

POLITIKFINANZIERUNG IN DER SCHWEIZ

DOSSIER



POLITIK DARF KOSTEN. WOHER ABER KOMMEN DIE MITTEL?

Die Politikfinanzierung ist in der Schweiz im Gegensatz zu den anderen westlichen Demokratien gänzlich unregelt. Die fehlende Transparenz schadet der Demokratie, dem Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die Politik und dem Ansehen der Schweiz im Ausland.

Ein essentieller Bestandteil der Demokratie in der Schweiz bilden die regelmässig abgehaltenen Volksabstimmungen, in denen das Volk direkt seinen Willen zu einer Sachvorlage äussert, sowie die Parlamentarier, die durch ihre Wahl den Auftrag erhalten, ihre Wähler zu repräsentieren. Den Parteien kommt dabei die Funktion als Bindeglied zwischen der Bevölkerung und dem Staat zu.

Dieses System der halbdirekten Demokratie geniesst breite Akzeptanz in der Bevölkerung und verschafft der Schweiz auch auf internationaler Ebene Respekt und Bewunderung. Es hat jedoch auch seine **Kosten**. Der Meinungsbildungsprozess soll die gesamte Bevölkerung umfassen und erfordert einen entsprechenden Mittlereinsatz. So wurden für die Kampagnen zu den 39 Volksabstimmungen zwischen 2005 und 2011 durchschnittlich 2.9 Millionen Franken ausgegeben, mit beträchtlichen Schwankungen je nach Thema der Abstimmung. Ähnlich sehen die Ausgaben für Wahlwerbung aus, die auf nationaler Ebene im Jahr 2011 mit insgesamt 42 Millionen Franken zu Buche schlug. Im Vergleich zu den Wahlen von 2007 ist das

ein Anstieg von 18 Prozent. Dieser Trend hin zu immer höheren Ausgaben ist seit den 90er Jahren zu beobachten¹ und geht mit gesellschaftlichen Änderungen einher. Tatsächlich machen der Strukturwandel in der Medienlandschaft und die Zunahme der Wechselwähler im Zuge der Individualisierung der Gesellschaft professionelle Polit-Kampagnen unabdingbar. Dies schlägt sich jedoch in erhöhten Kosten nieder.²

FINANZIELLE ABHÄNGIGKEITEN BEI POLITIKERN, PARTEIEN UND ABSTIMMUNGSKOMITEES

Die Mittel der **Parteien** aber sind beschränkt. Zur Deckung der höheren Kosten reicht die traditionelle **Finanzierung** durch die ohnehin rückläufigen Mitgliederbeiträge nicht mehr aus. Da die Schweiz eine verhältnismässig geringe und indirekte staatliche Parteienfinanzierung kennt³, ist die Politik auf private Spenden angewiesen. Mit dem Grad an finanzieller Abhängigkeit von Grossspenden von Unternehmen, Verbänden oder vermögenden Einzelpersonen steigen jedoch auch die Möglichkeiten einer Beeinflussung durch diese.

Weil sich die Parteien eigene Abstimmungskämpfe nur beschränkt leisten können, wird das Feld der Abstimmungskämpfe oft den verschiedenen Interessengruppierungen und Verbänden überlassen. Das führt dazu, dass die Kampagnen vor allem bei Vorlagen mit hohem Wirtschaftsbezug intensiv geführt werden, was die Analyse der Abstimmungskämpfe von 2005 bis 2011 bestätigt⁴. Kampagnen jedoch, die kein oder nur wenig interessiertes Geld mobilisieren können, aber dennoch eine hohe politische Relevanz haben, werden nur sehr lau geführt. Das Beispiel der Abstimmung über die neue Bundesverfassung von 1999, für deren Kampagne nur gerade 70'000 Franken zur Verfügung stand, steht sinnbildlich dafür⁵.

Angesichts der teils hohen eingesetzten Beträge stellt sich auch die Frage, wie sehr Geld den Ausgang einer **Abstimmungs- oder Wahlkampagne** zu beeinflussen vermag. Entsprechende politikwissenschaftliche Studien kommen zum Schluss, dass ein grosser Mitteleinsatz allein nicht wirkungsvoll ist, aber insbe-

sondere bei der Bekämpfung von Sachvorlagen durchaus einen Einfluss haben kann⁶. Gleichzeitig sind die Mittel in der schweizerischen Politiklandschaft ungleich verteilt: Bei zwei Dritteln der Abstimmungskampagnen beträgt das Verhältnis der eingesetzten Mittel von Befürwortern und Gegnern eins zu vier⁷. Dies beeinträchtigt die Chancengleichheit bei der Verbreitung und Diskussion von Argumenten und verfälscht den Meinungsbildungsprozess, während die Bundesverfassung explizit freie und unbeeinflusste Willensbildung⁸ schützt. Problematisch ist aber vor allem die fehlende Transparenz über den Ursprung der Finanzierungsquellen. Nur schon der Verdacht der Käuflichkeit eines Abstimmungsergebnisses schadet dem Vertrauen in die Legitimität politischer Entscheide.

Eine ähnliche Problematik wie bei den Parteien liegt auch bei den gewählten **Parlamentariern und Parlamentarierinnen** vor. Das schweizerische Milizsystem beruht auf der Idee, dass die Parlamentarier und Parlamentarierinnen ihr Mandat nur nebenberuflich ausüben sollen und entsprechend ihrem Hauptberuf zusätzliches Wissen mitbringen und möglichst vielfältige Interessen vertreten. In der Realität hingegen wenden die Nationalrätinnen und Nationalräte durchschnittlich 57% ihrer Arbeitszeit für ihr Mandat auf, Ständeratsmitglieder sogar 67%⁹. Währenddessen beläuft sich ihre Entschädigung nach Abzug der effektiven Kosten auf durchschnittlich 63'685 Franken im Jahr pro Nationalratsmitglied¹⁰. Der Einsitz in Verwaltungsräte oder die Annahme anderer Mandate sind deswegen besonders verlockend, versprechen

sie doch im Vergleich zum Amt als Parlamentarier oder Parlamentarierin eine gute Bezahlung. Wenn man aber annimmt, dass hauptberuflich maximal vier Verwaltungsratsmandate mit der nötigen Sorgfalt ausgeführt werden können, so ist der ständerätliche Durchschnitt von 6.9 Verwaltungsratssitzen doch erstaunlich hoch. Nationalratsmitglieder sitzen indes durchschnittlich in vier Verwaltungsräten¹¹, obwohl ihre nationalrätliche Tätigkeit im Durchschnitt bereits 57% ihrer Arbeitszeit ausmacht. Der Verdacht liegt also nahe, dass die Firmen mit diesen Mandaten vor allem die direkte Interessenvertretung im Parlament entlöhnen. Je einflussreicher ein Politiker, desto höher seine Attraktivität als Verwaltungsrat, lautet also die vermutete Formel. Wie bei den Parteien führen die beschränkten Mittel bei gleichzeitig hohen Ansprüchen an die Tätigkeit also auch bei den Parlamentariern zu einem erhöhten Risiko einer Beeinflussung durch Partikulärinteressen.

MISSTÄNDE SCHADEN DEM VERTRAUEN IN DIE POLITIK

Das kann zu Missständen führen. So zum Beispiel in Finnland, das sich noch mehr als die Schweiz rühmt, ein sauberes, transparentes und korruptionsfreies Land zu sein. In einem Fall aus einer Welle von Skandalen wurde der Präsident der Zentrumspartei, Matti Vanhanen, verdächtigt, sich für ein Einkaufszentrum einer Geschäftsgruppe eingesetzt zu haben, nachdem er eine Spende ebendieser Geschäftsgruppe erhalten hatte. Solche Vorkommnisse zerrütteten nicht nur das Vertrauen der Finnen in die Politik, auch das Land als Ganzes hätte gemäss Beobachtern durch diese Spendenaffären einen Reputationschaden erlitten¹².

Auch in der Schweiz kann man sich die Möglichkeit solcher Vorfälle ausmalen, wenn auch – nicht zuletzt in Folge mangelnder Transparenz – noch wenige an die Öffentlichkeit gelangt sind. So geriet die CVP im Jahr 2009 unter starke Kritik, da ihre Ständeräte in der Abstimmung über eine Lohnobergrenze bei der auf Staatshilfe angewiesenen UBS auf ein nein umschwenkten. In der Presse wurde publik, dass die CVP kurz vor der Abstimmung von der UBS eine Spende von 150'000 Franken erhalten hatte. Die unter Druck geratene CVP verzichtete daraufhin auf die Spende¹³. In einem anderen Fall wurde Philipp Müller, Präsident der FDP Schweiz, von Christoph Blocher mit dem Vorwurf konfrontiert, er setze sich nur deswegen so vehement gegen die Beschaffung des neuen Kampfflugzeugs Gripen ein, weil er über die PR-Agentur Farner vom Gripen Konkurrent Dassault dafür bezahlt würde. Müller weist diese Anschuldigungen als ungeheuerliche Korruptionsvorwürfe zurück¹⁴. Ob diese im konkreten Fall Hand

und Fuss haben oder nicht, sei dahingestellt. Im Allgemeinen kann aufgrund der herrschenden Intransparenz in der Politikfinanzierung nur darüber spekuliert werden, ob solche Zahlungen vorkommen oder gar üblich sind. Theoretisch denkbar wären sie aber allemal.

TRANSPARENZ IM MILIZSYSTEM STÄRKT DIE DEMOKRATIE

In der Tat liegt es in der Natur des schweizerischen Milizsystems, dass Parlamentarier und Parlamentarierinnen mit verschiedenen Interessen, unter anderem denjenigen ihres Berufsstandes, verflochten sind. Die im Idealfall ausgewogene Vertretung von verschiedenen Berufsgruppen soll zusätzliches Wissen einbringen und einen Interessenausgleich ermöglichen. Dennoch sind die Politiker in unserem demokratischen System in erster Linie ihren Wählern verpflichtet. Im Interesse der Bürger und Bürgerinnen, ihres Vertrauens in das politische System und der demokratischen Legitimität politischer Entscheidungen ist es deswegen angebracht und notwendig, dass allfällige **Interessenbindungen offen und transparent** dargelegt werden. Der verdeckten und heimlichen Beeinflussung soll ein Riegel geschoben werden. So werden Interessenkonflikte ersichtlich, und für Politiker wird es schwieriger, private Interessen gegenüber dem Wählerinteresse zu bevorzugen. Durch Transparenz in der Politikfinanzierung kann zudem das Korruptionsrisiko minimiert werden, denn Korruption findet immer im Geheimen statt.

Transparency International Schweiz fordert daher, dass **Spenden und die Identität der Spender ab einem gewissen Betrag offengelegt werden**, sei es bei Spenden an Politiker, Parteien oder Wahl- und Abstimmungskomitees. Zudem sollen die Parlamentsmitglieder ihre **Interessenbindungen und Mandate umfassend deklarieren**, ebenso die Nebeneinkünfte sowie Geschenke und sonstigen Vorteile, die mit dem politischen Mandat zusammenhängen. Die Einhaltung dieser Vorschriften muss des Weiteren durch eine unabhängige Kontrollinstanz überprüft

DIE ZEIT IST REIF

werden, welche die Kompetenz hat, bei Verstössen Sanktionen zu erlassen. Um auf diese Ziele hinarbeiten, wird TI Schweiz nebst der laufenden Öffentlichkeitsarbeit den Dialog mit den wichtigsten Akteuren suchen, um Meinungen und Bedürfnisse aufzunehmen. In Zusammenarbeit mit Experten sollen praktikable Lösungen entstehen, die es ermöglichen, allfällige Befürchtungen auszuräumen, und das Argument, eine Regelung sei nicht umsetzbar, zu entkräften. Denn TI Schweiz ist davon überzeugt, dass es letztendlich im Interesse aller ist, die Demokratie durch Transparenz zu stärken.

Auch Teile der Politik haben den Handlungsbedarf erkannt. So ist die Problematik der Politikfinanzierung bereits seit 1964 immer wieder Gegenstand von Vorstössen im Parlament¹⁵. Ihnen gemein ist, dass der Transparenzforderung bisher wenig Erfolg beschieden war. So erging es auch jüngsten Vorstössen. Beispielsweise scheiterte die Parlamentarische Initiative von Andy Tschümperlin (SP), die das Anliegen einer gleichlautenden Volksinitiative aufnimmt und die Offenlegung der Politikereinkünfte fordert, im März 2012 mit 96 gegen 84 Stimmen im Nationalrat. Auch die besagte Volksinitiative mit gleichem Inhalt von Lukas Reimann (SVP) und der Piratenpartei (www.unbestechlich.ch) wird aller Voraussicht nach die nötige Anzahl Unterschriften nicht erreichen, trotz positiven Rückmeldungen aus der Bevölkerung. Etwas erfolgreicher war die von CVP-Politiker Urs Schwaller angeregte Motion der staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Transparenz bei Abstimmungskampagnen. Zum Erstaunen vieler kam diese im Ständerat durch, scheiterte aber schliesslich im März 2012 im Nationalrat. Dabei findet das Anliegen im Volk breite Unterstützung. So sprachen sich im Jahr 2007 gemäss einer Untersuchung des Forschungsprogramms UNIVOX 87 Prozent der befragten Stimmberechtigten dafür aus, dass die Herkunft der Gelder für Abstimmungskampagnen offen gelegt werden muss¹⁶. Ebenso fördert die Analyse der in der Online-Wahlhilfe Smartvote von Kandidaten gemachten Angaben einen interessanten Befund zu Tage: sechs der acht grossen Schweizer Parteien sprechen sich für Transparenz aus (lesen Sie hierzu auch den Artikel von Smartvote auf Seite 14). Umso mehr überrascht die Kluft zu den Abstimmungsergebnissen im Parlament.

Aufhorchen lässt auch der Ruck, der jüngst auf Seiten der Financiers durch die Reihen der Banken ging. Die Raiffeisenbank etwa wartete im Februar dieses Jahres mit einem neuen Finanzierungsmodell auf, indem sie die Parteien neu nach deren Sitzen im Parlament unterstützt¹⁷. Ihr gleich tat es im März auch die CS, die nun ebenfalls ihre Unterstützung für die Parteien nach Anzahl Sitzen im Parlament bemisst und nicht mehr vom Stimmverhalten der Parlamentsmitglieder abhängig macht¹⁸. In der Folge bezog auch die UBS Stellung und gab bekannt, den Parteien, die sich zu Wettbewerb und Marktwirtschaft bekennen, insgesamt eine Million Franken zu spenden. Einzige Bedingung sei dafür das Kernprogramm einer Partei, nicht aber das Verhalten einzelner Parlamentarier oder Parteipositionen¹⁹. Währenddessen überweist die Mobilversicherung schon seit längerem allen Bundesratsparteien gleichmässig eine Spende von je 10'000 Franken jährlich²⁰. Auch internationale Organisationen halten die Schweiz dazu an, die Politikfinanzierung zu regeln. So empfiehlt die OSZE²¹ der Schweiz, Vorschriften zu einer Offenlegung der Finanzen von Parteien und anderen politischen Zusammenschlüssen zu prüfen²². Ebenso hat der Bundesrat im Jahr 2003 die Empfehlungen des Europarates gegen Korruption bei der Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen unterzeichnet, welche auch einschlägige Transparenzvorschriften festhalten²³. 2011 hat die Staatengruppe des Europarates zur Bekämpfung der Korruption (GRECO) einen Evaluationsbericht zur Transparenz in der Parteienfinanzierung in der Schweiz verfasst. Nach einer grundlegenden Analyse der Schweizer Gegebenheiten empfiehlt der Bericht die Einführung von Buchführungsregeln, die

Offenlegung aller Spenden und der Identität der Spender sowie die Schaffung einer unabhängigen Kontrollinstanz, die gegebenenfalls wirksame, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen verhängen kann. Eine Antwort des Bundesrats wird bis April 2013 erwartet²⁴. Die Brisanz dieses hochaktuellen Themas ist also gleichermassen gross, wie der Erfolg der Transparenzforderung bisher bescheiden war. Angesichts der Transparenzbefürworter aus verschiedensten politischen Ecken ist allerdings zu hoffen, dass sich in naher Zukunft auch im Parlament eine Mehrheit von deren Wichtigkeit für die Demokratie überzeugen lässt. Bis aber eine entsprechende Regelung in Kraft gesetzt ist, bleiben die finanziellen Interessenbindungen von Parteien, Politikern und Wahl- und Abstimmungskomitees weiterhin im Dunkeln.

Dabei geht es bei einer solchen Regelung nicht darum, private Spenden zu unterbinden oder zu bestrafen. Im Gegenteil, im herrschenden Milizsystem ist es wichtig und richtig, dass sich Private in der Politik engagieren. Besonders hohe Spenden aber können zu Abhängigkeiten und Interessenkonflikten führen. Damit sich die Wählerschaft, aber auch die Spender und die Politiker selbst, über diese möglichen Abhängigkeiten bewusst werden können, braucht es eine Offenlegungspflicht. Es gibt keinen Grund, den Schweizer Bürger und Bürgerinnen diese wichtigen Informationen vorzuenthalten.

ANMERKUNGEN

- 1 Herrmann et al. 2012. Das politische Profil des Geldes. S. 23.
- 2 Caroni. 2009. Geld und Politik. S. 17–24.
- 3 In Form von Beiträgen an die Fraktionen im Parlament: CHF 144'500 Grundbetrag pro Fraktion und 26'800 Franken pro Fraktionsmitglied. Quelle: Art. 9 Abs. 1 Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz, Stand 1. September 2012.
- 4 Herrmann et al. 2012. Das politische Profil des Geldes. S. 8–10.
- 5 Gernet. 2011. (Un-)heimliches Geld. S. 15.
- 6 Caroni. 2009. Geld und Politik. S. 34–53.
- 7 Herrmann et al. 2012. Das politische Profil des Geldes. S. 34.
- 8 Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung.
- 9 NZZ. 05.04.2010. Auf dem Weg zum Berufsparlament.
- 10 10vor10. 05.03.2012. Parlamentarier-Streit um eigene Löhne. Die durchschnittliche Entschädigung eines Nationalratsmitglieds setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen: CHF 25'000 Grundeinkommen, CHF 38'685 Taggelder, CHF 13'697 Vorsorgezulagen, CHF 31'750 Personalausgaben, CHF 20'212 weitere Spesen, CHF 4'280 Reiseentschädigung (Stand 2011, gemäss 10vor10). Die Entschädigung der Ständeratsmitglieder fällt entsprechend der häufigeren Sitzungen höher aus.
- 11 Credita Kurzstudie. 14.06.2012. Mandate im eidgenössischen Parlament.
- 12 Financial Times. June 10, 2008. Funding Scandal taints Finland's Reputation.
- 13 Tagesanzeiger. 31.05.2009. UBS zahlt auch 2009 Parteispenden; Tagesanzeiger. 02.06.2009. «Die CVP soll der UBS das Geld zurückgeben»; Tagesanzeiger. 03.06.2009. Juso wirft CVP und UBS Bestechung vor.
- 14 Artikel des Tagesanzeigers vom 31.08.2012. «Ein Ablenkungsmanöver unter der Gürtellinie»; Interview mit Philipp Müller im Tagesanzeiger vom 1.10.2012. «Man kann einem Politiker nichts Schlimmeres unterstellen».
- 15 Gernet. 2011. (Un-)heimliches Geld. S. 103–193.
- 16 UNIVOX II B direktdemokratische Einrichtungen 2006/2007.
- 17 Handelszeitung. 13.02.2012. Raiffeisenbank finanziert Schweizer Politik.
- 18 Sonntagszeitung. 04.03.2012. CS: eine Million für Parteien.
- 19 NZZ. 25.04.2012. Grosses Interesse an der UBS-Million.
- 20 Handelszeitung. 13.02.2012. Raiffeisenbank finanziert Schweizer Politik.
- 21 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.
- 22 OSCE/ODIHR, Election Assessment Mission Report, Swiss Confederation Federal Elections 21 October 2007 (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008), 7.
- 23 Recommendation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres). Auch wenn diese Empfehlungen rechtlich unverbindlich sind, wurden sie zumindest von den Aussenministern der Mitgliedstaaten unterzeichnet und erhalten damit eine erhöhte Legitimität.
- 24 Greco Eval III Rep (2011) 4F Thema II. Evaluationsbericht über die Schweiz: Transparenz der Parteienfinanzierung.

LITERATURVERZEICHNIS

Wissenschaft

- Caroni, Martina. 2009. Geld und Politik: Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen. Stämpfli Verlag AG Bern.
- Credita Kurzstudie. 14.06.2012. Mandate im eidgenössischen Parlament. <http://www.credita.ch/download/htm/1503/de/Credita-Studie-Parlament-Juni-2012.pdf>.
- Gernet, Hilmar. 2011. (Un-)heimliches Geld: Parteienfinanzierung in der Schweiz. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Hermann, Michael et Mario Nowak. 2012. Das politische Profil des Geldes: Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz. Forschungsstelle sotomo am Geographischen Institut UZH.
- UNIVOX II B direktdemokratische Einrichtungen 2006/2007. <http://www.gfs-zh.ch/?pid=195>.

Medienberichte

- Berner Zeitung. 23.06.2012. War es nur Lobbying oder bereits Bestechung? <http://www.bernerzeitung.ch/region/thun/War-es-nur-Lobbying-oder-bereits-Bestechung/story/17088601>.
- Financial Times. 10.06.2008. Funding Scandal taints Finland's Reputation. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/054fd33a-3679-11d-d-8bb8-0000779fd2ac.html>.
- Handelszeitung. 13.02.2012. Raiffeisenbank finanziert Schweizer Politik. <http://www.handelszeitung.ch/politik/raiffeisenbank--finanziert-schweizer-politik>.
- NZZ. 05.04.2010. Auf dem Weg zum Berufsparlament. http://www.wahlkampfblog.ch/wp-content/uploads/2012/06/nzz_2010_05_04_auf_dem_weg_zum_berufsparlament_b%C3%BCttikofer.pdf.
- NZZ. 25.04.2012. Grosses Interesse an der UBS-Million. <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/uebersicht/fdp-svp-und-bdp-interessieren-sich-fuer-parteienspende-der-ubs-1.16624756>.
- Sonntagszeitung. 04.03.2012. CS: eine Million für Parteien. <http://www.sonntagszeitung.ch/nachrichten/artikel-detailseiten/?newsid=209133>.
- Tagesanzeiger. 31.08.2012. «Ein Ablenkungsmanöver unter der Gürtellinie». <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Ein-Ablenkungsmanoever-unter-der-Guertellinie/story/23544429>.
- Tagesanzeiger. 01.10.2012. «Man kann einem Politiker nichts Schlimmeres unterstellen». <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Man-kann-einem-Politiker-nichts-Schlimmeres-unterstellen/story/17077866>.
- 10vor10. 05.03.2012. Parlamentarier-Streit um eigene Löhne. <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2012/03/05/Schweiz/Session/Parlamentarier-Streit-um-eigene-Loehne>.

Internationale Organisationen

- Greco Eval III Rep (2011) 4F Thema II. Evaluationsbericht über die Schweiz: Transparenz der Parteienfinanzierung.
- OSCE/ODIHR. 2008. Election Assessment Mission Report, Swiss Confederation Federal Elections 21 October 2007. OSCE/ODIHR, Warsaw.
- Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Recht

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 11. März 2012). SR-Nummer 101.
- Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998. RL 1.3.1.1.
- Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) du 15 octobre 1982. RSG A 5 05.
- Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP) du 12 décembre 1994. RSG A 5 05.01.
- Verordnung der Bundesversammlung vom 18. März 1988 zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG) (Stand am 1. September 2012). SR-Nummer 171.211.

|||||

KANTONALE REGELUNGEN DER POLITIKFINANZIERUNG IN DER SCHWEIZ

Auf Bundesebene existiert keine gesetzliche Regelung der Politikfinanzierung. Die Kantone Genf und Tessin sind bisher die einzigen Kantone, die Vorschriften zur Politikfinanzierung erlassen haben:

GENF

Im Kanton Genf sind alle politischen Parteien, Gruppierungen oder Vereinigungen, die sich mit einer Kandidatenliste an Wahlen beteiligen oder anlässlich von Abstimmungen eine Stellungnahme abgeben, verpflichtet, jährlich der zuständigen Behörde (*service des votations et élections*) ihre Rechnungen zu präsentieren und die Liste ihrer Spender bekanntzugeben. Anonyme Spenden sind gänzlich verboten. Die Jahresrechnung sowie die Spenderliste müssen durch einen anerkannten Treuhänder überprüft und beglaubigt werden. Sie stehen allen im Kanton Genf Wahlberechtigten zur Einsicht offen. Bei Missachtung dieser Vorschriften werden den betreffenden politischen Gruppierungen die staatlichen Beiträge gestrichen¹.

TESSIN

Die Regelung im Kanton Tessin unterscheidet zwischen einer jährlichen Angabe von Spenden und Identität der Spender bei Parteien und politischen Bewegungen und die Angabe dieser Informationen 30 Tage vor dem Urnengang bei Wahl- und Abstimmungskampagnen. In beiden Fällen werden die Informationen unverzüglich im Amtsblatt veröffentlicht. Bei den jährlichen Angaben der Parteien und politischen Bewegungen müssen Betrag und Identität der Spender bei Spenden über 10'000 Franken gemacht werden. Bei Zuwiderhandlungen können die staatlichen Beiträge an diese Gruppen ganz oder teilweise ausgesetzt werden. Bei Wahl- und Abstimmungskampagnen müssen Spenden und Identität der Spender ab 5000 Franken deklariert werden, wobei Zuwiderhandlungen mit einer Busse von bis zu 7000 Franken geahndet werden können². Ursprünglich war bei Wahl- und Abstimmungskampagnen auch eine Spendenobergrenze von 50'000 Franken vorgesehen, was aber vom Bundesgericht als verfassungswidrig eingestuft wurde³. Gemäss Informationen der Staatskanzlei Tessin fänden jedoch keine Kontrollen der Angaben statt. Entsprechend gäbe es im Grossen Rat zurzeit Stimmen, die eine Überprüfung der Vorschriften fordern⁴.

ANMERKUNGEN

- 1 Art. 29A Loi sur l'exercice des droits publics (LEDP); Art 4A, 4B, 4C, 4D Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP).
- 2 Art. 114 + 115 Legge sull'esercizio dei diritti politici.
- 3 Bundesgerichtsentscheid vom 10. Juli 1999, BGE 125 I 441 (E. 3a–b).
- 4 Telefongespräch vom 03.10.2012 mit Giampiero Gianella, Cancelliere dello Stato Cantone e Repubblica Ticino.

«OHNE TRANSPARENZ IN DER POLITIKFINANZIERUNG LAUFEN WIR GEFAHR, DASS DAS VERTRAUEN IN UNSER DEMOKRATIEMODELL GESCHWÄCHT WIRD»

*Ein Interview mit Hilmar Gernet**

TI Schweiz: Herr Gernet, in der Schweiz ist im Gegensatz zu den allermeisten anderen westlichen Demokratien die Politikfinanzierung gesetzlich überhaupt nicht geregelt. Worin besteht denn eigentlich das Problem?

Hilmar Gernet: Die Tatsache, dass es keine gesetzliche Regelung gibt, bedeutet nicht, dass das Problem Politikfinanzierung nicht existiert. Bei der Totalrevision der aktuellen Bundesverfassung, die seit dem 1. Januar 2000 in Kraft ist, wurde mit Artikel 137 erstmals ein Parteien-Artikel geschaffen. Er besagt, dass die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken. In der ausführlichen parlamentarischen Debatte um diesen neuen Verfassungsartikel wurde heftig darüber gestritten, ob darin eine

|||||
«In dieser Heimlichkeit der Beiträge zur Parteiarbeit, die jedoch für das Funktionieren unseres direkt-demokratischen Modells unabdingbar sind, darin besteht in meinen Augen das Problem.»

|||||

Grundlage für eine staatliche Parteienunterstützung gesehen werden kann. Dabei stehen sich bis heute zwei Interpretationen gegenüber: Jene die besagt, dass die Verfassung gewährleisten, sicherstel-

len müsse, was sie postuliere. Und die andere, welche die Ableitung einer Parteienfinanzierung aus dem Wortlaut des Mitwirkungsartikels als Zwängerei oder als qualifiziertes Schweigen des Souveräns gegen eine Parteienfinanzierung sieht. Das Problem liegt nun darin, dass die Parteienfinanzierung trotzdem stattfindet – und zwar heimlich. In dieser Heimlichkeit der Beiträge zur Parteiarbeit, die jedoch für das Funktionieren unseres direkt-demokratischen Modells unabdingbar sind, darin besteht in meinen Augen das Problem.

Wo sehen Sie Risiken, wenn eine Regelung ausbleibt und die Schweiz beim Status Quo verharrt?

Mit der heutigen, der heimlichen Parteienfinanzierung kann es niemandem wohl sein: Nicht den Unternehmen, die Geld in die Parteizentralen oder auf Konten von Fördervereinen transferieren, ohne dass ihre Aktionäre darüber informiert sind. Nicht den Parteien, die ohne das Geld aus der Wirtschaft ihre Funktion im Staat nicht in angemessener Weise wahrnehmen können. Nicht dem Staat, der sich ein politisches System leistet, für dessen Wert er nicht bereit ist, den notwendigen Preis zu zahlen. Und nicht den Bürgerinnen und Bürger, die nicht klar darüber orientiert sind, wie sich die Parteien finanzieren. Politische Entscheide sollen informiert getroffen werden. Das sind wir der Qualität unserer Demokratie schuldig. Dazu gehört auch darüber Bescheid zu wissen, wie die Parteien ihre Tätigkeit finanzieren. Fehlt diese Transparenz, so laufen wir Gefahr, dass das Vertrauen in unser Demokratiemodell geschwächt wird.

|||||
«In unserem – zugegeben nur noch teilweise real existierenden – Milizsystem ist es gewünscht, dass verschiedenste Interessen in der Politik, im Parlament vertreten sind. Aber transparent müssen diese Interessenbindungen sein.»

|||||

Hat Geld einen Einfluss auf die Politik? Kann man ein Abstimmungsergebnis oder einen Wahlausgang mit einem grossen Mitteleinsatz kaufen?

Hätte Geld keinen Einfluss auf die Politik, so würde kaum Geld für Abstimmungskämpfe oder Wahlen ausgegeben. Mit Geld kann die Meinungs- und Willensbildung in der Regel beeinflusst werden.

Können die Politiker angesichts der Abhängigkeit von ihren Geldgebern noch einen unabhängigen Entscheid im Sinne ihrer Wählerschaft treffen?

In unserem – zugegeben nur noch teilweise real existierenden – Milizsystem ist es gewünscht, dass verschiedenste Interessen in der Politik, im Parlament vertreten sind. Aber transparent müssen diese Interessenbindungen sein. In diesem Sinne ist für mich die zentrale Anforderung, die an die Politik gestellt werden muss, nicht jene der Unabhängigkeit, sondern

|||||

***DR. HILMAR GERNET WAR VON 1997 BIS 2001 GENERALSEKRETÄR DER CVP SCHWEIZ UND IST AUTOR DES BUCHES «(UN-)HEIMLICHES GELD – PARTEIFINANZIERUNG IN DER SCHWEIZ», VERLAG NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, 2011.**

Raiffeisen hat ein absolut transparentes Unterstützungsmodell präsentiert, ohne Rechenschaftspflicht für die Parteien. Der finanzielle Beitrag versteht sich als ein Beitrag zum politischen System Schweiz, das die Rahmenbedingungen für das Wirtschaften der Banken und aller andern Wirtschaftssektoren sicherstellt. Jetzt sind die Parteien am Zug. Der «Geld-Gipfel» ist ein Vorschlag, aber die Einladung muss von den Parteien kommen.

Sie unterstreichen in Ihrem Buch die Notwendigkeit von public-private-partnership Modellen für die Parteifinanzierung. Was wären erfolgsversprechende Modelle?

Eine einseitige staatliche Finanzierung der Parteien kann und darf kein Ziel sein. Ein Privat-Public-Partnership-Modell scheint mir zielführend. Der private Finanzierungsbeitrag stammt von Mitgliedern, Mandatsträgern sowie von Unternehmen.

|||||

«Parteien befürchten offenbar noch immer, dass sie heimliche Gross-Spender verlieren könnten, wenn sie offen über Geld in der Politik reden.»

|||||

Der Staat steuert seinen Beitrag aus öffentlichen Geldern bei. Modelle gibt es viele, da können wir uns in Europa umsehen und ein Modell nach Schweizermass schneiden. Ein Modell «ab Stange» für die Schweiz, gibt es nicht. Als erstes aber müssen die Parteien im Parlament

jene der Transparenz. Das ist für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entscheidend. Ich glaube, man tut den Parlamentsmitgliedern Unrecht, wenn man ihnen unterstellt, sie würden sich billig für Geld an diese oder jene Interessen verkaufen. Ich bin davon überzeugt, dass Interessenvertreter insgesamt eine gute Politik machen können, denn praktisch alle im Parlament vertretenen Personen stehen nicht bloss für ein, sondern für verschiedene Interessen: Region, Partei, Beruf, Verband etc. – Aber wie gesagt: Transparent müssen die Interessenbindungen sein.

Gemäss der sotomo Studie von 2012 beträgt bei zwei Dritteln der Abstimmungskampagnen das Verhältnis der Werbebudgets eins zu vier. Inwiefern schätzen Sie solche Kräfteverhältnisse als problematisch ein?

Über das Geld in der Politik muss geredet werden – und Abstimmungsbudgets und Finanzierung sollen offen gelegt werden. Das forderte ja auch der Ständerat. Zudem gab es im Jahr 2005 im Nationalrat einen überparteilichen Vorstoss (SP, FDP, SVP, CVP), der faire Abstimmungskämpfe verlangte, indem die politische Meinungsbildung primär den Parteien und nicht finanzkräftigen Interessengruppen überlassen werden sollte. In der Schweiz gibt es aber auch ein Gespür dafür, wenn in der Politik mit zu viel Geld operiert wird; auch wenn der Vorwurf, die andere Seite habe sehr viel mehr Mittel zur Verfügung als das eigene Lager, ein Standard-Argument jeder Kampagnenführung geworden ist. Es ist aber auch noch zu erwähnen, dass es in den letzten Jahren verschiedene politische Kampagnen gab, die ohne viel Geld erfolgreich waren.

Was wäre ein Lösungsansatz? Wo müsste man ansetzen, damit sich in der Sache etwas bewegt?

Es liegt an den Parteien, für ihre Arbeit den angemessenen Preis einzufordern. Politik hat nicht nur einen Wert, sondern auch einen Preis! Dabei ist ein Modell anzustreben, das die Grundaufgaben der Parteien (Meinungsbildung, Meinungsbündelung, Personal-Rekrutierung, wissenschaftliche Arbeit, Generalsekretariat, etc.) sowohl über Mitgliederbeiträge, Beiträge von Dritten (z.B. Wirtschaft) als auch über einen staatlichen Beitrag finanziert. Die Parteien müssten Politik machen können, ohne ständig betteln zu gehen. Dabei sprechen wir noch lange nicht davon, dass die Parteien gleich lange Spiesse haben, wie andere Interessengruppen, sondern nur davon, dass ihre Spiesse etwas weniger ungleich werden. Dann zählen die Argumente stärker.

In ihrem Buch beschreiben Sie die Möglichkeit eines «Geldgipfels», eines runden Tisches, der die Finanzierer der Parteien miteinschliesst. Diese könnten zur treibenden Kraft in der Reform der Parteifinanzierung werden. Im Sommer 2011 präsentierte die Raiffeisenbank ein neues System zur Unterstützung der Parteien. Im letzten März folgte die CS. Auch die UBS sah sich genötigt, Stellung zu nehmen. Kann man von einer Trendwende sprechen? Wie weit fortgeschritten ist das Projekt dieses «Geldgipfels»?

Einige Banken haben vorerst ihren Teil der «Hausaufgaben» gemacht, indem sie erkannt haben, dass die Parteien ein wichtiges Element für das Funktionieren des politischen Modells Schweiz darstellen.

eine Mehrheit für eine partnerschaftliche Parteienfinanzierung organisieren. Gelingt dies, so würde man aller Voraussicht nach diesen Entscheid beim Volk verteidigen müssen, denn das (fakultative) Referendum ist in dieser Sache sicherer als das Amen in der Kirche. Das ist viel Arbeit für die mausarmen Parteien, dafür scheinen sie bisher nicht bereit zu sein.

Angeregt von Ständerat Urs Schwaller kam im Herbst 2011 im Ständerat ein Vorstoss durch, der die Offenlegung der Finanzen in Abstimmungskampagnen fordert. Aufhorchen lässt auch die Transparenz-Initiative von SVP Politiker Lukas Reimann und der Piratenpartei, welche die Offenlegung der Politikereinkünfte fordert. Erstere scheiterte zwar im Nationalrat und es ist fraglich, ob für die Initiative genügend Unterschriften zusammenkommen. Trotzdem: Mitte und SVP scheinen sich zu bewegen. Besteht doch Hoffnung, dass die Parteien das Problem selbst anpacken?

Ich hoffe es. Es gehört zu den Aufgaben einer Partei, das Geld für die eigene Existenz zu organisieren. Geld, über das sie transparent Auskunft geben kann. Parteien befürchten offenbar noch immer, dass sie heimliche Gross-Spender verlieren könnten, wenn sie offen über Geld in der Politik reden. Aber eigentlich sollte dies kein so grosses Problem mehr sein, nachdem Banken, wichtige Geldgeber der Parteien, von sich aus erste Schritte in Richtung Transparenz getan haben. Transparenz ist in der Politik nicht nur das Gebot der Stunde, sondern der Parteienzukunft. Aus dem unheimlichen Geld in der Politik muss unheimliches Geld werden.

|||||

EIN INTERVIEW MIT
PROF. DR. MARTINA CARONI*

«GELD KANN EINEN EINFLUSS HABEN»

*Ein Interview mit Prof. Dr. Martina Caroni**

TI Schweiz: Frau Caroni, die Schweiz steht international immer wieder in Kritik wegen ihrer intransparenten Politikfinanzierung. So geschehen im Dezember letzten Jahres, als die Staatengruppe GRECO der Schweiz empfohlen hat, die Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen gesetzlich zu regeln. Wo liegt denn eigentlich das Problem?

Prof. Dr. Martina Caroni: Ausgangspunkt ist sicherlich die Feststellung, dass über Geld nicht gesprochen wird. Das gilt in vielen Bereichen im schweizerischen Alltag, und das gilt auch in der Politik. Dies ist gewissermassen die kulturell bedingte Ausgangslage.

Die Parteien in der Schweiz verfügen über relativ bescheidene Finanzmittel. Wie weit sind sie von ihren Geldgebern, insbesondere den grossen Geldgebern, abhängig und lassen sich von ihnen auch beeinflussen?

Ich würde da vielleicht unterscheiden zwischen einer bewussten und einer unbewussten Ebene. Auf der bewussten Ebene schätze ich, dass sich die Parteien sehr wohl des Risikos bewusst sind, von ihren Geldgebern abhängig zu sein, diesen Anschein auch nicht erwecken wollen und ihre Unabhängigkeit von ihren Geldgebern beteuern. Das gelingt nicht allen Parteien gleichermassen. Unbewusst vertreten die Parteien aber sicherlich in gewissem Masse eine Politik, die im Sinne ihrer Geldgeber ist. Ich werfe den Schweizer Parteien daher nicht vor, dass sie bewusst im Sinne ihrer Geldgeber politisieren, aber unbewusst spielt das sicherlich mit.

Wie stark beeinflusst ein grosser finanzieller Mitteleinsatz den Ausgang einer Abstimmung?

Das ist eine schwierige Frage, da für die Schweiz lediglich Mutmassungen angestellt werden können. Denn für eine empirische Studie über diese Frage ist es unabdingbar, dass bekannt ist, welche Geldmittel fliessen. Und das ist in der Schweiz mangels Transparenzbestimmungen nicht der Fall. Also muss man irgendwie mutmassen und beispielsweise aus entsprechenden amerikanischen Studien ableiten. Dort gibt es zahlreiche wissenschaftliche Studien, die besagen, dass je nachdem auf welcher Seite bei Abstimmungskampagnen grosse Geldmittel eingesetzt werden, der Einfluss gross oder klein ist. Wenn es darum geht, etwas Neues abzulehnen, wirkt Geld sehr gut. Tatsache ist, dass die heutigen Abstimmungskampagnen extrem teuer sind, dies aber in Kauf genommen wird, da die Hoffnung besteht, mit mehr Kampagne, mit mehr Geld, könnte Einfluss auf den Ausgang genommen werden. Wie gesagt, je nachdem auf welcher Seite enorme Geldmittel eingesetzt werden, wirken diese Mittel unterschiedlich. Aber was diese Studien zeigen ist, dass Geld einen Einfluss haben kann. Allein schon dieser Befund sollte uns aus Schweizer Sicht hellhörig machen.

Gemäss der Studie der Forschungsstelle sotomo von 2012 beträgt bei zwei Dritteln der Abstimmungskampagnen das Verhältnis der Werbebudgets eins zu vier. Sind solche Kräfteverhältnisse problematisch?

Ja, meines Erachtens schon. Die Schweiz ist eines der wenigen Länder, welches ex-

plizit in der Verfassung die freie und unbeeinflusste Willensbildung der Wählerschaft schützt, aber gleichzeitig den Wählern keinen Anhaltspunkt gibt, woher das Geld für eine Pro- oder Kontrarkampagne erhält. Gleichzeitig geht die Verfassung davon aus, dass wir eine vernünftige Stimmbürgerschaft haben,

|||||

«Wenn wirklich die unbeeinflusste Willensbildung gewährleistet werden soll, muss der Stimmbürgerschaft auch die Information über die Herkunft der Gelder für eine Abstimmungskampagne gegeben werden.»

|||||

die interessiert ist und die auch Informationen einholt. Aber in diesem zentralen Bereich der Finanzierung von Kampagnen besteht für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger keine Möglichkeit irgendwelche Informationen zu erhalten. Man erfährt vielleicht aus den Medien, dass diese oder jene Organisation so und so viel an eine Kampagne beigesteuert hat, aber das sind immer nur fragmentarische Informationen. Wenn wirklich die unbeeinflusste Willensbildung gewährleistet werden soll, muss der Stimmbürgerschaft auch die Information über die Herkunft der Gelder für eine Abstimmungskampagne gegeben werden.

|||||

«Geld kann einen Einfluss haben. Es ist nicht der alles entscheidende Faktor, aber er hat eine Auswirkung.»

|||||

Könnten solche Mutmassungen über die Finanzierung auch das Vertrauen in die Politik und das System beschädigen?

Ich glaube, wir sind schon über die Stufe hinaus, dass es ein «könnten» ist. Wir sind vielmehr schon so weit, dass das Vertrauen in die Politik zu einem gewissen Teil bereits geschwunden ist. Die sotomostudien zeigt auch die ungleiche Mittelverteilung auf. Jeden Sonntagabend nach einer Abstimmung kommt eine Seite, meistens ist es die Verliererseite, und sagt, sie hätte unter anderem deshalb verloren, weil die andern mehr Mittel zur Verfügung gehabt hätten. Das ist ein Klassiker, der jedes Mal kommt. Damit wird auch von Seiten der Politik impliziert, dass Geld einen Einfluss hat, und dadurch wird das Vertrauen in die Politik in Mitleidenschaft gezogen. Geld kann einen Einfluss haben. Es ist nicht der alles entscheidende Faktor, aber er hat eine Auswirkung. Und da muss man doch zum Schluss kommen, dass hier vorwärts gemacht werden muss, um unser demokratisches System noch zu retten. Zumindest mit Transparenz, damit man wenigstens weiss, wer von wem sein Geld bezieht.

Sie sprechen sich also für eine Regulierung in der Politikfinanzierung aus. Wie weit sollte eine solche Regelung gehen?

Die Minimalforderung sollte Transparenz sein. Und auch da, um es irgendwie praktikabel zu halten, Transparenz nicht ab dem ersten Franken, sondern ab einem

|||||

«Bezüglich der deklariertungspflichtigen Spendenhöhe könnte erwogen werden, dass Spenden erst ab 15'000 oder 20'000 Franken erfasst werden. Einfach ab einer Höhe, wo zumindest der Anschein einer Beeinflussung entstehen kann.»

|||||

Betrag, der für den jeweiligen politischen Bereich so hoch ist, dass er Einfluss haben kann. Eine Gemeinde ist etwas anderes als ein Kanton und ein Kanton ist nochmals etwas anderes als die Bundesebene. Also nicht eine 500 Franken Spende an irgendeine nationale Partei. Wenn das aber 100 mal 500 Franken sind von der gleichen Person, dann muss man das zusammenrechnen. Man sollte also eine Liste haben, die aufzeigt, wer wie viel spendet hat, und das auch ziemlich zeitnah publizieren. Das ist heute mit dem Internet ja kein Problem mehr. Ein gutes Beispiel hierfür ist die amerikanische Federal Election Commission. Fast im selben

Moment, in dem eine Spende deklariert wird, kann über die Website der FEC eingesehen werden, wer wem wie viel gespendet hat. Mit dieser Internetdatenbank kann dann auch das Volk selbst schon ein bisschen kontrollieren. Zudem braucht es aber auch eine Kontrollinstanz, die von den politischen Akteuren und wohl auch der Verwaltung unabhängig ist. Bezüglich der deklariertungspflichtigen Spendenhöhe könnte erwogen werden, dass Spenden erst ab 15'000 oder 20'000 Franken erfasst werden. Einfach ab einer Höhe, wo zumindest der Anschein einer Beeinflussung entstehen kann. Und für mich ist das eigentlich das Entscheidende: Anschein. Bei Gerichten nämlich ist es keine Frage, dass schon beim Anschein fehlender Unabhängigkeit das Richtertribunal ausgewechselt wird. Bereits der Anschein der Befangenheit reicht. Warum reicht das nicht auch bei der Politik?

Nun wird oft die Befürchtung geäussert, dass mehr Transparenz zu einem Rückgang der Spenden führe. Teilen Sie diese Einschätzung?

Nein. Das sind Befürchtungen, die sich nicht durch Erfahrungen bekräftigen lassen, auch nicht durch Erfahrungen aus dem Ausland. Schaffen von Transparenz hat nicht notwendigerweise Einfluss auf die Spendenhäufigkeit und Spendenhöhe. Es gibt keine empirischen Studien zu dieser Frage in der Schweiz, da wir es ja nie probiert haben. Das Problem ist vielmehr, dass die Politik nicht will.

Transparency International fordert auch Transparenz bei den Nebeneinkünften von Politikern, die ja häufig in Verwaltungsräten von Firmen sitzen oder als Anwälte

|||||

*** PROF. DR. MARTINA CARONI IST ORDINARIA
FÜR ÖFFENTLICHES RECHT, VÖLKERRECHT UND
RECHTSVERGLEICHUNG IM ÖFFENTLICHEN
RECHT AN DER UNIVERSITÄT LUZERN UND
AUTORIN DES BUCHES «GELD UND POLITIK: DIE
FINANZIERUNG POLITISCHER KAMPAGNEN IM
SPANNUNGSFELD VON VERFASSUNG, DEMO-
KRATIE UND POLITISCHEM WILLEN» (ZUGLEICH
HABILITATIONSSCHRIFT).**

andere Mandate haben. Dagegen wird manchmal eingewendet, dass Anwälte in Bezug auf ihre Mandanten einer Schweigepflicht unterliegen. Wie lässt sich dieser Konflikt lösen?

Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Wenn man möchte, dann kann man den Konflikt lösen, wenn man nicht möchte, dann sieht man nur die Probleme. Da gibt es sicher Lösungsmöglichkeiten. Es handelt sich ja häufig um Mandate für Unternehmen. Ich sehe nicht ein, weshalb nicht einfach deklariert werden kann: ein Mandatsverhältnis für Nestlé. Da weiss man noch nicht, was dahinter steckt. Das Anwaltsgeheimnis wird nicht unbedingt verletzt, wenn man weiss dass Anwältin XY ein Mandat von Nestlé hat. Aber durch diese Transparenz kann der aufmerksame Stimmbürger respektive die aufmerksame Stimmbürgerin schauen, ob die Anwältin plötzlich anders entscheidet, seit sie ein Mandat von Nestlé hat. Es gibt der Stimmbürgerschaft die Möglichkeit, das wirklich zu überprüfen. Auch da haben wir wieder Beispiele aus den USA, wo man ganz klar gesehen hat, dass das Verhalten sich verändert, je nachdem von wem man finanziert wird. Solche Beispiele gibt es sogar bis in Gerichtsbehörden, wo Richter plötzlich frühere Entscheide in Frage stellen, weil sie nun von einer anderen Seite finanziert werden.

Die Notwendigkeit von Transparenz ist also klar gegeben. Auch das Volk steht gemäss Umfragen hinter diesem Anliegen. Im Parlament sieht es aber anders aus. Wie erklärt man sich diese Kluft und was kann man tun, um das Anliegen vorwärts zu bringen?

Eine Mehrheit der Politiker und Politikerinnen ist nicht gewillt, wirklich etwas zu machen, weil das für sie sehr wahrscheinlich eine Einschränkung mit sich bringt. Dass die Politik selber ihren Spielraum beschränkt, kommt selten vor, ausser sie steht unter Druck. Das Volk würde gemäss diesen Umfragen eigentlich hinter solchen Massnahmen stehen. Es wurde ja auch schon versucht, eine Volksinitiative zu lancieren. Das ist natürlich aber auch wieder eine Geldfrage, weil nur schon fürs Lancieren einer Volksinitiative mindestens eine Million nötig ist. Die Frage ist dann, was passiert, wenn diese Unterschriften gesammelt und die Initiative zustande gekommen ist. Wieder in der Politik, würde das Anliegen sicher einen relativ teuren Abstimmungskampf losstreifen. Ob das zum Resultat führt, weiss ich nicht. Vielleicht, oder wohl ziemlich sicher, braucht es auch in der Schweiz einen richtig grossen Finanzierungsskandal. Wenn man die Länder anschaut, in welchen Transparenzbestimmungen oder irgendwelche Regelungen eingeführt wurden, dann stand da immer ein Skandal am Anfang. Die Schweiz beweist hier, dass sie nicht besser ist als andere Staaten. Ohne wirklichen Skandal geht gar nichts. Auch fehlt in der Schweiz die Bereitschaft, Alternativen zur Transparenz zu testen.

Was für eine Alternative schwebt ihnen denn vor?

Zum Beispiel die Idee eines sog. Blinden Fonds. Spenderinnen und Spender bezahlen ihre Spenden nicht an direkt an Parteien, Politiker oder Komitees, sondern an einen Fonds. Den Fondsmanagern geben sie bekannt, an wen die Spende flies-

sen soll. Der Fonds überweist die Gelder dann den Adressaten, ohne ihnen jedoch die Identität der Spender mitzuteilen. Die Empfänger wissen somit nicht, von wem das Geld kommt. Eine Rückkoppelung zwischen Geldgeber und Empfänger ist dann nicht möglich. Vielleicht liesse sich ja ein solches System mal in einem Kanton ausprobieren, die Kantone sind ja in gewisser Weise die Versuchslaboratorien der Schweiz.



EIN ARTIKEL VON CLÉA FIERZ
(CLEA.FIERZ@SMARTVOTE.CH)*

TRANSPARENZ IN DER POLITIKFINANZIERUNG – POSITIONSBEZÜGE DER SCHWEIZER PARTEIEN

Ein Artikel von Cléa Fierz
(clea.fierz@smartvote.ch)*

Im Gegensatz zu anderen Ländern müssen Schweizer Parteien, Politiker und Abstimmungskomitees nicht offenlegen, wer ihnen wie viel spendet und wie sie ihre Tätigkeiten finanzieren. Diese ungenügende Transparenz der Politikfinanzierung ist in der Schweiz ein beständig wiederkehrendes Thema und beschäftigt Bevölkerung, Politik sowie Medien gleichermaßen. Transparency International Schweiz möchte, dass verbindliche Vorschriften zur Regulierung der Politikfinanzierung in der Schweiz geschaffen werden. Dies, um einerseits einen fairen politischen Wettbewerb zu ermöglichen und um anderer-

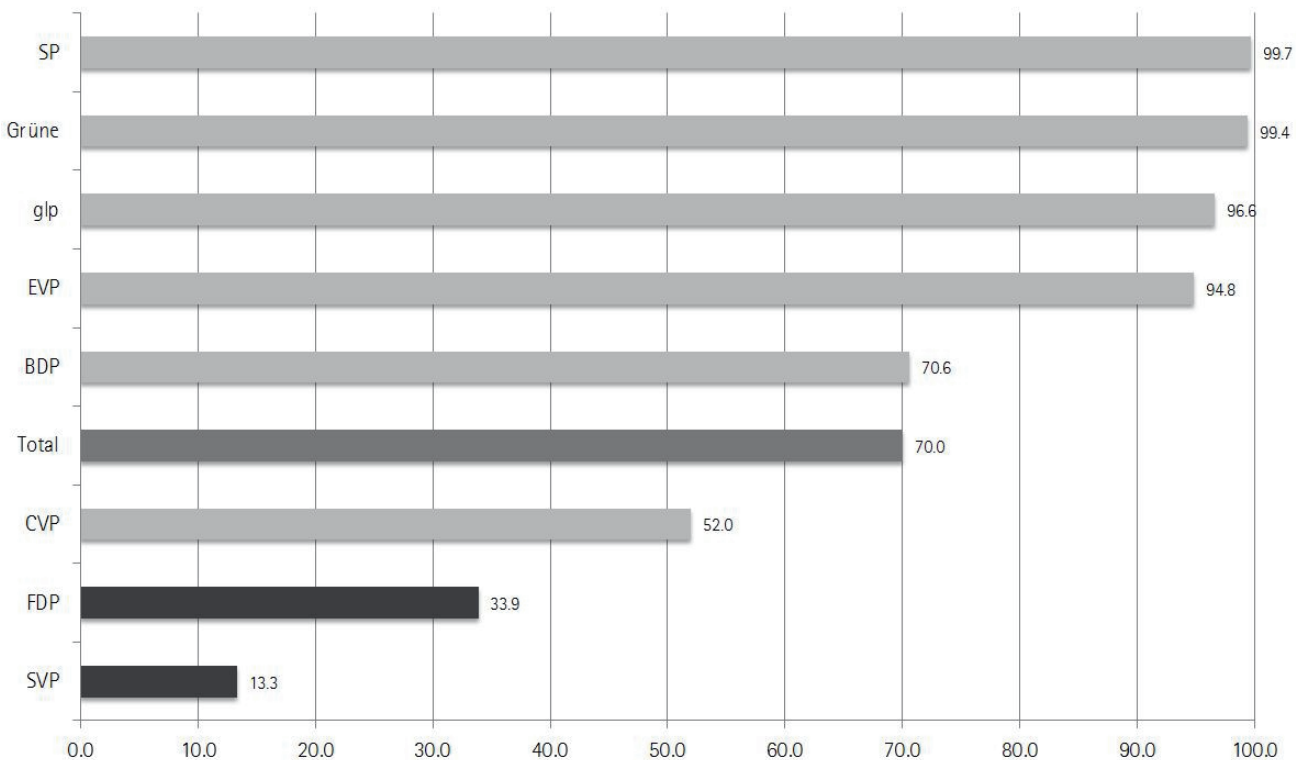
seits mehr Transparenz für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu schaffen.

Mehr Transparenz in der Politik schaffen, dies will auch die Online-Wahlhilfe smartvote (www.smartvote.ch). Seit 2003 wird im Vorfeld von nationalen, kantonalen und lokalen Wahlen den Kandidierenden von smartvote ein Fragebogen zu verschiedenen politischen Themen zur Beantwortung zugestellt. Die eingehenden Antworten werden gespeichert und sind über die Website einsehbar. Die Wählerinnen und Wähler können denselben Fragebogen beantworten und sich so direkt mit den Kandidierenden vergleichen. smartvote zeigt ihnen in Form einer Wahlempfehlung auf, welche Politikerinnen und

Politiker ihnen politischen am nächsten stehen.

So erleichtert smartvote vielen Wählerinnen und Wählern nicht nur den Wahlentscheid, sondern leistet auch einen generellen Beitrag für mehr Transparenz in der Politik, indem es klar und deutlich aufzeigt, welche Parteien oder Kandidierenden welche Positionen vertreten.

Anlässlich der Nationalrats- und Ständeratswahlen 2011 hat smartvote auch das Thema der Politikfinanzierung aufgegriffen. Insgesamt wurden den Kandidierenden 75 Fragen zur Beantwortung vorgelegt. Eine davon lautete:



Grafik: Zustimmung der Parteien zur Offenlegung der Politikfinanzierung, Quelle: www.smartvote.ch



* CLÉA FIERZ IST WISSENSCHAFTLICHE MITARBEITERIN BEI DER ONLINE-WAHLHILFE SMARTVOTE. IN DIESEM ARTIKEL VERTRITT SIE IHRE PERSÖNLICHE MEINUNG.

«Sollte die Finanzierung von Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen vollständig offengelegt werden müssen?»

Mögliche Antworten waren «Ja» / «Eher ja» oder «Nein» / «Eher nein». Rund 85% der insgesamt 3'500 Kandidierenden haben 2011 den Fragebogen und somit auch diese Frage beantwortet. Anhand dieser Daten können nicht nur individuelle Positionen der Kandidierenden ermittelt werden. Bei jeder der grösseren Parteien der Schweiz haben mehrere Hundert Kandidierende den Fragebogen beantwortet. Bei diesen Kandidierenden handelt es sich generell um engagierte und auch gut vernetzte Parteimitglieder. Die Antworten der Kandidierenden bieten so auch einen verlässlichen Einblick in die Positionsbezüge der Parteikader. Die Durchschnittsantworten der Kandidierenden können somit als verlässlicher Indikator für die Position einer Partei insgesamt betrachtet werden.

Nimmt man nun die Positionen der acht grossen Schweizer Parteien genauer unter die Lupe, so kommt Erstaunliches zum Vorschein. Lediglich die FDP und die SVP lehnen eine Offenlegung der Politikfinanzierung ab. Die sechs übrigen Parteien befürworten ein Mehr an Transparenz, wobei die Zustimmung der CVP sehr knapp ausfällt.

Auffallend ist insbesondere die Deutlichkeit der Resultate. Bei SP, Grünen, Grünliberalen, BDP und EVP liegt die Zustimmung zwischen 70% und fast 100%, während bei der FDP und der SVP auch die Ablehnung sehr klar ausfällt. Bei der SP antwortete nur ein einziger von insgesamt über 400 antwortenden Kandidierenden

mit einem «Nein»! Nicht so bei der CVP – sie ist die Ausnahme. Mit 182 zu 168 Kandidierenden fällt die Zustimmung knapp aus, die Partei ist in dieser Frage gespalten.

Dass eine deutliche Mehrheit der Kandidierenden und der Parteien eine Offenlegung der Politikfinanzierung befürwortet, ist insbesondere erstaunlich, da im Eidgenössischen Parlament Vorstösse, die in diese Richtung zielten, bislang keine Erfolgchancen hatten. Tatsächlich ist es so, dass sich das Bild ändert, wenn man nur noch die Antworten der im Herbst 2011 gewählten Kandidierenden betrachtet. Die Ablehnung fällt bei den gewählten FDP- und SVP-Kandidierenden noch deutlicher aus, und vor allem kippt die CVP vom Ja- ins Nein-Lager. Und das sehr deutlich: Nur noch 37% der gewählten CVP-Kandidierenden unterstützen die Offenlegung der Politikfinanzierung.

Die Forderung nach mehr Transparenz in der Politikfinanzierung dürfte es daher schwer haben, im Parlament Mehrheiten zu finden.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ
SCHANZENECKSTRASSE 25
POSTFACH 8509
3001 BERN
031 382 35 50
INFO@TRANSPARENCY.CH
WWW.TRANSPARENCY.CH



DIE FORDERUNGEN VON TI SCHWEIZ

Die fehlende Transparenz in der Politikfinanzierung schadet dem Ansehen des Landes, dem Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die Politik und der demokratischen Legitimität politischer Entscheidungen, die auf einer freien und unbeeinflussten Willensbildung beruht.

Deshalb fordert TI Schweiz:

- Die **Offenlegung der Spenden** an Parteien, National- und Ständeratskandidaten sowie an Wahl- und Abstimmungskomitees ab einem bestimmten Betrag (beispielsweise CHF 5'000).
- Die **Festlegung einer Spendenobergrenze** für Einzelpersonen und Unternehmen bei Spenden an Parteien.
- Eine **transparente Rechnungslegung** der nationalen und kantonalen Parteien sowie der Wahl- und Abstimmungskomitees.
- Das Festlegen einer **Ausgabenobergrenze** für Wahlen und Abstimmungen.
- Die Einhaltung dieser Vorschriften muss durch eine **unabhängige Kontrollinstanz überprüft werden**, welche die Kompetenz hat, bei Verstössen Sanktionen zu erlassen.
- Die jährliche Aktualisierung des Registers der **Interessenbindungen** von Parlamentsmitgliedern und die **Überprüfung der Vollständigkeit** der Angaben; die **Offenlegung der Nebeneinkünfte** sowie Geschenke und sonstigen Entschädigungen, die mit dem politischen Mandat zusammenhängen.