

**Jahrestagung ICJ-CH, Bern, 4. September 2020**

## **Parteien- und Politikfinanzierung**

Die Jahrestagung der Schweizerischen Sektion der Internationalen Juristenkommission vom 4. September in Bern beleuchtete zwei Aspekte der Finanzierung von Parteien und politischen Kampagnen: die Finanzierung selbst und deren Transparenz. Während die Transparenz der Finanzierung in der Folge der Transparenzinitiative derzeit im Parlament verhandelt wird, ist die Frage, wie sich die Parteien finanzieren und ob es eine staatliche Parteienförderung braucht, derzeit weniger Diskussionsgegenstand als in den Neunzigerjahren. Eine vermehrte Aktualität könnte sich in der Folge der Justizinitiative ergeben, welche den Einfluss der politischen Parteien auf die Richterwahlen zurückbinden will und damit die Mandatssteuern der Richterinnen und Richter als Finanzierungsquellen der Parteien in Frage stellt. Sowohl die Empfehlung der Groupe d'Etats contre la corruption des Europarats (GRECO) an die Schweiz, Regeln zur Transparenz der Politikfinanzierung zu schaffen, als auch ihre Empfehlung, die Praxis der Mandatssteuern aufzugeben, haben gezeigt, dass die schweizerische Gesetzgebung im europäischen Vergleich singulär ist.

Patricia M. Schiess Rütimann, Titularprofessorin an der Universität Zürich und Forschungsleiterin am Liechtenstein-Institut, stellte verschiedene Modelle der Parteienfinanzierung in der Schweiz und im nahen Ausland (Liechtenstein, Österreich, Belgien, Deutschland) und die damit verbundenen Herausforderungen dar. Staatliche Finanzierung existiert in Form direkter Beiträge (zur freien Verfügung, z. B. nach Massgabe der Stimmenprozente, an Jugend- und Bildungsorganisationen, an die Parteipresse), in Form von Kostenerlassen (Sendezeit in Radio- und Fernsehen, Versand von Wahlwerbung etc.) und in indirekter Form (z. B. steuerliche Absetzbarkeit von Parteispenden). Die Referentin gelangte zu folgenden Thesen: Parteienrecht ist schnelllebig und technisch (z. B. immer detailliertere Regelungen, um Schlupflöcher zu füllen), Parteienrecht ist stark national gefärbt (z. B. Regelungen auf mehreren Ebenen im föderalistischen System), Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht (z. B. versuchen die etablierten Parteien, den Eintritt von neuen Parteien zu behindern). Transparenz bereitet Mühe (kann zu Spendenrückgang führen; politische Ansichten sind besonders schützenswerte Daten). Parteienrecht kommt nicht ohne Sanktionen aus, aber das Sanktionieren bereitet Mühe (z. B. nach Auflösung einer Partei nach erfolgloser Wahlteilnahme). Die beiden anderen Referate waren der Transparenz der Parteien- und Politikfinanzierung gewidmet. Der am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und am Zentrum für Demokratie, Aarau, tätige Politologe Thomas Milic beleuchtete die Parteien- und Politikfinanzierung in der Schweiz aus der politikwissenschaftlichen Perspektive. Zur Rolle des Werbebudgets und zur Frage, ob Abstimmungen käuflich sind, verwies er einleitend auf eine Aussage von Kriesi; "The best we can currently say in general terms about the influence of money on the outcome of Swiss direct-democratic campaigns ist that money does matter, but that it does not matter a lot". Bei ausgeglichenen Kampagnenbudgets wäre das Abstimmungsergebnis etwa bei der Ausschaffungsinitiative 2010 und der Steuergerechtigkeitsinitiative 2010 anders ausgefallen. Auf individueller Ebene kann festgestellt werden, dass Werbebotschaften genutzt werden, aber meist nur von den politisch Interessierten, die ihnen gegenüber resistent sind; bei hochkonfliktiven Themen haben Kampagnen nur eine geringe Wirkung; die Mobilisierung ist abhängig von Kampagnenbudgets; viele Leute denken, Kampagnen hätten keinen Einfluss auf sie, wohl aber auf die anderen Stimmenden. Das Interesse an Kampagnenausgaben ist klein und die Medien berichten selten darüber, weil oft ohnehin bekannt ist, wer hinter den Kampagnen steht. Offenlegungspflichten können bewirken, dass die Kampagnenintensität und damit die Informiertheit und der Mobilisierungsgrad abnehmen; KMU und Privatpersonen dürften heikle Sachthemen nicht mehr unterstützen, während grosse Geldgeber unter Beachtung der Compliance-Vorschriften weiterhin Kampagnen finanzieren. Der dritte Referent war Martin Hilti, Geschäftsführer von Transparency International Schweiz. Die Organisation befasst sich schwerpunktmässig mit der Politikfinanzierung, dem Lobbying, der Integrität der

Wirtschaft und weiterer nicht-staatlicher Akteure sowie dem Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern. In seinem Referat zur Funktion und Bedeutung der Politikfinanzierung und zu den aktuellen Entwicklungen bezeichnete er Transparenz als wesentlichen Bestandteil der demokratischen Meinungsbildung, welche die demokratische Legitimation und das für die Demokratie unabdingbare Vertrauen schafft. Transparenz deckt Probleme und Unstimmigkeiten auf und wirkt damit präventiv ihrer Entstehung entgegen. Sie muss sich zwingend auch auf die Finanzierung erstrecken, weil Geld in jedem gesellschaftlichen Bereich eine wesentliche Rolle spielt und die Transparenz der Finanzierung damit eine wesentliche Information für die Stimmberechtigten darstellt. Transparenz ist gefestigter Standard in Staatsverträgen, muss aber national umgesetzt werden. In der Schweiz fehlt neben den Fraktionsbeiträgen eine Regelung, während in mehreren Kantonen teilweise in jüngster Zeit Vorschriften erlassen wurden. Auch in Gemeinden bestehen entsprechende Bestrebungen. Der Referent stellte die breit abgestützte Transparenzinitiative im Einzelnen vor (Parteien legen die Herkunft der Spenden über 10'000 Franken offen; Personen und Komitees, die in einer Kampagne mehr als 100'000 Franken einsetzen, deklarieren Grossspenden; Zahlen werden vor der Wahl oder Abstimmung publik gemacht; anonyme Spenden sind verboten). Der vor der Debatte im Nationalrat vorliegende Gegenentwurf auf Gesetzesebene sieht davon abweichend die Anonymität der Spenden, viel höhere Schwellenwerte und keine wirksame Kontrolle vor.

In der anschliessenden Diskussion, an der unter der Leitung von ICJ-CH-Vorstandsmitglied Susanne Leuzinger nebst den Referierenden Nationalrätin Irène Kälin und die Rechtswissenschaftlerin Odile Ammann von der Universität Zürich sowie die weiteren Anwesenden teilnahmen, wurde mehrfach die Meinung geäussert, dass sich die Politik vermehrt mit staatlicher Parteienfinanzierung befassen sollte, weil sie der ungleichen Verteilung der finanziellen Mittel der politischen Parteien entgegenwirken und damit einem Demokratiedefizit entgegenwirken kann; durch den allfälligen Wegfall der Mandatssteuern würde sich die ungleiche Mittelverteilung verschärfen. Dem Ausbau der indirekten Förderung und dem Erlass von Kosten wurden mehr Realisierungschancen eingeräumt als einer direkten finanziellen Unterstützung. Den in den Referaten genannten möglichen Nachteilen der Transparenz von Politikfinanzierung wurde entgegengehalten, dass das Transparenzgebot nur für Grossspenden gelten soll und somit für die überwiegende Zahl der Spenderinnen und Spender gegenüber der geltenden Rechtslage keine Änderung bewirkt. Die Erfahrungen in den Kantonen zeigen, dass die Einführung der Transparenz nicht zu einem Spendenrückgang geführt (wobei dies allerdings auch mit den weitgehend fehlenden Sanktionsmöglichkeiten erklärt werden könnte). Bei den Grossspenden ergibt die Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen, dass der Transparenz der demokratischen Meinungsbildung prinzipiell der Vorrang einzuräumen ist. Im Abstimmungskampf sollte aber auch bei ihnen der konkrete Nutzen für die demokratische Meinungsbildung gezeigt werden. Das Transparenzgebot ist nicht erfüllt, wenn es sich auf die Nennung des Umfangs der (anonymen) Spenden beschränkt.

[www.icj-ch.org](http://www.icj-ch.org)