

Transparenz in der Parteienfinanzierung

Erst vor einigen Wochen neigte sich der Wahlkampf 2019 dem Ende zu. Auch in diesem Jahr hingen wieder tausende Wahlplakate in der ganzen Schweiz. Doch wer bezahlt das? Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern kennt die Schweizer Gesetzgebung keine Transparenz-Vorschriften bezüglich Parteienfinanzierung. Das heisst, die Parteien müssen nicht angeben, woher ihr Geld stammt. Dies könnte sich angesichts einer Initiative jedoch vielleicht bald ändern. Dieser Text informiert über die aktuelle Lage sowie künftige Entwicklungen zur Parteienfinanzierung in der Schweiz.

Ausgangslage

Auf Bundesebene existiert in der Schweiz keine Gesetzgebung über die Parteienfinanzierung. Das heisst, dass politische Gruppierungen in der Schweiz nicht angeben müssen, woher ihr Geld stammt. Auf Kantonsebene gibt es jedoch vereinzelt Regelungen. In den Kantonen Tessin, Genf und Neuenburg existieren schon seit längerer Zeit Gesetze über die Parteienfinanzierung. 2018 hat die Bevölkerung der Kantone Freiburg und Schwyz ebenfalls entschieden, dass sie transparenter über die Finanzierung der Parteien informiert werden will. Die kantonalen Gesetze sind jedoch, wie unten aufgezeigt, sehr unterschiedlich ausgestaltet. Momentan befinden sich die Gesetze in Freiburg und Schwyz noch in Bearbeitung, weshalb im Folgenden nicht genauer darauf eingegangen werden kann.

Tessin

Im Kanton Tessin besteht seit 1998 eine Offenlegungspflicht für politische Spenden. Sobald Parteien mehr als 10'000

CHF erhalten, müssen sie dies der Staatskanzlei melden. Kandidaten und Komitees müssen sich bei Spenden über 5'000 CHF melden. Die Angaben müssen einmal pro Jahr eingereicht werden. Bei Abstimmungen oder Wahlen jedoch 30 Tage vor dem Urnengang. Eine Übersicht der Spenden erhält man von der Staatskanzlei auf Anfrage. Der Kanton Tessin legt grossen Wert auf das Mitmachen der Parteien. Die Staatskanzlei kontrolliert die Angaben nicht vertieft und die Bussen sind bescheiden.

Genf

In Genf wurden 1999 Transparenzvorschriften eingeführt. Die Parteien müssen dabei der Staatskanzlei ihre Jahresrechnung offenlegen. Bei Abstimmungen oder Wahlen müssen diese, anders als im Kanton Tessin, 60 Tage nach dem Urnengang an die Staatskanzlei weitergegeben werden. Da die politischen Gruppierungen der Staatskanzlei nur die Gesamtsumme der Spenden offenlegen müssen, bleiben die jeweiligen Geldgeber jedoch anonym. Damit man die Daten einsehen kann, muss man in Genf wohnhaft sein und persönlich zur Staatskanzlei gehen. Die Angaben der Parteien werden von unabhängigen Prüfern kontrolliert.

Neuenburg

Im Kanton Neuenburg existieren seit 2014 Regelungen über die Parteienfinanzierung. Der Kanton wendet dabei eine Mischform der Systeme von Genf und dem Tessin an. In Neuenburg müssen Parteien, Kandidaten und Komitees Spenden von über 5'000 CHF deklarieren. Zudem müssen Initiativ- und Referendumskomitees ihre Rechnungen offenlegen. Im Kanton Neuenburg dürfen die Akteure wählen, ob sie die einzelnen

Einfach erklärt

OSZE

Mit 57 Teilnehmerstaaten in Nordamerika, Europa und Asien ist die OSZE – die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation. Die OSZE setzt sich durch politischen Dialog über gemeinsame Werte und durch nachhaltige praktische Arbeit dafür ein, dass mehr als eine Milliarde Menschen in den Genuss von Stabilität, Frieden und Demokratie kommen.

Greco

Mit Inkrafttreten der Strafrechtskonvention des Europarates gegen die Korruption im Jahr 2006 ist die Schweiz gleichzeitig Mitglied der Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) geworden. Die Staatengruppe unterstützt und stärkt durch wechselseitige Prüfungen die Korruptionsbekämpfung und die Integrität in den Mitgliedstaaten. Die Berichte über die jeweiligen Prüfungen und allfällige Empfehlungen sind grundsätzlich vertraulich, werden aber in der Praxis mit dem Einverständnis der geprüften Länder veröffentlicht.

Europarat

Der Europarat ist kein Organ der EU, sondern eine internationale Organisation. Der Europarat ist ein Forum für Debatten über allgemeine europäische Fragen. In seinem Rahmen werden zwischenstaatliche, völkerrechtlich verbindliche Abkommen wie die Europäische Menschenrechtskonvention mit dem Ziel abgeschlossen, das gemeinsame Erbe zu bewahren und wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern. Die Schweiz ist am 6. Mai 1963 beigetreten.

Spenden mit Namen veröffentlichen wollen oder nur die Gesamtsumme. Die Staatskanzlei kann die Angaben der politischen Akteure genauer prüfen.

Diese drei unterschiedlichen Herangehensweisen der Kantone zeigen, dass eine transparentere Parteienfinanzierung sehr unterschiedlich interpretiert und umgesetzt werden kann. Auffallend ist, dass es hinsichtlich der Frage Unterschiede gibt, was offengelegt werden muss und von wem. Weiter lässt sich sagen, dass es in allen drei Kantonen relativ schwierig ist, an Daten zu gelangen. Nirgends gibt es eine zentrale und leicht zugängliche Übersicht über die offengelegten Spenden und Rechnungen.

Aktuelle Entwicklungen

In den vergangenen Jahren wurde immer wieder über die transparente Parteienfinanzierung diskutiert. Mehrheitsfähig war diese jedoch nie. Im Oktober 2017 wurde erneut eine Initiative, die «Transparenz-Initiative», von der SP, Grünen, BDP, EVP, der Piratenpartei und Transparency International eingereicht. Die Initianten heben hervor, dass es ihnen nicht darum geht, Spenden zu verbieten, sondern lediglich Klarheit zu schaffen. Die Initiative fordert, dass Parteien ihre jährlichen Bilanzen sowie die Erfolgsrechnungen der Bundeskanzlei offenlegen müssen. Daneben sollen Grossspenden (Geld- und Sachzuwendungen) von über 10'000 CHF ihren Geldgebern zugewiesen werden. Das heisst, der Betrag muss einer Person, einer Firma oder einem Verband namentlich zugerechnet werden. Kandidierende oder Personen, die Wahlkampf für eine eidgenössische Abstimmung betreiben, die mehr als 100'000 CHF aufwenden, müssen gegenüber der Bundeskanzlei ebenfalls die Herkunft ihrer Gelder deklarieren. Die Bundeskanzlei soll die Zahlen jeweils jährlich sowie vor Abstimmungen und Wahlen veröffentlichen. Daneben will die Initiative die Annahme von anonymen Spenden verbieten.

Der Bundesrat hat die Transparenz-Initiative ohne Gegenvorschlag abgelehnt. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat einen indirekten Gegenvorschlag der Initiative ausgearbeitet. Anstatt die Bundesverfassung zu ändern (wie dies die Initianten der Transparenzinitiative wollen), will die SPK-S gesetzliche Regelungen einführen. Die SPK-S begründet dies darin, dass solch detaillierte Regelungen nicht in die Verfassung, sondern in Gesetze gehören. Bei dem indirekten Gegenvorschlag sollen wichtige Punkte der Transparenz-Initiative aufgenommen werden, jedoch höhere Schwellenwerte definiert werden (25'000 CHF anstatt 10'000 CHF, respektive 250'000 CHF anstatt 100'000 CHF). Der indirekte Gegenvorschlag der SPK-S kam unterschiedlich an. 26 Teilnehmer der Vernehmlassung nahmen den Gegenvorschlag an, wobei 18 Teilnehmer ihn ablehnten. Der Gegenvorschlag der SPK-S wird dem Nationalrat in der Wintersession (02. bis 20. Dezember 2019) vorgelegt. Das Stimmvolk wird folglich 2020/21 über das Anliegen abstimmen.

Chancen von mehr Transparenz

Vielfach mischen sich neben Parteien auch Unternehmen und Privatpersonen in den Wahl- und Abstimmungskampf ein. Dabei unterstützen oder bekämpfen sie Vorlagen mit Geld. Durch mehr Transparenz könnten Wählerinnen und Wähler sehen, wer sich tatsächlich in die Abstimmungen oder Wahlen einmischt. Das würde die Demokratie stärken und zudem den Meinungsbildungsprozess fördern. Daneben schafft mehr Transparenz auch Vertrauen in die Politik. Dadurch, dass politische Gruppierungen ihre Bücher offenlegen, zeigen sie, dass sie die Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen. Befürworter von mehr Transparenz in der Parteifinanzierung heben zudem hervor, dass das Image der Schweiz leidet, da sie als einziges Land in Europa keine Regelung zur Parteienfinanzierung hat.

Risiken von mehr Transparenz

Kritiker sehen in der transparenten Parteienfinanzierung einen enormen bürokratischen Aufwand. Sie wenden ein, dass das Kontrollieren von Rechnungen und Bilanzen der politischen Gruppierungen extrem aufwendig und kostspielig seien. Der Bundesrat findet, dass eine nationale Regelung kaum mit dem föderalistischen System der Schweiz vereinbart werden kann. Er hob jedoch hervor, dass Kantone in diesem Anliegen selber Regelungen schaffen können. Zudem sehen Kritiker auch eine Gefahr darin, dass sich Privatpersonen, Unternehmen und Verbände durch die Offenlegung ihrer Spenden aus der Finanzierung von politischen Interessengruppen zurückziehen. Dadurch würde der Staat vermehrt in die Finanzierung eingreifen und sich somit zu stark in den politischen Diskurs einmischen. Daneben sind häufige Argumente gegen mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung, dass dadurch die Privatsphäre der Spenderinnen und Spender verletzt werde und dass das Gesetz sehr einfach umgehen werden könne.

Internationaler Vergleich

Als einziges Land im Europarat besitzt die Schweiz kein Gesetz über die Parteienfinanzierung. Dadurch ist die Schweiz internationalem Druck ausgesetzt. So wurde die sie beispielsweise von der OSZE kritisiert, da die fehlende Transparenz nicht in Einklang mit internationalen Standards stünde. Empfehlungen des Europarat-Gremiums «Greco» hat sie bisher nicht umgesetzt. Dadurch erhielt die Schweiz über viele Jahre hinweg die Note «ungenügend» und wurde auch von dieser Seite stark kritisiert. Das «Greco» kommt in seinem neusten Bericht jedoch zum Schluss, dass die aktuellen Geschehnisse in der Schweiz in die richtige Richtung laufen würden.

In den Mitgliedsstaaten der EU gelten unterschiedliche Gesetze. So müssen Parteien in Österreich Spenden von 3'500 Euro (ca. 3'900 CHF) bereits deklarieren. In Grossbritannien müssen Spenden im Wert von 5'000 Pfund (ca. 6'500

CHF) und in Deutschland Spenden von 10'000 Euro (ca. 11'000 CHF) offengelegt werden.

Ausblick

Wie die 2012 erschienene Studie des Meinungsforschungsinstituts «sotomo» herausgefunden hat, besteht in der Schweiz eine relativ grosse Ungleichheit zwischen den finanziellen Möglichkeiten der Parteien. So haben rechte Parteien tendenziell mehr Geld zur Verfügung als linke. Die Studie hebt jedoch auch hervor, dass der Einfluss des Geldes auf die politischen Entscheide nicht überschätzt werden sollte. Als Beispiel erwähnt die Studie etwa die 2008 durchgeführte Initiative «für demokratische Einbürgerungen» der SVP. Obwohl sie in dem betrachteten Zeitraum eine der teuersten Kampagnen war, war sie zugleich auch eine der erfolglosesten. Abschliessend lässt sich zusammenfassen, dass mehr Geld also nicht automatisch zu grösserem politischem Erfolg führen muss.

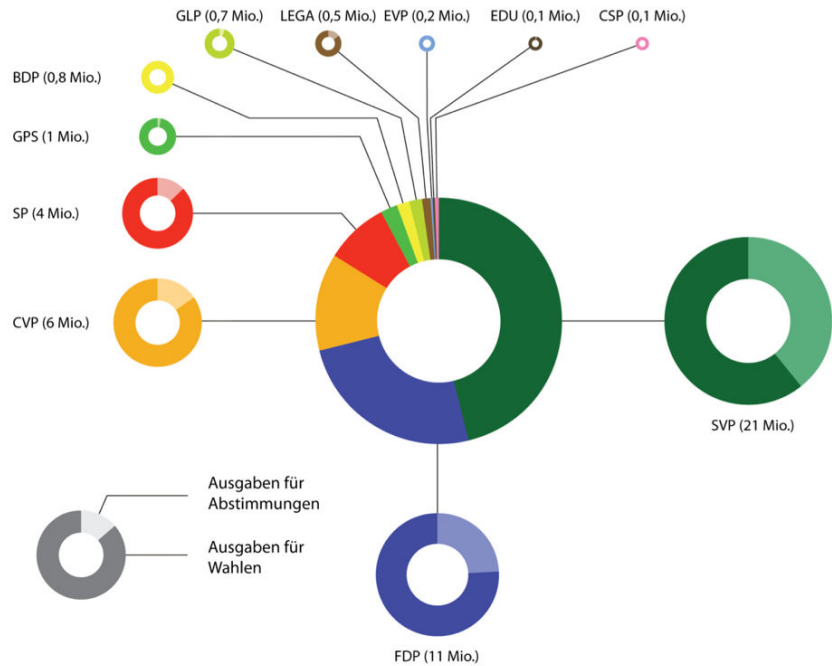


Abbildung 1: Brutto-Werbeausgaben der Parteien für nationale Abstimmungen und Wahlen in der Legislatur 2008-2011. Abbildung von: Forschungsstelle sotomo am Geographischen Institut der UZH, 2012, S. 25.

Literaturverzeichnis:

Aargauer Zeitung. Parlament befasst sich mit Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative. Gefunden am 21. Nov. 2019 unter <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/parlament-befasst-sich-mit-gegenvorschlag-zur-transparenzinitiative-135870158>

Bundesamt für Justiz [BJ]. Korruption (GRECO). Gefunden am 22. Nov. 2019 unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/korruption/greco.html>

Das Schweizer Parlament. Kommission unterbreitet dem Rat Transparenz-Initiative mit indirektem Gegenvorschlag. Gefunden am 22. Nov. 2019 unter <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2019-10-25.aspx>

Forschungsstelle sotomo am Geographischen Institut UZH. Das politische Profil des Geldes. Gefunden am 22. Nov. 2019 unter <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2012/2012-02-21/ber-wahlfinanzierung-d.pdf>

Neue Zürcher Zeitung [NZZ] (2019). Wie funktionieren Transparenzregeln in der Praxis? Die Erfahrungen in drei Kantonen geben Aufschluss. Gefunden am 21. Nov. 2019 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/bei-der-umsetzung-von-transparenzregeln-harzt-es-ld.1445822>

Neue Zürcher Zeitung [NZZ]. Wie Parteien trotz Transparenzvorschriften auf geheimen Wegen zu Geld kommen. Gefunden am 27. Nov. 2019 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/die-ibiza-affaere-zeigt-trotz-transparenzvorschriften-kommen-die-parteien-auf-geheimen-wegen-zu-geld-ld.1501294>

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [OSZE]. Wer wir sind. Gefunden am 27. Nov. 2019 unter <https://www.osce.org/de/who-we-are>

Schweizer Radio und Fernsehen [SRF]. «Kaum mit politischem System der Schweiz vereinbar». Gefunden am 22. Nov. 2019 unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/nein-zu-transparenz-initiative-kaum-mit-politischem-system-der-schweiz-vereinbar>

Schweizer Radio und Fernsehen [SRF]. Das grosse Rätsel um die Geldquellen. Gefunden am 21. Nov. 2019 unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/schweizer-parteienfinanzierung-das-grosse-raetsel-um-die-geldquellen>

Schweizer Radio und Fernsehen [SRF]. Wahlkampf-Finanzierung: So transparent sind die Parteien. Gefunden am 21. Nov. 2019 unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2019/wahlen-2019-wahlkampf-finanzierung-so-transparent-sind-die-parteien>

Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR). Gefunden am 27. Nov. 2019 unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/7901.pdf>

Schweizerische Eidgenossenschaft. Parlamentarische Initiative «Mehr Transparenz in der Parteifinanzierung». Gefunden am 27. Nov. 2019 unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/7875.pdf>

Transparenz Initiative. Darum geht's. Gefunden am 21. Nov. 2019 unter <https://transparenz-ja.ch>

Transparenz Initiative. Gefunden am 22. Nov. 2019 unter https://transparenz-ja.ch/wp-content/uploads/sites/65/2018/01/2018-01-26-Ausführliches-Argumentarium_Transparenzinitiative_def.pdf

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten [EDA]. Europarat. Gefunden am 2. Dez. 2019 unter <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/internationale-organisationen/europarat.html>

Europäisches Jugendportal. Was ist eigentlich der Europarat? Gefunden am 2. Dez. 2019 unter https://europa.eu/youth/de/article/51/16439_de