



Urteil vom 1. Mai 2026

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Richter Stephan Metzger,
Gerichtsschreiber Ivan Gunjic.

Parteien

A. _____,
WAV Recherchekollektiv,
vertreten durch
Markus Prazeller, Rechtsanwalt, und
Simon Walker, Rechtsanwalt,
Wagner Prazeller Hug AG,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK,
Monbijoustrasse 45, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsgesetz;
Verfügung vom 4. September 2024.

Sachverhalt:**A.**

Anlässlich der National- und Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) erstmals Kontrollen auf Grundlage neuer Vorschriften zur Transparenz bei der Politikfinanzierung durch. In der Folge veröffentlichte sie eine auf den 18. Januar 2024 datierte Liste der materiell geprüften politischen Akteurinnen und Akteure auf ihrer Internetseite. Die 24 betroffenen Akteurinnen und Akteure informierte sie jeweils mit einem persönlichen Bestätigungsschreiben über die Kontrollen.

B.

Der als Journalist beim Recherchekollektiv WAV tätige A._____ ersuchte die EFK am 26. Januar 2024 um Zugang zu Prüfberichten zu den gemäss der Liste vom 18. Januar 2024 durchgeführten Kontrollen. Die EFK lehnte das Gesuch am 15. Februar 2024 ab. Sie machte geltend, die neuen Transparenzvorschriften würden dem Zugang entgegenstehen. Zudem erklärte sie, keine Prüfberichte zu den Kontrollen erstellt zu haben.

Am 6. März 2024 reichte A._____ beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag über das Zugangsgesuch ein. Mit Schreiben vom 15. März 2024 nahm die EFK zum Antrag Stellung und liess dem EDÖB die anfangs erwähnten 24 Bestätigungsschreiben zukommen. Am 5. August 2024 empfahl der EDÖB, dass die EFK den Zugang zu den Schreiben gewähre.

Die EFK (nachfolgend: Vorinstanz) hielt mit Verfügung vom 4. September 2024 an der Zugangsverweigerung fest.

C.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 2. Oktober 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und ihm sei Zugang zu den Bestätigungsschreiben zu gewähren. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen.

D.

Mit Vernehmlassung vom 13. November 2024 schliesst die Vorinstanz auf vollständige Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer hält in seinen Schlussbemerkungen vom 11. Dezember 2024 vollumfänglich an den von ihm gestellten Rechtsbegehren fest.

E.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde (vgl. Urteil des BVer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 1.1). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (vgl. Art. 16 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 [BGÖ, SR 152.3]). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Der Öffentlichkeitsgrundsatz dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen der Bürgerinnen und

Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern. Er bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden. Entsprechend diesem Zweck sind der Begriff der amtlichen Dokumente in Art. 5 BGÖ und der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes nach Art. 2 BGÖ weit gefasst (zum Ganzen BGE 150 II 191 E. 3; 148 II 92 E. 2; 142 II 313 E. 3.1 m.H.).

Das Öffentlichkeitsgesetz gilt vorab für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Als organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung ohne Rechtspersönlichkeit (Bst. B Ziff. V./2.1 des Anhangs 1 zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]; Urteil des BGer 1C_66/2015 vom 12. November 2015 E. 1.2.3) ist die EFK vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes umfasst (Urteil A-6003/2019 E. 3). Dass sie hier zusätzlich zu ihrer Rolle als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0) als zuständige Stelle im Rahmen der Vorschriften zur Transparenz bei der Politikfinanzierung auftritt (vgl. E. 4 unten), ändert entgegen ihrem Einwand im Schlichtungsverfahren vor dem EDÖB nichts an dieser Ausgangslage.

Im Übrigen ist unbestritten, dass das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers in den sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nach Art. 3 BGÖ fällt und dass es sich bei den verlangten Bestätigungsschreiben um amtliche Dokumente gemäss Art. 5 BGÖ handelt.

3.2 Art. 4 BGÖ behält spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen (Bst. b). Ob und inwieweit einer Rechtsnorm als *lex specialis* Vorrang zukommt, muss im Einzelfall auf dem Weg der Auslegung bestimmt werden. Entscheidend ist dabei der Sinn und Zweck der divergierenden Normen: Das allgemeine öffentliche Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung ist dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen. Dies gilt auch für ältere Sondernormen über die Vertraulichkeit staatlicher Handlungen und Vorkehren. So erfasst namentlich das Amtsgeheimnis nur noch Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen bzw. gerade nach dem Öffentlichkeitsgesetz in der Regel nicht zugänglich sind, denn sonst würde dieses jüngere Gesetz seines

Gehalts beraubt und weitgehend obsolet (BGE 150 II 191 E. 3.1; 146 II 265 E. 3.1; Urteil des BGer 1C_93/2021 vom 6. Mai 2022 E. 3.4). Im Hinblick auf den Sinn und Zweck gilt zu beachten, dass mit der Schaffung des BGÖ die Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit die Regel darstellt; spezialgesetzliche Bestimmungen sind nicht leichthin so auszulegen, dass damit der Grundsatz der Transparenz des Verwaltungshandelns ausgehöhlt wird (BGE 146 II 265 E. 5.3; zum Ganzen Urteile des BGer 1C_228/2023 vom 5. März 2025 E. 3.1; 1C_214/2023 vom 5. März 2025 E. 3.1; 1C_101/2023 vom 1. Februar 2024 E. 4.2).

4.

Zum besseren Verständnis der Parteivorbringen ist vorab ein Überblick über die Vorschriften zur Transparenz bei der Politikfinanzierung zu geben.

4.1 Am 23. Oktober 2022 wurde das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) um einen neuen Gliederungstitel *5b* (Art. 76*b*–76*k* BPR) zur Transparenz bei der Politikfinanzierung ergänzt (Änderung vom 18. Juni 2021, AS 2022 466). Diese Bestimmungen sehen neu Offenlegungspflichten für politische Akteurinnen und Akteure vor. Einerseits werden die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie die parteilosen Mitglieder der Bundesversammlung dazu verpflichtet, bestimmte Aspekte ihrer Finanzierung offenzulegen (vgl. Art. 76*b* BPR). Andererseits haben natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat bzw. in den Ständerat oder auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen, deren Finanzierung offenzulegen, wenn sie mehr als Fr. 50'000.– aufwenden (vgl. Art. 76*c* BPR). Art. 76*d* BPR regelt die Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht.

4.2 Gemäss Art. 76*e* BPR kontrolliert eine durch den Bundesrat bezeichnete Behörde (vgl. Art. 76*g* BPR), ob alle Angaben und Dokumente nach Art. 76*b* und Art. 76*c* BPR innert Frist eingereicht worden sind. Die Kontrolle über die Korrektheit der Angaben und Dokumente erfolgt stichprobenweise (Abs. 1). Stellt die zuständige Stelle fest, dass gewisse Angaben und Dokumente nicht fristgerecht oder nicht korrekt eingereicht worden sind, fordert sie die verpflichteten Akteurinnen und Akteure auf, die erforderlichen Angaben und Dokumente nachzuliefern, und setzt ihnen dafür eine Frist (Abs. 2). Werden die Angaben und Dokumente nicht innert der angesetzten Frist nachgeliefert, ist sie verpflichtet, Straftaten, von denen sie anlässlich der Kontrolle Kenntnis erlangt, bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen (Abs. 3).

Nach Abschluss der Kontrolle gemäss Art. 76e BPR veröffentlicht die zuständige Stelle die Angaben und die Dokumente auf ihrer Internetseite (Art. 76f Abs. 1 BPR). Art. 76f Abs. 2 und Abs. 3 BPR bestimmen die zu veröffentlichenden Angaben und die Veröffentlichungsintervalle.

4.3 Die Transparenzvorschriften nach Art. 76b–76k BPR werden in der Verordnung vom 24. August 2022 über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi, SR 161.18) ausgeführt. Art. 7 VPofi überträgt der EFK die Zuständigkeit für die Entgegennahme von Meldungen sowie für deren Kontrolle und Veröffentlichung. Art. 11–17 VPofi enthalten Ausführungsvorschriften über die Kontrolle und die Veröffentlichung durch die EFK.

5.

5.1 Das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers betrifft die 24 Bestätigungsschreiben, welche die Vorinstanz den kontrollierten politischen Akteurinnen und Akteuren im Nachgang der National- und Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023 persönlich zukommen liess. Im Wesentlichen geben die Schreiben Auskunft darüber, ob die Vorinstanz im Rahmen der jeweiligen Kontrollen Feststellungen gemacht hat und ob diese Feststellungen zu Anpassungen bei den jeweiligen Offenlegungen geführt haben.

5.2 Nach Auffassung der Vorinstanz würden die Vorschriften über die Veröffentlichung von Angaben und Dokumenten durch die EFK nach Art. 76f BPR in Verbindung mit den einschlägigen Ausführungsvorschriften in der VPofi dem Zugangsgesuch des Beschwerdeführers als Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ entgegenstehen. Insbesondere bringt sie vor, dass die vollständige Offenlegung der Bestätigungsschreiben die betroffenen politischen Akteurinnen und Akteure aufgrund pauschal gehaltener Beanstandungen selbst bei Verletzung von geringfügigen Formalitäten einem Generalverdacht aussetzen und deren Privatsphäre erheblich tangieren könne. Die Offenlegung sei deshalb geeignet, die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb nachhaltig zu beeinträchtigen.

Demgegenüber macht der Beschwerdeführer geltend, die EFK habe die Bestätigungsschreiben bereits auf der Grundlage von Art. 76f BPR veröffentlichten müssen. Jedenfalls würde die Vorschrift keine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ darstellen. Dabei sei die Auslegung der Ausführungsvorschriften in der VPofi unbeachtlich, da ein Vorbehalt zum BGÖ nur in einem formellen Gesetz statuiert werden könne.

5.3 Verpflichtungen zur aktiven Information, wie sie hier zur Diskussion stehen, können spezielle Zugangsnormen im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ darstellen. Ob eine Verpflichtung zur aktiven Information im Einzelfall allenfalls erleichternde oder strengere Regeln über den Zugang zu amtlichen Dokumenten aufstellt, ist analog zu den Vertraulichkeitsregelungen in anderen Bundesgesetzen durch Auslegung der betreffenden Normen zu ermitteln (BGE 146 II 265 E. 3.2; Urteile 1C_228/2023 E. 3.1; 1C_214/2023 E. 3.1). Der Vorbehalt in Art. 4 BGÖ gilt indessen nicht für in Verordnungen des Bundesrates enthaltene Bestimmungen (Urteil des BGer 1C_475/2023 vom 18. Februar 2025 E. 2.3; BVGE 2014/42 E. 4.1; Urteile des BVGer A-6003/2019 E. 4.4; A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 5.4; A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 4.2). Dies gilt zumindest dann, wenn die betreffenden Bestimmungen nicht durch eine hinreichende Verordnungskompetenz des Bundesrates in einem Bundesgesetz gedeckt sind (vgl. Urteil des BVGer A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 7.2). Der Beschwerdeführer wirft damit zu Recht die Frage auf, welche Bedeutung der VPofi im vorliegenden Fall zukommt. Diese Frage braucht aber vorab nur dann geklärt zu werden, soweit die VPofi von Art. 76f BPR abweichende Regeln über den Zugang zu den Bestätigungsschreiben vorsieht.

6.

Somit ist im Folgenden zunächst durch Auslegung zu ermitteln, ob Art. 76f BPR eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ darstellt.

6.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den Willen der Gesetzgeberin zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat das Gericht nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzesnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (zum Ganzen statt vieler BGE 151 II 640 E. 5.1; 151 II 710 E. 4.2).

6.2 Gemäss dem Wortlaut von Art. 76f BPR veröffentlicht die zuständige Stelle nach Abschluss der Kontrolle nach Art. 76e BPR die Angaben und die Dokumente auf ihrer Internetseite (Abs. 1). Veröffentlicht werden die Angaben nach Art. 76d Abs. 1 Bst. a BPR jährlich und die Angaben nach Art. 76d Abs. 1 Bst. b und c BPR spätestens 15 Tage nach deren Eingang bei der zuständigen Stelle (Abs. 2). Die Angaben über monetäre und nicht-monetäre Zuwendungen, die nach Art. 76d Abs. 2 BPR unverzüglich zu melden sind, werden fortlaufend veröffentlicht (Abs. 3). Die Angaben nach Art. 76d BPR, auf die Art. 76f BPR verweist, bestimmen sich ihrerseits über Art. 76b und Art. 76c BPR.

Der Wortlaut von Art. 76f BPR enthält keine Aussage zur Geheimhaltung oder zur Zugangsgewährung. Der französischen und der italienischen Fassung lässt sich nichts anderes entnehmen. Bei der Prüfung der Frage, ob Art. 76f BPR darauf abzielt, die Vertraulichkeit der herausverlangten Bestätigungsschreiben zu wahren, sind deshalb die weiteren Auslegungselemente heranzuziehen (vgl. BGE 146 II 265 E. 5.1). Dagegen kann offenbleiben, ob die Bestätigungsschreiben unter die nach Art. 76f BPR zu veröffentlichenden Angaben und Dokumente fallen, wie der Beschwerdeführer geltend macht und die Vorinstanz bestreitet.

6.3 Anlass für die Ausarbeitung der Vorschriften nach Art. 76b–76k BPR war das Zustandekommen der eidgenössischen Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» am 31. Oktober 2017 (BBI 2017 6893). Während der Bundesrat den eidgenössischen Räten beantragte, die Transparenz-Initiative Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten (Botschaft vom 29. August 2018 zur Transparenz-Initiative, BBI 2018 5623), beschloss die Staatspolitische Kommission des Ständerates (nachfolgend: SPK-S), einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten (parlamentarische Initiative Nr. 19.400 «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» vom 21. Januar 2019). Der in diesem Rahmen von der SPK-S ausgearbeitete Erlassentwurf vom 24. Oktober 2019 über eine Änderung des BPR (BBI 2019 7901) und der dazugehörige Bericht vom 24. Oktober 2019 (BBI 2019 7875, nachfolgend: Bericht SPK-S) dienen als Grundlage für die parlamentarischen Beratungen über Art. 76b–76k BPR. Am 18. Juni 2021 wurde der indirekte Gegenvorschlag vom Parlament verabschiedet. Die Transparenz-Initiative wurde mit Blick auf die Verabschiedung des Gegenvorschlags zunächst bedingt (BBI 2021 1504) und nach Ablauf der unbenützten Referendumsfrist am 8. Oktober 2021 definitiv zurückgezogen (BBI 2021 2309).

Bereits die Transparenz-Initiative sah in dem von ihr vorgeschlagenen Art. 39a Abs. 4 BV vor, dass Informationen über die Finanzierung politischer Akteurinnen und Akteure durch eine staatliche Stelle regelmässig veröffentlicht werden (vgl. Bundesbeschluss vom 18. Juni 2021 über die Transparenz-Initiative, BBI 2021 1489). Die SPK-S übernahm die Bestimmung in überarbeiteter Fassung als Art. 76f BPR in ihrem Vorentwurf vom 29. April 2019 über eine Änderung des BPR (vgl. <<https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/sachbereichskommissionen/kommissionen-spk/berichte-vernehmlassungen-spk/vernehmlassung-spk-19-400>>, abgerufen am 17.4.2026). Im weiteren Gesetzgebungsprozess wurde die Veröffentlichung von Angaben und Dokumenten nach Art. 76f BPR aber kaum thematisiert. Die Materialien im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen gehen nur am Rande darauf ein (vgl. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung», Oktober 2019, COO.2180.109.7.280625, S. 17; Bericht SPK-S, BBI 2019 7875, 7894 f.; Stellungnahme des Bundesrates vom 27. November 2019 zum Bericht SPK-S, BBI 2019 8207, 8212). In den Detailberatungen der eidgenössischen Räte wurde Art. 76f BPR jeweils ohne Diskussion angenommen. Abgesehen von zwei redaktionellen Anpassungen aufgrund von Änderungen anderer Bestimmungen (vgl. AB 2019 S 1170 f.; AB 2020 S 1416) blieb die Bestimmung in der Fassung vom 29. April 2019 unverändert. Im Rahmen der Differenzbereinigung wurde das Verhältnis der Transparenzvorschriften zum BGÖ immerhin kurz im Zusammenhang mit der Aufbewahrung von Personendaten angesprochen. Ständerat FÄSSLER stellte als Berichterstatter der SPK-S dazu Folgendes fest: «Für die Kommission ist klar, dass die zu erhebenden Daten dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen müssen, ansonsten würde das Gesetz wenig Sinn machen. Solange aber noch Abklärungen laufen oder ein Verfahren läuft, sind die Daten nach den Regeln des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip noch nicht öffentlich zugänglich. Das Gleiche gilt, wenn besondere Gründe des Persönlichkeitsschutzes vorliegen.» (AB 2021 S 351).

Nach dem Gesagten spricht die historische Auslegung von Art. 76f BPR nicht dafür, dass die Gesetzgeberin damit ein abschliessendes und eigenständiges Informationszugangsrecht schaffen wollte. Da die Transparenzvorschriften im BPR erst nach der Verabschiedung des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 erlassen wurden, weist die aufgezeigte fehlende Koordination der beiden Gesetzeswerke vielmehr darauf hin, dass die gesetzgebende Behörde die Geltung des Öffentlichkeitsprinzips nicht einschränken wollte (vgl. BGE 146 II 265 E. 5.2.1).

6.4 Mit Blick auf den Kontext von Art. 76f BPR und sein Verhältnis zu anderen Normen kann festgehalten werden, dass auch das BPR insgesamt keine Koordinationsregeln zum BGÖ enthält. Art. 76f BPR ist die einzige Bestimmung der Transparenzvorschriften nach Art. 76b–76k BPR, welche die aktive Informationstätigkeit regelt. Ihre Überschrift lautet «Veröffentlichung» und sie ist Teil des Gliederungstitels 5b «Transparenz bei der Politikfinanzierung». Aussagen zur Geheimhaltung oder zur Zugangsgewährung sind nirgends in Art. 76b–76k BPR enthalten. Die systematische Auslegung von Art. 76f BPR lässt somit ebenfalls nicht auf ein vom Öffentlichkeitsgesetz abweichendes Informationszugangsrecht schliessen.

Nichts Gegenteiliges ergibt sich aus Art. 76i Abs. 2 BPR. Danach darf die zuständige Stelle einerseits den kantonalen und den kommunalen Behörden, die nach kantonalem Recht für die Transparenz bei der Politikfinanzierung zuständig sind, (Bst. a) und andererseits den zuständigen Strafverfolgungsbehörden, falls es um die Anzeige einer Straftat nach Art. 76e Abs. 3 BPR geht, (Bst. b) die Informationen über die politischen Akteurinnen und Akteure wie namentlich Personendaten weiterleiten, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz folgt allein aus dem Vorliegen einer solchen Bestimmung über den Informationsaustausch zwischen Behörden noch kein Vorbehalt zum Öffentlichkeitsgesetz. In vergleichbaren Fällen hat das Bundesgericht derartige Bestimmungen vielmehr als nicht wesentlich erachtet (vgl. die fehlenden Ausführungen in BGE 146 II 265 E. 5.4 zu Art. 13 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit [PrSG, SR 930.11] und in Urteil 1C_93/2021 E. 3.5.4 zu Art. 22 ff. des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005 [RAG, SR 221.302]).

6.5 Sinn und Zweck von Art. 76f BPR ist die öffentliche Bereitstellung von Informationen über die Finanzierung politischer Aktivitäten. Damit steht die Bestimmung in engem Bezug zur in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Wahl- und Abstimmungsfreiheit (vgl. Bericht der SPK-S, BBl 2019 7875, 7900; Botschaft zur Transparenz-Initiative, BBl 2018 5623, 5653). Art. 34 Abs. 2 BV gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Wahl- und Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Der Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe soll garantieren, dass alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können (statt vieler BGE 151 I 225 E. 5.1; 150 I 17 E. 4.1).

Bezugnehmend auf die Lehre lassen sich drei konkrete Interessen ausmachen, die mit der öffentlichen Bereitstellung von Informationen über die Finanzierung politischer Aktivitäten verfolgt werden. Die Veröffentlichung soll zunächst den Stimmberechtigten ein genaueres Verständnis über die im Wettstreit stehenden politischen Akteurinnen und Akteure und über ihre Interessen vermitteln. Weiter soll sie die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verbessern, indem sie finanzstärkere Akteurinnen und Akteure einer gründlicheren öffentlichen Kontrolle unterstellt. Schliesslich soll durch die Veröffentlichung mittelbar die Akzeptanz demokratischer Verfahren gefördert werden (eingehend zum Ganzen ANDREA TÖNDURY, Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit, ZBI 119/2018 S. 563, 568 ff.; ODILE AMMANN, Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Tragweite von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte, in: Braun Binder/Feld/Huber/Poier/Wittreck [Hrsg.], Jahrbuch für direkte Demokratie 2020, Baden-Baden 2021, S. 88, 107 ff.; PHIL BAUMANN/MARC M. WINISTÖRFER, Parteien- und Kampagnenfinanzierung: Spielräume bei der Einhaltung der neuen Transparenzvorgaben, ZBI 124/2023 S. 347, 351 ff., LISA AESCHIMANN/LUKAS SCHAUB, Die neuen Transparenzvorschriften des BPR, LeGes 34/1 (2023) Rz. 3 ff., je m.H.).

Die Vorinstanz macht sinngemäss geltend, dass diese durch Art. 76f BPR verfolgten Interessen auf ein vom Öffentlichkeitsgesetz abweichendes Informationszugangsrecht schliessen lassen. Ihrer Auffassung nach sei die Zugangsgewährung nach dem BGÖ im konkreten Fall dazu geeignet, die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb nachhaltig zu beeinträchtigen, weil die Bestätigungsschreiben pauschal gehaltene Beanstandungen enthielten. Mit anderen Worten würde den Stimmberechtigten mit der Offenlegung der Schreiben ein falsches Bild über die Einhaltung der Transparenzvorschriften durch die betroffenen politischen Akteurinnen und Akteure vermittelt. Losgelöst vom konkreten Fall läuft der Einwand der Vorinstanz darauf hinaus, dass der weit gefasste Öffentlichkeitsgrundsatz des BGÖ im Widerspruch zu dem durch Art. 76f BPR verfolgten Interesse an der Gewährleistung eines freien und umfassenden politischen Meinungsbildungsprozesses stehe, weil bestimmte amtliche Dokumente, die im Rahmen der Transparenzvorschriften des BPR aufgezeichnet würden, geeignet seien, die Stimmberechtigten in die Irre zu führen. Gemäss der Vorinstanz sei mit Blick auf die hochsensible politische Dimension der verarbeiteten Informationen und der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb anzunehmen, dass Art. 76f BPR die Sphären des Öffentlichen und des Nichtöffentlichen abschliessend voneinander abgrenze.

Der Einwand der Vorinstanz überzeugt nicht. Zum einen gilt der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht absolut. Art. 3 BGÖ schliesst bestimmte Dokumente vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes aus. Art. 7 und Art. 8 BGÖ sehen Ausnahmetatbestände vor, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten abweichend von Art. 6 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern ist. Darüber hinaus ist dem Schutz der Persönlichkeit bzw. der Privatsphäre Dritter Rechnung zu tragen (Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ). Es ist nicht ersichtlich, weshalb dieses System ungeeignet sein sollte, um die Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit mit den durch Art. 76f BPR verfolgten Interessen zu koordinieren. Insbesondere der Zugang zu Dokumenten betreffend Strafverfahren, wie sie die zuständige Stelle nach Art. 76e Abs. 3 BPR anzustossen hat, ist gemäss Art. 3 Bst. a Ziff. 2 BGÖ vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen. Zum anderen ist das Vorliegen einer Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ nicht leichthin zu bejahen (vgl. die ausführliche Darstellung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in den Urteilen 1C_228/2023 E. 4.6; 1C_214/2023 E. 4.6). Vor diesem Hintergrund ist den Stimmberechtigten zuzumuten, im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes herausgegebene Informationen über die Finanzierung politischer Aktivitäten, die einen bestimmten Unsicherheitsbereich aufweisen, als solche zu erkennen und einzuordnen (vgl. auch E. 7.3 f. unten).

Mit Blick auf das vorliegende Zugangsgesuch ist ferner anzumerken, dass die Vorinstanz selbst über den Inhalt und die Form der herausverlangten Bestätigungsschreiben verfügt. Soweit sie der Ansicht ist, dass die Schreiben aufgrund pauschal gehaltener Beanstandungen ein irreführendes Bild über die Einhaltung der Transparenzvorschriften durch die betroffenen politischen Akteurinnen und Akteure vermitteln, ist sie dazu angehalten, ihre Schreiben künftig ausreichend präzise zu formulieren, sodass kein solches Bild entsteht.

Nach dem Gesagten lässt der Sinn und Zweck von Art. 76f BPR nicht auf ein vom Öffentlichkeitsgesetz abweichendes Informationszugangsrecht schliessen. Vielmehr ist anzunehmen, dass sich der Grundsatz der Transparenz des Verwaltungshandelns mit den durch Art. 76f BPR verfolgten Interessen sachgerecht im Rahmen des BGÖ koordinieren lässt.

6.6 Insgesamt ergibt die Auslegung, dass Art. 76f BPR keine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ darstellt.

7.

Weiter ist zu prüfen, ob die VPofi von Art. 76f BPR abweichende Regeln über den Zugang zu den Bestätigungsschreiben vorsieht.

7.1 Die einschlägigen Ausführungsvorschriften in der VPofi zur Veröffentlichung von Angaben und Dokumenten lauten wie folgt:

«Art. 14 Veröffentlichung der Angaben und Dokumente

¹ Die EFK kann die nach Artikel 76f BPR zu veröffentlichenden Angaben und Dokumente mit Sachinformationen und Statistiken ergänzen, soweit diese der Erklärung und Konkretisierung dienen.

² Nicht veröffentlicht werden Belege wie Bankauszüge und Zahlungsbestätigungen.

³ [...]

⁴ Die EFK kann eine Liste der materiell geprüften politischen Akteurinnen und Akteure veröffentlichen.

Art. 15 Modalitäten der Veröffentlichung

¹ Die EFK weist bei der Veröffentlichung darauf hin, dass sie die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Dokumente nicht gewährleistet.

² Die eingereichten Angaben und Dokumente werden auch dann veröffentlicht, wenn ein Verdacht auf einen Verstoß gegen die Offenlegungspflichten besteht und ein Strafverfahren eingeleitet wird.

³ Liegt ein rechtskräftiges Strafurteil vor, so bringt die EFK bei den entsprechenden Angaben und Dokumenten einen kommentarlosen Hinweis auf dieses Urteil an.»

7.2 Nach Auffassung der Vorinstanz sei sie gemäss den vorstehenden Bestimmungen nicht dazu berechtigt, dem Beschwerdeführer Zugang zu den herausverlangten Bestätigungsschreiben zu gewähren. Sie führt aus, dass sich das von der Gesetzgeberin bzw. Verordnungsgeberin gewollte restriktive Publikationsregime im erläuternden Bericht des Bundesamtes für Justiz vom 24. August 2022 zur VPofi (nachfolgend: erläuternder Bericht zur VPofi) niederschläge. Danach seien die politischen Akteurinnen und Akteure und nicht die Kontrollstelle für die Richtigkeit der offengelegten Angaben verantwortlich. Die Kontrollstelle sei nicht berechtigt, die gemeldeten Daten mit Hinweisen zu versehen, da diese für die betroffenen politischen Akteurinnen und Akteure mit einer strafrechtlich relevanten Verdachtszuweisung verbunden sein könnten.

7.3 Aus dem erläuternden Bericht zur VPofi (S. 20 f.) geht hervor, dass die EFK nicht berechtigt ist, die von den politischen Akteurinnen und Akteuren gemeldeten Daten von sich aus zu korrigieren oder sie mit Hinweisen zu versehen, die für die betroffenen politischen Akteurinnen und Akteure mit einer strafrechtlich relevanten Verdachtszuweisung verbunden wären. Die Publikation entsprechender Hinweise bedinge ein verwaltungsrechtliches Rechtsschutzverfahren, für welches das gesetzliche Fristengerüst keinen Raum lasse, da eine strafrechtlich relevante Verdachtszuweisung den Ausgang einer Abstimmung oder einer Wahl unwiderruflich beeinflussen, sich im Nachhinein aber als ungerechtfertigt herausstellen könnte.

Weiter ist dem erläuternden Bericht (S. 22 f.) zu entnehmen, dass die eingereichten Angaben und Dokumente gemäss Art. 15 Abs. 2 VPofi auch bei einem Verdacht auf Verstösse gegen Offenlegungspflichten und der Einleitung eines Strafverfahrens zu veröffentlichen sind, weil aus dem Verzicht auf eine Publikation unter Umständen geschlossen werden könnte, dass gegen bestimmte politische Akteurinnen und Akteure Strafanzeige erhoben worden ist. Dieser implizite Hinweis sei ebenso wenig zulässig wie eine Kennzeichnung der Angaben mit dem Vermerk, es sei ein Strafverfahren eingeleitet worden. Die Veröffentlichung von Strafanzeigen gegen politische Akteurinnen und Akteure stelle einen widerrechtlichen Grundrechtseingriff dar. Die Publikation einer Strafanzeige könne die Persönlichkeit von Kandidierenden und deren Wahlkampagne stark beeinträchtigen, obschon gegen die betroffenen Personen noch kein Strafurteil ergangen sei und die Unschuldsvermutung gelte. Die erforderliche gesetzliche Grundlage für einen solchen Grundrechtseingriff liege nicht vor.

7.4 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz lassen diese Überlegungen im erläuternden Bericht zur VPofi nicht auf vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu Informationen schliessen. Die Ausführungen stellen zwar ein Spannungsverhältnis zwischen der strafrechtlichen Unschuldsvermutung und dem Öffentlichkeitsprinzip fest und zeigen auf, wie dieses im Rahmen der Veröffentlichung nach Art. 76f BPR aufzulösen ist. Sie folgern jedoch nicht, dass das BGÖ deshalb grundsätzlich nicht anwendbar sei. Im erläuternden Bericht (S. 23) wird vielmehr ausdrücklich festgestellt, dass die Strafanzeige durch die EFK Teil des Strafverfahrens sei und daher nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterliege, womit eine entsprechende Anzeige auch gestützt auf das BGÖ nicht mitzuteilen sei. Dieser Verweis wäre überflüssig gewesen, wenn die Verordnungsgeberin von vornherein davon ausgegangen wäre, dass das BGÖ aufgrund des Vorliegens einer *lex specialis* nicht anwendbar sei.

Im Übrigen lassen Feststellungen und anschliessende Anpassungen von Offenlegungen, wie sie sich aus den herausverlangten Bestätigungsschreiben ergeben, ohnehin nicht auf eine strafrechtlich relevante Verdachtszuweisung schliessen. Das gesetzlich vorgesehene Melde- und Kontrollverfahren bei der zuständigen Stelle besteht aus vier Phasen. Zunächst reichen die politischen Akteurinnen und Akteure der Stelle alle erforderlichen Angaben und Dokumente ein (vgl. Art. 76b–76d BPR). Gemäss Art. 76e BPR kontrolliert die Stelle danach die eingereichten Angaben und Dokumente (Abs. 1). Die Stelle setzt in einem dritten Schritt eine Nachfrist an, wenn sie feststellt, dass gewisse Angaben oder Dokumente unvollständig oder nicht richtig sind (Abs. 2). Erst wenn die Angaben und Dokumente nicht innert der angesetzten Frist nachgeliefert werden, ist die Stelle in einem vierten Schritt dazu verpflichtet, Straftaten, von denen sie anlässlich der Kontrolle Kenntnis erlangt, bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen (Abs. 3). Feststellungen und anschliessende Anpassungen von Offenlegungen sind sowohl in der dritten und der vierten Phase möglich. Aus ihrem blossen Vorhandensein kann deshalb keine strafrechtlich relevante Verdachtszuweisung hergeleitet werden.

7.5 Soweit die Vorinstanz der Ansicht ist, dass Art. 14 Abs. 2 VPofi dem Zugangsgesuch des Beschwerdeführers entgegenstehe, geht sie ebenfalls fehl. Danach werden Belege wie Bankauszüge und Zahlungsbestätigungen nicht veröffentlicht. Im erläuternden Bericht zur VPofi (S. 22) wird klar gestellt, dass diese Bestimmung nur auf Dokumente anwendbar ist, die von den betroffenen politischen Akteurinnen und Akteuren eingereicht werden, um eine gemeldete Angabe zu belegen. Keine Einschränkung wird bei von der zuständigen Stelle erstellten Dokumenten vorgenommen. Vielmehr erlaubt Art. 14 Abs. 1 VPofi ausdrücklich die Ergänzung der zu veröffentlichenden Angaben und Dokumente durch die Stelle.

7.6 Im Ergebnis sieht die VPofi keine von Art. 76f BPR abweichenden Regeln über den Zugang zu den Bestätigungsschreiben vor.

8.

Zusammenfassend handelt es sich bei Art. 76f BPR in Verbindung mit den einschlägigen Ausführungsvorschriften in der VPofi nicht um Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 Bst. b BGÖ. Somit hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Einsicht in die streitgegenständlichen Dokumente gestützt auf Art. 4 BGÖ zu Unrecht verweigert. Im Ergebnis ist die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 4. September 2024 aufzuheben und die Beschwerde in diesem Punkt gutzuheissen.

Hebt das Bundesverwaltungsgericht eine Verfügung auf, entscheidet es in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Nachdem die Vorinstanz offengelassen hat, ob dem Zugangsgesuch des Beschwerdeführers andere Bestimmungen als Art. 4 Bst. b BGÖ entgegenstehen, erscheint die Sache nach Aufhebung der angefochtenen Verfügung nicht als offenkundig spruchreif. Zwar deutet der Umstand, dass die Vorinstanz die betroffenen politischen Akteurinnen und Akteure nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ konsultiert und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat, darauf hin, dass der Zugangsgewährung nach Auffassung der Vorinstanz ausser der Schutz der Privatsphäre Dritter nichts entgegensteht. Eine abschliessende Klärung durch die Vorinstanz liegt jedoch nicht vor. Die Angelegenheit ist daher erneut zur weiteren Prüfung und zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-4618/2024 vom 6. August 2025 E. 5.2).

9.

Abschliessend bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

9.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Rückweisung einer Sache an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung mit noch offenem Ausgang des Verfahrens gilt praxisgemäss als vollständiges Obsiegen der beschwerdeführenden Partei. Dem Beschwerdeführer sind daher keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-2443/2024 vom 27. November 2025 E. 7.1). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Die Vorinstanz trägt keine Verfahrenskosten (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

9.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund einer detailliert einzureichenden Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE).

Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer macht eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.– bei einem Aufwand von zehn Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 350.– geltend. Er reichte keine Kostennote ein. In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes erachtet das Bundesverwaltungsgericht die vom Beschwerdeführer begehrte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'500.– als angemessen. Dieser Betrag ist der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen (E. 8) an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Dem Beschwerdeführer wird der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Der Beschwerdeführer hat dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

3.

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und den EDÖB.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Ivan Gunjic

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: