

POLITIKFINANZIERUNG IN DER SCHWEIZ

POSITIONSPAPIER



TRANSPARENZ IN DER POLITIKFINANZIERUNG

Die Politikfinanzierung ist in der Schweiz nicht geregelt. Deshalb besteht in diesem Bereich keine Transparenz, was zur Folge hat, dass den Bürgerinnen und Bürgern bei Wahlen und Abstimmungen wichtige Hintergrundinformationen vorenthalten werden. Insbesondere ist unklar, welche Abhängigkeiten und Interessenbindungen bei den politischen Parteien vorhanden sind. Diese unbefriedigende Situation kann das Recht auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe beeinträchtigen.

Transparency International Schweiz fordert deshalb:

- 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, National- und Ständeratskandidaten sowie für Wahl- und Abstimmungskomitees (beispielsweise CHF 15'000 pro Einzelperson/Unternehmen).
- Eine **transparente Rechnungslegung** der nationalen und kantonalen Parteien sowie die **Offenlegung der Budgets** von Wahl- und Abstimmungskomitees.
- **Festlegen einer Ausgabenobergrenze** für National- und Ständeratskandidaten sowie für Wahl- und Abstimmungskomitees (bspw. CHF 500'000/5 Mio.).
- Die Einhaltung dieser Vorschriften muss durch eine **unabhängige Kontrollinstanz überprüft werden**, welche die Kompetenz hat, bei Verstössen Sanktionen zu erlassen.

INTERESSENBINDUNGEN DER PARLAMENTARIER

Auch die Interessenbindungen und Mandate der Mitglieder des Parlaments müssen umfassend deklariert und systematisch überprüft werden. Zudem soll aus dem Register für Interessenbindungen hervorgehen, welche Entschädigungen die Mitglieder des Parlaments für ihre nebenamtlichen Tätigkeiten erhalten. Transparency International Schweiz fordert deshalb, dass jedes Parlamentsmitglied bei Amtsantritt und jeweils auf das neue Kalenderjahr deklariert:

- die berufliche Tätigkeit;
- Nebeneinkünfte sowie Geschenke und sonstige Vorteile, die mit dem politischen Mandat zusammenhängen.

Das Register der Interessenbindungen soll aktualisiert und die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben muss gewährleistet werden.

GRÜNDE FÜR MEHR TRANSPARENZ IN DER POLITIKFINANZIERUNG

Zuwendungen an Parteien, Politiker und Komitees für die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sind ein legitimer Teil des politischen Prozesses und nicht per se verwerflich. Allerdings müssen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über den Umfang dieser Geldflüsse und zumindest über die Herkunft grösserer Spenden Bescheid wissen. Dadurch können sie den Einfluss finanzstarker Interessengruppen und Personen abschätzen und an der Urne eine informierte Entscheidung treffen. Nur durch eine transparente Politikfinanzierung ist die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe, wie sie in Artikel 34 der schweizerischen Bundesverfassung garantiert wird, in der Praxis gewährleistet. In der Schweiz bestehen auf Bundesebene hinsichtlich direkter finanzieller Hilfeleistungen keine rechtlich verbindlichen Vorschriften. Lediglich in den Kantonen Tessin und Genf gibt es Vorschriften zur Offenlegung von Spenden an Parteien und Wahlkandidaten.¹

MEHR TRANSPARENZ – EIN TREND IN DER BEVÖLKERUNG UND IN DER VERWALTUNG

Transparenz wird in unserer Gesellschaft wichtiger. Gemäss einer Untersuchung des Forschungsprogramms UNIVOX im Jahr 2007 sprachen sich 87 Prozent der befragten Stimmberechtigten dafür aus, dass die Herkunft der Gelder für Abstimmungskampagnen offengelegt werden muss.² Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) im Jahr 2006 gilt in der Bundesverwaltung statt dem Geheimhaltungs- neu das Öffentlichkeitsprinzip. Das Öffentlichkeitsgesetz legt den Grundsatz fest, dass amtliche Do-

kumente in der Regel der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen. Davon darf nur in bestimmten Ausnahmefällen abgewichen werden. Die Politik hat sich diesem Trend bislang verschlossen, obschon im Parlament in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Initiativen für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung lanciert worden sind.³

INTERNATIONALE STANDARDS UND KONVENTIONEN

Als Mitgliedstaat des Europarats hat die Schweiz im Jahr 2003 die Empfehlungen gegen Korruption bei der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen unterzeichnet, die auch einschlägige Transparenzvorschriften festhalten.⁴ Gemäss diesen Empfehlungen sollen die Mitgliedstaaten u.a. dafür sorgen, dass Spenden für politische Parteien offengelegt werden (insbesondere solche, die eine bestimmte Höhe übersteigen). Zudem soll die Möglichkeit einer Spendenobergrenze vorgesehen werden.⁵ Weiter sollen die für die politischen Parteien geltenden Vorschriften sinngemäss auch auf Wahlkampagnen und die Aktivitäten von gewählten Mitgliedern des Parlaments angewendet werden.⁶ Somit sollen bei Wahlkampagnen Spendenobergrenzen vorgesehen werden, um exzessive Spenden zu verhindern.⁷ Schliesslich sehen die Empfehlungen vor, dass bei Wahlen sämtliche direkten und indirekten Ausgaben jeder politischen Partei, Kandidatenliste und aller Kandidierenden offengelegt werden sollten.⁸ Diese Vorschriften müssten in der Schweiz sinngemäss auch auf Abstimmungskomitees angewendet werden, da Abstimmungen im hiezulande geltenden politischen System eine enorme Bedeutung zukommt.

Auch die Kommission des Europarats für Demokratie durch Recht («Venedig-Kommission»), der auch die Schweiz angehört, hält in den Richtlinien für politische Parteien fest, dass die Transparenz für private Spenden bei den Parteien ein Hauptziel ist, und dass die Transparenz bei Wahlausgaben durch ein öffentliches Kampagnenbudget erhöht werden soll.⁹ Im Code of Conduct für Wahlen wird weiter statuiert, dass die Finanzierung von Parteien, Kandidaten und Wahlkampagnen transparent sein muss.¹⁰

Im Rahmen ihres Berichts über die Eidgenössischen Wahlen 2007 hat die OSZE die mangelnde Transparenz der Schweiz im Bereich der Politikfinanzierung kritisiert. Die OSZE betrachtet dies als eindeutigen Mangel des schweizerischen Wahlsystems. Sie hat der Schweiz empfohlen, zur Erhöhung der Transparenz des Wahlprozesses die Einführung von Vorschriften zu prüfen, welche die Offenlegung der Finanzen der Parteien und politischen Zusammenschlüsse verbindlich vorschreibt.¹¹ Schliesslich hat die Staatengruppe des Europarates gegen Korruption GRECO (Group d'Etats contre la Corruption) in der Schweiz im Mai 2011 eine Evaluation zum Thema «Finanzierung der politischen Parteien» durchgeführt. Die Resultate der Überprüfung sowie die damit allenfalls verbundenen Empfehlungen werden im November 2011 veröffentlicht.¹²

EINWÄNDE GEGEN MEHR TRANSPARENZ IN DER POLITIKFINANZIERUNG

NICHT UMSETZBAR?

Gegen eine Offenlegung wird häufig ins Feld geführt, dass sie in der Praxis nicht umsetzbar sei und leicht umgangen werden könne. Dieses Argument weist auf einen wichtigen Punkt hin, denn jede Offenlegungspflicht ist wertlos, wenn sie nicht praktikabel ist oder effektive Kontrollmechanismen fehlen. Insbesondere muss die Offenlegung von einem unabhängigen Gremium überwacht werden. Die Herausforderungen bei der Umsetzung dürfen aber nicht als Ausrede dienen, um eine Offenlegung von Beginn weg abzulehnen. Ansonsten könnte man beispielsweise auch argumentieren, das Strassenverkehrsgesetz müsste abgeschafft werden, weil es unzählige Verstösse gegen die darin verankerten Regeln gibt. Es geht darum, eine möglichst einfache Regelung zu finden, die insbesondere die Grossspenden erfasst, und von den Parteien sowie den Wahl- und Abstimmungskomitees ohne grossen Aufwand umgesetzt werden kann.

WENIGER SPENDEN?

Politiker weisen auch immer wieder darauf hin, dass Transparenz zwingend zu einem Rückgang der politischen Spenden führen und so einer direkten staatlichen Finanzierung von Parteien Vorschub leisten würde.

Ein Zusammenhang zwischen einer Offenlegungspflicht und dem Rückgang der politischen Spenden ist empirisch nicht belegt. Die Situation in Grossbritannien, wo die Parteien vom Staat in geringem Ausmass finanziell unterstützt werden, bestätigt, dass trotz der Einführung von umfassenden Offenlegungspflichten kein Spendenrückgang zu verzeichnen war. Dabei konnte die moderate staatliche Parteienfinanzierung beibehalten werden. Pro Stimmbürgerin bzw. pro Stimmbürger gibt der britische Staat viermal weniger für seine Parteien aus als die Schweiz. Auch ein Blick auf die Kantone zeigt, dass Transparenz keineswegs zu einer Abhängigkeit der Parteien vom Staat führt. Das Beispiel des Kantons Tessin beweist, dass eine Offenlegungspflicht mit einer nur indirekten staatlichen Finanzierung problemlos vereinbar ist.

Eine direkte finanzielle Unterstützung der Parteien besteht in der Schweiz auf Bundesebene bereits durch die Ausrichtung der Fraktionsbeiträge, die je nach Partei mehr oder weniger direkt in die Arbeit des nationalen Parteisekretariats fliessen. Die Beiträge dienen den Fraktionen zur Deckung ihrer administrativen Kosten und betragen jährlich insgesamt etwa CHF 7.5 Millionen.¹³ Pro Fraktion wird ein Grundbeitrag von CHF 144'500 sowie ein Beitrag pro Fraktionsmitglied von CHF 26'800 ausgerichtet.

Weiter existiert in Form der Übernahme der Druckkosten für Wahl- und Abstimmungskosten, der Versandkosten für Wahlunterlagen¹⁴, der Zurverfügungstellung von Werbeflächen in einzelnen Kantonen sowie durch die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an politische Parteien¹⁵ eine indirekte finanzielle Unterstützung der Tätigkeit der politischen Parteien. Das Bundesgericht hält fest, dass sich solche Massnahmen «im Interesse einer lebendigen Demokratie geradezu als notwendig erweisen» können.¹⁶ Solche staatliche Hilfeleistungen beruhen auf dem Grundgedanken, die Chancengleichheit der Parteien und die unverfälschte und freie Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger zu fördern und zu gewährleisten.¹⁷

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

TRANSPARENCY
 INTERNATIONAL
 SCHWEIZ SUISSE SVIZZERA SWITZERLAND

DIE POSITION VON TI SCHWEIZ

Die Intransparenz in der Schweizer Politik ist ein schwerwiegendes Defizit unseres politischen Systems. Um ihre staatsbürgerliche Verantwortung wahrnehmen zu können, müssen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wissen, woher das Geld stammt, mit welchen die Aktivitäten der politischen Parteien und der wichtigen Akteure der Schweizer Politik finanziert werden. Transparency International Schweiz vertritt einen gesamtheitlichen Ansatz zur Regulierung der Politikfinanzierung in der Schweiz, denn eine nur auf die politischen Parteien fokussierte Regelung kann die Problematik nicht in ihrem gesamten Ausmass erfassen.¹⁸ Die entsprechenden Vorschriften sollen neben der Regulierung der Finanzierung der kantonalen und nationalen Parteien auch die Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkampagnen umfassen und sollen sich an den Empfehlungen des Europarates orientieren. Konkret soll dies namentlich durch eine transparente Rechnungslegung der nationalen und kantonalen Parteien sowie durch die Offenlegung der Budgets der Wahl- und Abstimmungskomitees umgesetzt werden.

Zusätzlich müssen auch die Interessenbindungen der Mitglieder des Parlaments umfassend offengelegt und systematisch überprüft werden. Transparency International Schweiz unterstützt deshalb sinn- gemäss die Forderungen der eidgenössischen Volksinitiative «Für die Offenlegung der Politiker-Einkünfte (Transparenz-Initiative)» und insbesondere die Optimierung des heute bereits bestehenden Registers für Interessenbindungen.¹⁹

ANMERKUNGEN

- 1 Medienmitteilung des EJPD vom 14. Juli 2011, http://www.schweizerpass.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-07-14.html (besucht am 5. August 2011).
- 2 <http://www.gfs-zh.ch/?pid=195> (besucht am 10. August 2011).
- 3 In jüngster Zeit beispielsweise die Parlamentarische Initiative «Offenlegung für die Parteienfinanzen» (Geschäftsnummer 10.501) oder die Motion «Mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung» (Geschäftsnummer 11.3116), welche beide eine umfassende, für sämtliche wichtigen politischen Akteure geltende Regelung für die Offenlegung der Politikfinanzierung fordern.
- 4 Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies) (nachfolgend: Empfehlungen des Europarates). Auch wenn diese Empfehlungen rechtlich unverbindlich sind, wurden sie zumindest von den Aussenministern der verschiedenen Mitgliedsstaaten unterzeichnet und erhalten damit eine erhöhte Legitimität.
- 5 Art. 3 lit. i. und ii. der Empfehlungen des Europarates.
- 6 Art. 8 der Empfehlungen des Europarates.
- 7 Art. 9 der Empfehlungen des Europarates.
- 8 Art. 10 der Empfehlungen des Europarates.
- 9 Guidelines for Financing of Political Parties of 6 December 2000, CDL-PP (2000) 6, Ziff. 6, 7 und 8.
- 10 Verhaltenskodex für Wahlen, CDL-AD (2002) 23, Ziff. 2.3. dd.
- 11 OSCE/ODIHR, Election Assessment Mission Report, Swiss Confederation Federal Elections 21 October 2007 (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008), 7.
- 12 <http://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/Parteienfinanzierung-Schweiz-und-Schweden-im-Abseits/story/27351865> (besucht am 9. August 2011).
- 13 Art. 10 Verordnung der Bundesversammlung vom 18. März 1988 zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG), SR 171.211
- 14 Art. 33 Abs. 2 BPR.
- 15 Art. 33 Abs. 1 lit. i des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (Stand 1. Ja-nuar 2011) (DBG), SR 642.11.
- 16 BGE 113 Ia 291, 297.
- 17 Martina Caroni, Geld und Politik, (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2009), 69 ff.
- 18 Eine Regelung nur für politische Parteien würde gegen die Rechtsgleichheit verstossen, vgl. Patricia M. Schiess Rütimann, Organisation der politischen Parteien und Parteienfinanzierung (SJZ 107 (2011) Nr. 14), 335.
- 19 Vgl. die Forderungen der Transparenz-Initiative, <http://www.unbestechlich.ch/> (besucht am 5. August 2011).