuzeigen, welcher Mitteleinsatz heute bei politischen Vorlagen und Wahlen erfolgt – und damit auch für das Stimmvolk von Interesse sind. Um dieses Potenzial zu erfüllen ist es jedoch zentral, dass die Angaben direkt vergleichbar sind. Aus demokratiepolitischen Erwägungen gilt es, Fehlinterpretationen in Bezug auf den erfolgten Mitteleinsatz der unterschiedlichen politischen Akteure zu vermeiden. Mit Blick darauf sieht der SVV insbesondere in zwei Bereichen klaren Verbesserungsbedarf an der vernehmlichsten Vorlage:

Verletzung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes (fehlende Rechtssicherheit)

Es ist verständlich, dass im Rahmen der Einführung eines neuen Systems aktuell noch zahlreiche Fragen der Klärung harren. Diese betreffen unter anderem die Abgrenzung und Berechnung von unterschiedlichen Vorgängen, die eine Meldepflicht zur Folge haben. Angesichts der in Art. 76j Bundesgesetz über die politischen Rechte vorgesehenen *Strafbestimmungen* ist es jedoch nicht hinnehmbar, dass für die Adressaten der Regulierung das durch eine derart pauschale Strafnorm sanktionierte Verhalten nicht ausreichend vorhersehbar ist. Dies widerspricht klar dem Grundsatz “nulla poena sine lege” - keine Strafe ohne (klare) gesetzliche Grundlage.

Besonders fragwürdig ist vor diesem Hintergrund das von der als Aufsichtsbehörde vorgesehenen Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) angedachte Vorgehen, offene Fragen statt vor Inkraftsetzung der neuen Regeln erst im Nachhinein durch Strafverfahren und über die Zeit mit Lückenfüllung zu klären. Ein solches Vorgehen ist wohl präzedenzlos und wird vom SVV aus rechtsstaatlichen Gründen mit Nachdruck abgelehnt. Strafverfahren sind nicht das geeignete Instrument zur Rechtsentwicklung in einem noch wenig etablierten Rechtsgebiet. Wie bei allen Regulierungsvorhaben ist 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.

Der SVV fordert entsprechende Regeln und erwartet, dass der Bundesrat und die mit dem Vollzug befasste EFK schnell und über die Verordnung hinaus Rechtssicherheit schaffen. Sollten sich weder das BJ im Rahmen der Verordnung oder die EFK im Stande sehen, in angemessener Frist vor Inkrafttreten der neuen Regeln Rechtssicherheit zu schaffen, sind insbesondere die Strafbestimmungen mangels ausreichender Bestimmtheit auszusetzen.

Fehlende objektive Vergleichbarkeit des Mitteleinsatzes in der Politiklandschaft

Unter dem Gesichtspunkt der Objektivität und Gleichbehandlung und vor dem Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung ist entscheidend, dass mit den neuen Regeln für alle politischen Akteure gleich lange Spiesse geschaffen werden. Dieses Prinzip erfordert Präzisierungen in der Verordnung und den Begleitmaterialien. Ebenso ist nach Inkraftsetzung der neuen Regeln eine umfassende und breite Aufklärung durch den Bund erforderlich. Denn letztlich muss sich das breite Feld an betroffenen Akteuren ihrer politischen Rolle und damit der Relevanz der Bestimmungen für sie überhaupt bewusst sein. Ohne konsequente Anwendung der neuen Bestimmungen auf sämtliche politische Akteure besteht die Gefahr einer «offizialisierten Scheintransparenz». Dies betrifft namentlich a) die Sicherstellung, dass alle politischen Akteure die investierten Mittel klar erfassen, um zu realisieren, wann ein offengelegspflichtiger Schwellenwert überschritten wird, b) das Verhindern von Rechtsmissbrauch durch koordiniert agierende Akteure unter den Schwellenwerten sowie c) die klare Erfassung nicht-monetärer Zuwendungen.

Für detaillierte Ausführungen zu den erforderlichen Anpassungen an der Vorlage verweist der SVV auf die von ihm unterstützte, ausführliche Stellungnahme von *economiesuisse*. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen bei der weiteren Behandlung der Vorlage. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Urs Arbter
Direktor



Anne Cécile Vonlanthen-Oesch
Leiterin Bereich Public Affairs