

# **Politikfinanzierung**

**Die Finanzierung von Parteien und Kampagnen  
unter Berücksichtigung der Entschädigungen der  
Parlamentarier und deren Interessenbindungen**

von Pascal Steffen  
Praktikant bei Transparency Switzerland

17.2.2003

## **Einleitung**

Im Umfeld fortschreitender Globalisierung sind die Anforderungen an die politischen Parteien in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Die zu bearbeitenden Probleme sind komplexer geworden und die zunehmend mediatisierte Alltagspolitik macht es notwendig, dass sich die Parteien kontinuierlich und kompetent zu Sachfragen äussern. Daneben müssen die Parteien Meinungsbildung bei Abstimmungen betreiben, den Nachwuchs fördern und die zahlreichen Kantonalparteien koordinieren. Diese Aufgaben sind mit steigenden Kosten verbunden, welche mehrheitlich durch Spenden und freiwillige Beiträge finanziert werden. Demgegenüber sind die Spendenbereitschaft und die Mitgliederfinanzierung rückläufig. Es stellt sich die Frage, wie lange die Schweizer Parteien noch in der Lage sind, den Ansprüchen der modernen Politik gerecht zu werden. Es besteht die Gefahr, dass die Parteien gegenüber solventen Einzelpersonen, Interessenverbänden und den Medien in den Hintergrund treten.

Im internationalen Vergleich spielen die Parteien in der Schweiz, aufgrund der ausgebauten Volksrechte (Initiative, Referendum), keine dominierende Rolle. Der föderative Staatsaufbau stellt jedoch hohe organisatorische Ansprüche an die Parteien. Sie erfüllen anerkanntermassen wichtige Funktionen in einer Demokratie. Entsprechend müssten sie für ihre Leistungen vom Staat entschädigt werden. Die staatliche Parteienfinanzierung kommt in der Schweiz zwar regelmässig zur Sprache, aber die 1972 eingeführten Fraktionsbeiträge sind bis heute die einzigen indirekten Leistungen des Staates an die Parteien.

Die Interessenbindungen der Parlamentarier geben immer wieder Anlass zu Diskussionen. Eine Besserung in diesem Bereich ist nur von einer Offenlegungspflicht aller Interessenbindungen zu erwarten. Diese ist im neuen Parlamentsgesetz vorgesehen, welches sich in der Referendumsfrist befindet. Auch bei den nebenamtlichen Richtern in der Schweiz ist eine Offenlegungspflicht aller Interessenbindungen nötig.

## **Geschichte der Parteienfinanzierung**

1923: Einführung des Taggeldes für eidgenössische Ratsmitglieder.

1962: Gegen eine Gesetzesänderung, welche eine Erhöhung der Taggelder vorsah, wird das Referendum ergriffen und in der Volksabstimmung erfolgreich durchgesetzt.

1972: Einführung der Fraktionsbeiträge (Grundbeitrag 5000 sFr., pro Fraktionsmitglied 1000sFr.).

1973: Fraktionsbeiträge werden verdoppelt (10'000 / 2000 sFr.).

- 1976: Bundesgesetz über die politischen Rechte verpflichtet die Kantone, alle Listen für die Nationalratswahlen auf eigene Kosten zu drucken und den Wahlberechtigten zuzustellen.
- 1983: Partialrevision des Taggeldgesetzes.
- 1988: Totalrevision des Taggeldgesetzes. Beide Revisionen sind nur sanfte Modifikationen und stellen keine prinzipielle Veränderung dar. Gleichzeitig wird erstmals eine soziale Komponente der Entschädigung in Form der Altersvorsorge eingeführt.
- 1990: Parlamentarische Initiative (Kommission des Nationalrates). Erhöhung der Fraktionsbeiträge (50'000 / 9000 sFr.)
- 1991: Parlamentsreform. Bestehend aus drei verschiedenen Gesetzen: Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, Revision des Entschädigungsgesetzes und Infrastrukturgesetz. Gegen diese Vorlagen wurde das Referendum ergriffen.
- 1992: Volksabstimmung. Revision des Entschädigungsgesetzes (Erhöhung der Einkommen und Entschädigungen) und das neue Infrastrukturgesetz (Verbesserung der Infrastruktur der Parlamentsmitglieder) werden abgelehnt. Als Folge dieses Volksentscheides wurde die Entschädigungsproblematik in den 90er Jahren nicht mehr grundsätzlich diskutiert.
- 1993: Parlamentarische Initiative des Büro des Nationalrates. Fraktionsbeiträge werden der Teuerung angeglichen (58'000 / 10'500 sFr.).
- 1996: Parlamentarische Initiative des Büro des Nationalrates. Entschädigungen für Mahlzeiten, Übernachtungen, Reisen, Distanz und Vorsorge werden angepasst.
- 1999: Erneute Erhöhung der Fraktionsbeiträge um die Teuerung auszugleichen (60'000 / 11'000 sFr.).
- Mit der Totalrevision der Bundesverfassung werden die Parteien in der Verfassung verankert. Damit wird aber keine Verfassungsgrundlage für eine Parteienfinanzierung geschaffen.
- 2000: Erhöhung des Taggeldes (400 sFr.). Gleichzeitig werden die Fraktionsbeiträge deutlich erhöht (90'000 / 16'500 sFr.).
- 2002: Parlamentarische Initiative: Staatspolitische Kommission Nationalrat. Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgabe. Die Initiative sieht eine Jahresentschädigung als Beitrag zur Deckung der Personal- und Sachausgaben, die der Erfüllung ihres parlamentarischen Mandates dienen, vor. Die Initiative wurde angenommen und das Gesetz

ist seit dem 1. Dezember 2002 in Kraft. Damit steigen die Jahresentschädigungen von 30'000 auf 54'000 sFr. pro Parlamentarier.

## **Aktuelle Situation in der Schweiz**

Bis heute sind die Fraktionsbeiträge die einzigen indirekten Leistungen des Staates an die Parteien auf Bundesebene. Der Grundjahresbeitrag beträgt 90'000 sFr., der Jahresbeitrag pro Mitglied 16'500 sFr. (SR 171.211 Art. 10). Es können auch Angehörige mehrerer Parteien eine Fraktion bilden. Eine Fraktion kann gebildet werden, wenn ihr in einem der Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten (SR 171.11 Art. 8). Daraus ergibt sich momentan ein Gesamtbetrag der Fraktionsbeiträge von rund 4,6 Mio. sFr.

Daneben gibt es noch weitere Instrumente der Parteienförderung auf Bundesebene:

- Druck der Wahllisten durch Kantone
- Steuerliche Vergünstigungen
- Anhörungsrecht im Vernehmlassungsverfahren
- Bevorzugte Behandlung bezüglich Amtsdruksachen

Aufgrund der bescheidenen staatlichen Aufwendungen finanzieren sich die Parteien mehrheitlich durch Spenden und Mitgliederbeiträge. In diesem Bereich gibt es keine gesetzlichen Vorschriften, vor allem keine Offenlegungspflichten. Dazu der Bundesrat (1988): *„Die finanzielle Unterstützung von Parteien kann deren interne Meinungs- und Willensbildung beeinflussen. Nun entspricht es aber dem Wesen der Demokratie, dass ihre Meinungs- und Willensbildung durchschaubar sind. Eine Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben der Parteien könnte einiges dazu beitragen.“*

Auf kantonaler Ebene existieren verschiedene Formen der Parteifinanzierung:

- Fraktionsbeiträge in 17 Kantonen
- Steuerbefreiung oder –vergünstigung für Parteien in mindestens 8 Kantonen
- Abzugsfähigkeit von Spenden, Mandatsabgaben und Mitgliederbeiträgen in mindestens 9 Kantonen
- Separata von Regierungsvorlagen an das Parlament
- Gratisabonnemente auf Gesetzessammlungen und Amtsblättern
- Bevorzugte Behandlung bezüglich Amtsdruksachen
- Erstattung der / Beteiligung an Druck- und Versandkosten von Wahlzetteln
- Erstattung der / Beteiligung an Wahl- und Abstimmungskampfkosten (GE, FR)
- Angebot freier Werbeflächen bei Wahlen (GE)

Der Kanton Tessin hat 1998 erstmals in der Schweiz ein Gesetz verabschiedet, welches Bestimmungen über die Offenlegung von Parteispenden beinhaltet: Spenden von über 10'000 Fr., 1 Monat vor Wahlen oder Abstimmungen Beiträge über 5'000 Fr., müssen offengelegt werden. Der Gesamtbetrag für Kandidierende darf 50'000 Fr. nicht überschreiten. Seit 1999 verfügt auch der Kanton Genf, der einzige Kanton mit einer substantiellen Parteienfinanzierung, über einen Gesetzesartikel, welcher die Offenlegungspflicht der Partei- und Abstimmungsbudgets beinhaltet. Bei Missachtung versagt der Kanton der betreffenden Partei seine Teilnahme an den Wahlkosten.

Daneben wird jeder Parlamentarier für seine persönlichen Aufwendungen entschädigt. Auf der Grundlage des Entschädigungsgesetzes (SR 171.21) und des Bundesbeschlusses zum Entschädigungsgesetzes (SR 171.211) erhalten die Ratsmitglieder folgende Entschädigungen (Stand 1. Januar 2001. Seit 1. Dez. 2002: Jahresentschädigung: 54'000 sFr.):

Analytische Kategorie	Name	Rechtsgrundlagen	Betrag	Zahlungsmodus Steuerpflicht
Grundentschädigung (Fixum)	Jahresentschädigung für Vorbereitungsarbeiten	(BG Art. 2; BB Art. 1)	Fr. 12'000.-	Quartalsweise, steuerpflichtig
	Jahresentschädigung für Betrag allg. Unkosten	(BG Art. 2; BB Art. 1)	Fr. 18'000.-	Quartalsweise, steuerfrei
Variable Aufwandsentschädigung	Taggeld	(BG Art. 3; BB Art. 2) für jeden Sitzungstag im In- und Ausland.	Fr. 400.-	pro Sitzung oder Session, steuerbar
Vorsorge	Vorsorge	(BG Art. 7; BB Art. 7); Entschädigung entspricht zulässigem Höchstbeitrag an anerkannte Formen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) für Personen mit 2. Säule.	Fr. 5'933.- pro Jahr	Quartalsweise; Steuerliche Behandlung gemäss Merkblatt Eidg. Steuerverwaltung
Funktionsentschädigungen	Tätigkeit im Ausland	(Art. 4; BB Art. 3, Abs. 5) Reisetag.	Fr. 350.-	pro Sitzung, Session oder Reisetag, steuerfrei
	Entschädigung für Kommissionspräsidenten	(BG Art. 9) Entspricht einem Taggeld, wird für jede Kommissionssitzung ausgerichtet.	Fr. 400.-	pro Sitzung oder Session, steuerbar
	Berichterstattung	(BG, Art. 9) Für jeden mündlichen Bericht ein halbes Taggeld.	Fr. 200.-	pro Sitzung oder Session, steuerbar
	Ratspräsidentschaft	(BG Art. 11; BB Art. 9)	Fr. 40'000.-	Quartalsweise, steuerfrei
	Ratsvizepräsidentschaft	(BG Art. 11; BB Art. 9)	Fr. 10'000.-	Quartalsweise, steuerfrei
	Sonderentschädigung	(BG Art. 10) Kann für Sonderaufgaben ausgerichtet werden, die ein Ratsmitglied im Auftrag des Ratspräsidiums, der Büros oder einer Kommission erfüllt.	Ratsbüro entscheidet	

Analytische Kategorie	Name	Rechtsgrundlagen	Betrag	Zahlungsmodus Steuerpflicht
Spesen nach Aufwand	Mahlzeitenentschädigung	(BG Art. 4; BB Art. 3, Abs. 1)	Fr. 85.-	pro Sitzung oder Session, steuerfrei
	Übernachtungsentschädigung	(BG Art. 4; BB Art.3, Abs. 1 und 2)  Für jede Nacht zwischen zwei aufeinanderfolgenden Sitzungstagen;  gilt nicht für Ratsmitglieder, die in einem Umkreis von 25 km vom Sitzungsort wohnen.	Fr. 180.-	pro Sitzung oder Session, steuerfrei
	Distanzentschädigung	(BG Art. 6; BB Art 6)  Für Ratsmitglieder, die für die Anreise nach Bern lange Reisezeiten benötigen.	Fr. 20.- pro ¼ Stunde, die eine Reisezeit von 90 Min. übersteigt	pro Sitzung oder Session 2/3 steuerfrei, 1/3 steuerbar
	Reiseentschädigung	(BG Art. 5, Abs 1)  GA 1. Klasse oder Pauschalentschädigung in dessen Höhe.	Fr. 3520.-	quartalsweise

Die Entschädigung der Schweizer Parlamentarier erfolgt somit fast ausschliesslich nach dem Aufwandsprinzip. Die einzige Ausnahme stellt die Vorsorge dar. Andere Prinzipien, etwa eine Leistungs- oder soziale Komponente, sind nicht erkennbar.

## Interessenskonflikte

Bei den Interessenbindungen der Parlamentarier gibt es keine ausreichenden Offenlegungspflichten. So wird zum Beispiel nur die Bekanntgabe von Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien bedeutender schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen verlangt (SR 171.11 Art 3<sup>bis</sup>). Das Büro jedes Rates kann die Parlamentarier dazu auffordern, sich im Register der Interessenbindungen eintragen zu lassen. Diese Aufforderung kann jedoch nicht weitergezogen werden (SR 171.11 Art. 3<sup>quater</sup>). Diese Problematik wurde vor allem 2001 im Zusammenhang mit den Verwaltungsratsmandaten des damaligen Nationalratspräsidenten Peter Hess diskutiert, welcher schliesslich auf seine 37 Verwaltungs- und Stiftungsratsmandate, darunter auch zwei Tabakkonzerne und Briefkastenfirmen, verzichtete. Durch die Probleme von Swissair und der Rentenanstalt haben Interessenskonflikte erneut an Aktualität gewonnen. Falls das neue Parlamentsgesetz, welches das Geschäftsverkehrsgesetz ersetzen soll, angenommen wird, werden die Parlamentarier verpflichtet sein alle ihre Interessenbindungen in einem öffentlichen Register einzutragen. Bei Verstössen gegen die Offenlegungspflicht sind in dem neuen Gesetz auch Sanktionen vorgesehen.

Auch in der Justiz sind Interessenskonflikte möglichst zu vermeiden. Laut Bundesverfassung hat jede Person Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (BV Art. 30). Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege verbietet den Mitgliedern des Bundesgerichts bei

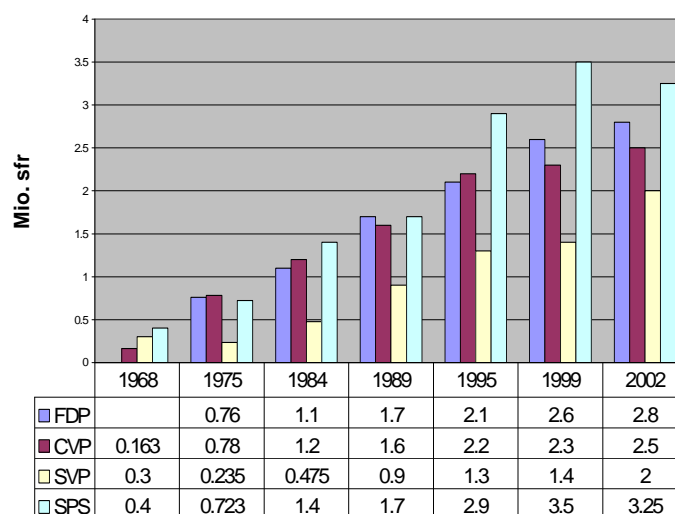
Vereinigungen oder Anstalten, die einen Erwerb bezwecken, die Stellung von Direktoren oder Geschäftsführern oder von Mitgliedern der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Kontrollstelle einzunehmen (SR 173.110 Art. 3). Daneben gibt es noch ein spezielles Reglement über die Nebenbeschäftigungen der Bundesrichter, welches Mandate zur ständigen Beratung einer öffentlichen Körperschaft oder einer privaten Unternehmung verbietet (SR 173.113.1). Allerdings gelten diese Regeln nicht für die insgesamt 41 nebenamtlichen Bundesrichter. Obwohl die meisten der nebenamtlichen Bundesrichter keine heiklen Interessenbindungen zu haben scheinen, gibt es Ausnahmen. Luisa Gianella, nebenamtliche Richterin am Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern, hält 12 Verwaltungsratsmandate von Beteiligungsgesellschaften und Unternehmen, die in der Vermögens- und Finanzberatung tätig sind. Zudem war sie bis Ende März 2001 Direktorin der Schweizer Zweigniederlassung der Martin Group Ltd., einer Gesellschaft mit Hauptsitz auf den British Virgin Islands.

Auch in den Kantonen können in der Regel die Ersatzrichter problemlos in Verwaltungsräten Einsitz nehmen. In den Kantonen Zürich, Baselland oder Basel-Stadt müssen sie aber ihre Interessenbindungen in öffentlichen Registern deklarieren. Die Innerschweizer Kantone, Bern und Aargau kennen keine öffentlichen Register. Probleme mit Interessenbindungen gebe es aber nicht. Allfällige Interessenkollisionen hätten die Richter über Ausstandsregeln im Griff.

## Finanzstruktur der Parteien

Aufgrund der Tatsache, dass die Parteien ihre Finanzen nicht offen legen müssen, gibt es in der Literatur unterschiedliche Angaben über Einnahmen und Ausgaben. Die folgenden Zahlen wurden aus der Studie „Parteienförderung in der Schweiz“ von Dr. Ladner und der NZZ (22. 2. 2002) übernommen. Die Entwicklung der finanziellen Mittel auf nationaler Ebene zeigt die gestiegenen Kosten der Politik:

Budget der Bundesparteien 1968-2002



Die Daten bis 1989 sind nur bedingt zuverlässig, da sie teilweise geschätzt wurden. Zudem wurden die Daten nicht deflationiert. Die SPS verbuchte in ihren Rechnungen die Finanzierung von Wahlen und Abstimmungskämpfen, während die anderen Parteien eine separate Finanzierung vorsahen.

Bei der Einnahmestruktur auf nationaler Ebene fällt vor allem die SPS auf, welche sich zu 58% aus Mitgliederbeiträgen finanziert. Die übrigen Parteien finanzieren sich mehrheitlich durch Spenden. Die aktuellsten Zahlen dazu wurden der NZZ vom 22. 2. '02 entnommen:

SPS: Spenden und Sponsoring	13%	FDP: Spenden und Sponsoring	65%
Fraktionsbeiträge	13%	Fraktionsbeiträge	30%
Mitgliederbeiträge	58%	Mandate, Kantonalparteien	5%
Diverses	16%		
CVP: Sponsoring, Finanzaktionen	50%	SVP: Fraktionsbeiträge	45%
Fraktionsbeiträge, Mandate	25%	Spenden	35%
Kantonalparteien	10%	Kantonalparteien	10%
Diverses	15%	Mandatsträger	10%

Die finanzielle Bedeutung der nationalen Parteiorganisation ist praktisch nicht eruierbar. Dies liegt einerseits an den nicht einsehbaren Budgets für Wahlen und Abstimmungen, andererseits spielen im föderalistischen System der Schweiz die Kantonalparteien eine wichtige Rolle bei der Finanzierung der Wahl- und Abstimmungskämpfen. Gemäss den Angaben der Schweizerischen Kantonalparteien belief sich das Budget in Wahljahren auf 30 bis 34,5 Mio. sFr., während die Bundesratsparteien insgesamt über 14,5 bis 16 Mio. sFr. verfügten (Ladner/Brändle 1999).

Noch weniger Angaben gibt es über die Finanzen der Lokalparteien. In einer Erhebung anfangs der 1990er Jahre (Geser et al.) wird das Gesamtvolumen der Budgets aller Lokalparteien auf 12 Mio. sFr. in Nicht-Wahljahren geschätzt. In Wahljahren wird mit einer Verdoppelung des Volumens gerechnet.

Der grosse Nachteil der privaten Parteienfinanzierung besteht in der fehlenden Transparenz. Sie birgt einerseits das Risiko der Abhängigkeit von kapitalkräftigen Interessengruppen und andererseits das Risiko der Korruption und des Missbrauchs, was die Legitimation der Parteien als staatstragende Elemente gefährdet.

## Reformvorschläge zur Parteienfinanzierung

Die Politikfinanzierung bildet eine zentrale Rahmenbedingung für den politischen Wettbewerb. Dabei stehen nicht nur Fragen der Finanzierung von Wahlen, Parteien und Mandatsträger zur Diskussion, sondern auch Fragen der Chancengleichheit, Offenheit, Kontrolle, Transparenz und der Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit. Die unzähligen Reformen bei der Politikfinanzierung in

demokratischen Systemen deuten darauf hin, dass der Stellenwert einer Regelung zwar erkannt wurde, dass es aber keine Patentlösung gibt. Dafür verantwortlich ist der normative Charakter der möglichen Zielsetzungen. Es bestehen teilweise Widersprüche, wie zum Beispiel zwischen dem Prinzip der Fairness und einem freien Wettbewerb. Jeder Lösungsansatz hängt folglich von der Gewichtung der Zielsetzungen ab.

Mitgliederschwund und der Verlust traditioneller Wählerloyalitäten gegenüber den Parteien führen zu geringeren Erträgen aus der privaten Finanzierung, und die private Finanzierung selbst wirft Fragen bezüglich der Transparenz des politischen Prozesses auf: Je stärker die Parteien von Grossspenden einflussreicher Interessengruppen abhängig sind, desto höher das Risiko der Korruption und des Missbrauchs. In Verbindung mit den steigenden Ausgaben öffnet sich eine Kostenschere, welche die Parteien unter finanziellen Druck setzt. Als Reaktion auf diese Entwicklung hat in zahlreichen europäischen Ländern die Regulierung des Wettbewerbes zu genommen. Die Parteien erhalten Subventionen und müssen ihrerseits gewisse Pflichten übernehmen (Offenlegung der Parteifinanzen, Spendenlimiten etc.)

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern, die bereits in den 60er und 70er Jahren die staatliche Parteienförderung eingeführt haben, gibt es in der Schweiz keine direkten Subventionen für die Parteien. Es gab zahlreiche Reformversuche bei der Parteienförderung, welche mehrheitlich im parlamentarischen Entscheidungsprozess scheiterten:

1968: Motion Schürmann (CVP): Aufgaben und Finanzierung der Parteien sollten verfassungs- und gesetzesmässig geregelt werden. Dieser Vorstoss führte 1972 zur Einführung der Fraktionsbeiträge und 1973 zu einem ersten Entwurf eines Parteienartikels des EJPD, welcher die Möglichkeit staatlicher Parteifinanzierung vorsah. Da ein Drittel der Kantonsregierungen den Artikel ablehnten und die Parteien das Vorhaben nicht ausreichend unterstützten, wurde der Entwurf nicht weiter verfolgt.

1976: Motion Kloter (LdU): Kontrolle der Wahlausgaben. Der Bundesrat zeigt Verständnis für das Anliegen. Dieses könne jedoch nur in Verbindung mit der Schaffung eines allgemeinen Parteienartikels in der Bundesverfassung durchgeführt werden.

1977: Verfassungsentwurf der Expertenkommission sieht erneut einen Parteienartikel vor. Nur der Gewerbeverband, die Liberalen und vier Kantone lehnen die Vorschrift grundsätzlich ab. Trotz des zunehmenden Einverständnisses wurde der Artikel nicht eingeführt, da wiederum keine Partei den Entwurf ausreichend unterstützte. Dazu mag die im Entwurf vorgesehene Rechenschaftslegung der Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel, insbesondere ihrer Spenden, beigetragen haben.

1981: Parlamentarische Initiative Hubacher (SP): Schutz der politischen Demokratie. Die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sollten eine finanzielle Unterstützung in der

Grössenordnung von 0,2 bis 0,4 % der jährlichen Ausgaben des Militärdepartements erhalten. Der Initiative wurde mit der Begründung, eine direkte Parteienfinanzierung habe zur Zeit politisch kaum Aussicht auf Erfolg, nicht Folge gegeben. In einer Motion wurde stattdessen der Bundesrat beauftragt, einen umfassenden Katalog jener Massnahmen zur Unterstützung der Parteien zu erstellen, die aufgrund der damals geltenden Verfassung möglich waren. Der vom Bundesrat 1988 vorgelegte Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien ist die umfassendste Analyse zur Parteienförderung in der Schweiz. Die Verfasser entschieden sich im Ergebnis nicht zur Einführung einer direkten staatlichen Parteifinanzierung. Dagegen wurden Offenlegungspflichten als grundsätzlich wünschenswert bezeichnet.

1986: Motion Jaeger (LdU): Offenlegungspflicht für Ausgaben und Finanzierung politischer Parteien. Der Vorstoss sieht vor, die Rechtsgrundlagen für eine obligatorische Veröffentlichung der Parteifinanz zu schaffen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Frage der Offenlegungspflicht nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit dem, die gesamte Parteiproblematik umspannenden Bundesratsbericht, weiterverfolgt werden sollte.

Postulat Ruf (SD): Sendezeit für politische Parteien. Die Parteien sollen monatlich mindestens 10 Minuten Sendezeit zur freien Verfügung erhalten. Das Postulat wird überwiesen und im Rahmen des Bundesratsberichtes geprüft.

Motion Günter (LdU, heute SP): Finanzielle Unterstützung bei Nationalratswahlen. Zahlungen auf kantonaler und kommunaler Ebene an die Parteien und Wahlkomitees sollen geregelt werden. Verstösse gegen diese Regeln sollen auch sanktioniert werden können. Der Bundesrat empfiehlt wiederum den Bundesratsbericht abzuwarten.

1990: Interpellation Longet (SP): Finanzierung der Kampagnen bei Volksabstimmungen über Energiefragen. Die Interpellation schlägt vor, Werbeausgaben in einem Register festzuhalten. Weiter sollen bei Ungleichgewichten ausgleichende Massnahmen in Betracht gezogen werden, um das Prinzip der Chancengleichheit zu gewährleisten. Die Interpellation wurde abgeschrieben.

Motion Longet (SP): Ausgabenkontrolle bei Volksabstimmungen und Wahlen. Eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte soll eine Kontrolle der Werbeausgaben bei Wahl- und Abstimmungskampagnen ermöglichen. Der Bundesrat möchte sich auf eine wissenschaftliche Studie abstützen, bevor er das Gesetz über die politischen Rechte neu reglementiert. In der Revision dieses Gesetzes 1993 verzichtet man jedoch auf eine Konkretisierung entsprechender Pflichten, aus Gründen der Praktikabilität. In der parlamentarischen Vorberatung des Gesetzes wurden entsprechende Anträge ebenfalls abgelehnt.

1993: Parlamentarische Initiative Zisyadis (PdA): Transparenz bei den Finanzen der politischen Parteien. Sämtliche Parteispenden sollen bekannt gemacht werden. Daneben sollen, im Falle einer Stellungnahme zu einem Referendum oder einer Initiative, sämtliche Interessensbindungen offengelegt werden. Der Initiative wird keine Folge gegeben.

1994: Postulat Gross (SP): Bericht über die Rolle des Geldes in der direkten Demokratie. Der Bundesrat wird gebeten, eine Studie in Auftrag zu geben, welche die Frage beurteilt, inwieweit der Einsatz von Geldmitteln den Ausgang von Volksabstimmungen beeinflusst. Dieser Bericht (Money-pulation....?) wird 1999 veröffentlicht.

Postulat Carrobio (SP): Steuerbefreiung der politischen Parteien. Der Nationalrat überweist das Postulat, welches die Parteien von der direkten Bundessteuer befreien will. Diese Idee wurde allerdings nicht weiter verfolgt.

1999: Parlamentarische Initiative Stamm (CVP): Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen. Ein Gremium soll geschaffen werden, welches während Abstimmungskampagnen zur Beurteilung zweifelhafter Aussagen angerufen werden kann. Der Initiative wird keine Folge gegeben.

Parlamentarische Initiative Gross (SP): Offenlegung höherer Beiträge bei Abstimmungskampagnen. Alle Beiträge an Kampagnen, welche 500 sFr. übersteigen, sollen veröffentlicht werden. Die Initiative ist noch hängig.

2000: Motion Grüne: Offenlegung der Parteifinanzierung. Politische Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees sollen ihre Finanzierung offen legen. Die Motion wird abgelehnt.

2001: Parlamentarische Initiative: Staatspolitische Kommission Nationalrat. Neues Parlamentsgesetz. Im Rahmen einer Totalrevision soll eine Offenlegungspflicht aller Interessensbindungen, sowie Sanktionsmöglichkeiten, eingeführt werden. Die Initiative wurde in der Wintersession 2002 bereits das dritte Mal von den Räten behandelt und in der Schlussabstimmung angenommen. Die Referendumsfrist läuft bis am 3. April 2003.

Interpellation Bühlmann (GPS): Korruption von Parlamentsmitgliedern. Die Gefahr von Korruption soll gemäss revidiertem Korruptionsstrafrecht neu beurteilt werden. Im Plenum noch nicht behandelt.

Interpellation Maillard (SP): Gefährliche Verstrickungen von Geld und Demokratie. Frage nach einem Gesetzesentwurf, in dem die Finanzierung von Kampagnen der Akteure und Parteien der schweizerischen Demokratie sowie namentlich die Transparenz und die Begrenzung der Ausgaben geregelt werden. Der Bundesrat sieht keinen Anlass, Regelungsvorschläge zur Finanzierung zu unterbreiten, weil die eidgenössischen Räte wohl kaum darauf eintreten würden.

Aufgrund dieser zahlreichen erfolglosen Versuche gilt eine grundsätzliche Reform der Parteienfinanzierung als nicht mehrheitsfähig. Die Auseinandersetzungen zu diesem Thema wurden hauptsächlich mit staatsrechtlichen Argumenten geführt. Die Bedeutung der Parteien wurde dabei vernachlässigt. Hauptargument der Gegner ist das Schreckgespenst eines Parteienstaates mit unzähligen Funktionären, welcher sich zusehends von der Basis entfernt. Liberale argumentieren, dass der „politische Markt“ bestimmt, welche Gruppierungen unterstützt werden. Eine staatliche Parteienfinanzierung wird aber auch abgelehnt, weil damit eine Offenlegungspflicht der Parteifinzen zwingend würde. Vor allem die bürgerlichen Parteien befürchten, die zusätzlichen Einnahmen durch Spendenausfälle wieder zu verlieren. Ein weiteres Hindernis für die Einführung einer staatlichen Parteienförderung ist die föderalistische Struktur der Schweiz. Die Kantonalparteien befürchten eine stärkere Zentralisierung und Entfremdung von der Basis. Schliesslich wird auch befürchtet, dass eine staatliche Parteienfinanzierung das Milizsystem gefährden würde. Das von der SVP in diesem Zusammenhang immer wieder vorgebrachte Argument, eine bessere Unterstützung führe letztlich nur zu einer Mehrbelastung und damit zu Berufsparlamentarier, stammt jedoch meist von Parlamentarier, welche auf diese Unterstützung nicht angewiesen sind (Blocher, Mörgeli). Eine solche Unterstützung könnte jedoch die finanziellen Ungleichheiten zwischen den Parlamentariern abbauen. Zudem bezeichnen sich laut der Umfrage von Eco'Diagnostic nur gerade 32,5 % der Parlamentarier selber als Milizpolitiker. Die Studie zeigt auch auf, dass im Bereich der administrativen Unterstützung Handlungsbedarf besteht. Das Milizsystem stösst an die Grenzen bezüglich Arbeitsbelastung und es muss befürchtet werden, dass der status quo das Milizprinzip eher gefährdet als eine staatliche Unterstützung.

Die Befürworter einer staatlichen Parteienfinanzierung versprechen sich eine Professionalisierung des Parlamentes und damit eine Qualitätsverbesserung der Politik. Sie gehen davon aus, dass die Ressourcen in der Gesellschaft ungleich verteilt sind und dass, aufgrund der fehlenden Transparenz, der politische Markt nicht funktioniert. Die Einführung der Offenlegungspflicht von Parteifinzen sollen den Stimmberechtigten erlauben, sich von den wirtschaftlichen Abhängigkeiten der Parteien ein Bild zu machen. Zudem soll die Abhängigkeit von Geldgebern vermindert werden und damit auch die Gefahr von Korruption. Dieser letzten Aussage fehlt allerdings die empirische Evidenz. So ist es in Deutschland, wo es eine gut ausgebaute Parteienfinanzierung gibt, immer wieder zu Parteispendenaffären gekommen. Aber was in Deutschland ein Skandal ist, das ist in der Schweiz direktdemokratische Praxis. Eine Umfrage aus dem Jahr 2000 von Tagesschau und Sonntagszeitung kommt zu dem Ergebnis, dass 66,7% der Schweizer gegen eine staatliche Parteifinzen sind. Hingegen befürworten 77,7% eine Offenlegungspflicht der Parteispenden.

Die Schweizer messen dem Referendums- und Initiativrecht grössere Bedeutung zu als den Wahlen. Die meisten Parteien führen ihre Ausgaben für Abstimmungskampagnen nicht in ihren Budgets auf. Der Einfluss der Parteien in diesem Bereich ist allerdings gering. Die Kampagnenfinanzierung wird zu einem Grossteil von finanzkräftigen Privaten und Organisationen bestritten, welche überhaupt keine Budgetzahlen veröffentlichen. Da in der Öffentlichkeit nicht die Verbände und Personen in

Erscheinung treten, sondern die Komitees, deren Geldgeber in der Regel nicht bekannt sind, fehlt es bezüglich der Finanzierung der Abstimmungskampagnen weitgehend an Transparenz. Aufgrund dieser ungenügenden Datenbasis kommt die Studie zur Rolle des Geldes in der direkten Demokratie auch zu keinen klaren Ergebnissen. Gerade bei den komplexeren Vorlagen muss jedoch befürchtet werden, dass der Einsatz von Geldmitteln das Ergebnis von Abstimmungen beeinflussen kann. Angesichts der ständig steigenden Kosten solcher Kampagnen sind die von finanzstarken Verbänden unterstützten Parteien im Abstimmungskampf im Vorteil. Das Unbehagen gegenüber dieser Entwicklung scheint in der letzten Zeit zugenommen zu haben. Laut Trend-Bericht „UNIVOX Direkte Demokratie 2002“ befürworten 78% der Stimmbürger mehr Transparenz bei den Werbeausgaben, 64% sind für eine inhaltliche Kontrollinstanz und 58% für eine Obergrenze der Werbeausgaben.

Ziele einer verstärkten Parteienförderung (Studie Prof. Ladner):

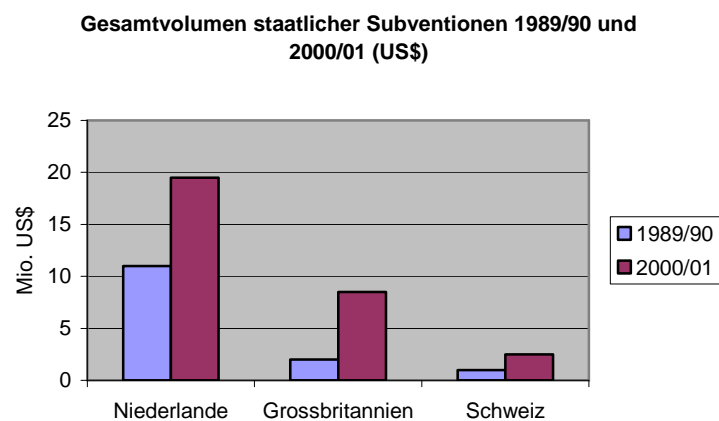
- Stärkung der Parteifunktionen: Die Parteien sollen in der Wahrnehmung ihrer spezifischen Funktionen – der Meinungs- und Willensbildung, der politischen Information und Bildung, der Grundlagenarbeit und dem Einbezug der Bürgerinnen und Bürger – gestärkt werden.
- Qualitative Verbesserung der politischen Arbeit: Die Parteien sollen verstärkt in der Lage sein, aktive und fundierte politische Grundlagenarbeit zu leisten.
- Grössere finanzielle Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Parteien: Die Abhängigkeit der Parteien von grossen Geldgebern soll verringert werden.
- Erhalt der pluralistischen Parteienlandschaft: Die Förderungsmassnahmen sollen allen Parteien zugute kommen.
- Anerkennung der staatsrechtlichen Bedeutung der Parteien: Durch die Förderungen sollen die Bedeutung und die Funktionen der Parteien in einer Demokratie anerkannt werden.

## **Internationaler Vergleich**

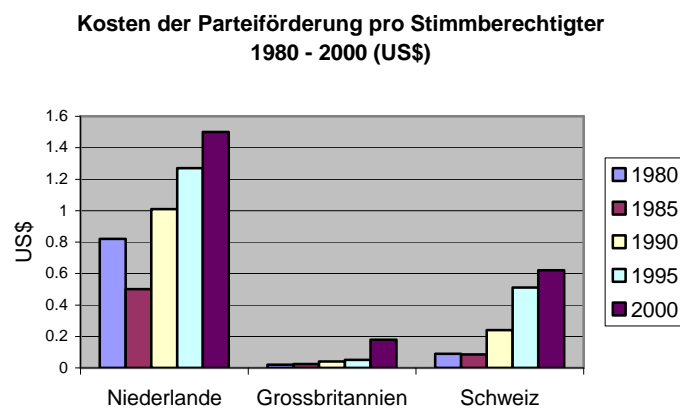
Fast alle westlichen Demokratien sind in den letzten dreissig Jahren dazu übergegangen, die Parteien mit staatlichen Mitteln zu subventionieren. Dafür gibt es verschiedene Ursachen. In Deutschland, Österreich, Norwegen, Dänemark und Finnland wird die Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung letztlich als Resultat des strukturellen Wandels betrachtet, der die Funktionsfähigkeit der Parteien beeinträchtigt. Der „strukturelle Wandel“ widerspiegelt sich allerdings in verschiedenen Phänomenen wie rückläufigen Mitgliederzahlen, schwindenden Wählerloyalitäten oder steigenden Wahlkampfaufwendungen. In Italien, Frankreich und Belgien wurden Probleme der privaten Finanzierung (Korruption, Intransparenz), in Spanien und Portugal der Regimewechsel als

Hauptgrund für die staatliche Finanzierung angeführt. In Schweden führte eine akute Krise der Parteipresse zur Einführung einer staatlichen Finanzierung.

Bei den verbleibenden Ländern in Europa Schweiz, Grossbritannien und Niederlande (auch Irland, Island und Luxemburg haben keine staatliche Parteienfinanzierung, werden jedoch aufgrund fehlender Angaben von der Betrachtung ausgeschlossen) fanden Ende der 1990er Jahre sehr unterschiedliche Entwicklungen statt. Das niederländische Parlament verabschiedete 1999 ein Parteienfinanzierungssystem, das eine direkte, aber zweckgebundene Finanzierung der Parteien auf sehr tiefem Niveau vorsieht. In Grossbritannien wurde Ende 2000 ein Parteiengesetz beschlossen, welches die private Finanzierung der Parteien strikt reguliert, aber nur eine sehr beschränkte staatliche Finanzierung beinhaltet. Die Schweiz bildet einen Modellfall unregulierter, staatsfreier Parteienfinanzierung, wenn auch die indirekten Leistungen an die Fraktionen gestiegen sind. Ein Vergleich der Gesamtvolumen staatlicher Parteienfinanzierung in den drei Staaten zeigt, dass die Schweiz deutlich am wenigsten für die Parteien ausgibt:



Berücksichtigt man die Grössenunterschiede der Länder, wird ersichtlich, dass Grossbritannien am wenigsten Subventionen pro Wahlberechtigter ausgibt:



Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Höhe des Finanzbedarfs der Parteien nicht linear zu der Anzahl Wahlberechtigter ansteigt, da es auch Fixkosten gibt. Damit dürften Grossbritannien und die Schweiz im Vergleich mit den übrigen westlichen Staaten Ende der 1990er Jahre die niedrigsten staatlichen Subventionen leisten. Während die Fraktionsbeiträge für die stärkste Partei in der Schweiz etwa eine Million Fr. betragen, erhalten in Deutschland die Parteien bis zu 200 Mio. Fr.

## Internationale Initiativen

Transparency International (TI) hat im Oktober 2000 in Villa La Pietra ein Meeting organisiert, welches die Parteifinanzierung thematisierte, speziell im Kontext der OECD Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger (siehe T-CH Bulletin Nr. 6, Dez. 2001, S. 6), welche die Gleichsetzung der Korruption inländischer und ausländischer Beamten beinhaltet und von der Schweiz ratifiziert wurde. TI veröffentlichte an diesem Meeting die „La Pietra Recommendations“. Sie enthalten unter anderem auch die Forderung nach mehr Transparenz.

Im September 2002 fand ein Meeting der westeuropäischen Sektionen von TI in Athen zum Thema „Politische Korruption“ statt. Ziel dieses Treffens war es, die rechtliche Situationen im Bereich der Parteienfinanzierung in den verschiedenen Ländern zu erfassen und so die Grundlage für eine vertiefte Studie zu schaffen. Ein erster Entwurf von Richtlinien bei der Finanzierung der politischen Parteien wurde geschaffen. Die Transparenz in der Parteifinanzierung ist dabei ein unverzichtbarer Bestandteil der Richtlinien. Die internationale Anti-Korruptions-Konferenz 2003 wird sich mit diesem Thema beschäftigen. Darüber hinaus wird *political corruption* auch das zentrale Thema des *Global Corruption Report 2004* sein.

Parteienfinanzierung ist auch ein Thema im Entwurf der UNO-Konvention gegen Korruption (siehe T-CH Bulletin Nr. 8, Sept. 2002, S. 7). Die Konvention sieht vor Interessenskonflikte zu vermeiden. Ab einer bestimmten Grenze sollen Spenden deklariert werden. TI hat zu dieser Konvention Vorschläge gemacht.

Die OECD Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr aus dem Jahre 1997 geht nicht auf die Finanzierung von ausländischen Parteien ein. Um diese Lücke zu schliessen, wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Vorschläge für das weitere Vorgehen in diesem Bereich werden allerdings erst 2003 unterbreitet. Der Ministerrat der OECD äusserte sich zu der Parteienfinanzierung folgendermassen:

*„Strengthening effective and coherent public governance remains a priority on the policy agenda. The effective performance of the democratic institutions, including legislatures, and the fight against corruption, are central elements of good governance. Enhanced openness, transparency and accountability must become guiding principles for governments within OECD’s membership and beyond.“*

Die OECD organisierte im Dezember 2001 ein Forum, welches Interessenkonflikte und Transparenz im öffentlichen Sektor thematisierte. Zu den Empfehlungen gehören sowohl die Offenlegungspflicht aller Interessensbindungen, als auch vollständige Transparenz der Parteifinanzen.

Auch der Europarat, dem auch die Schweiz angehört, beschäftigt sich mit der Parteifinanzierung. Die 1994 gegründete *Multidisciplinary Group on Corruption* (GMC) beginnt sich 1996 mit der Politikfinanzierung und deren Auswirkung auf die Korruption zu beschäftigen. An der *Third European Conference of Specialised Services against Corruption*, welche 1998 in Madrid stattfand, wird den Mitgliederstaaten empfohlen Ausgaben für Kampagnen zu beschränken, anonyme Spenden zu verbieten und illegale Finanzierung zu sanktionieren. Daneben wird auch auf die Notwendigkeit von komparativen Analysen verwiesen. Die GMC hat 1999 eine entsprechende Untersuchung veröffentlicht. Im März 2001 wurden von dem *Council of Europe Commission for Democracy through Law* (Venice Commission) Richtlinien, sowie ein Report im Bereich der Parteienfinanzierung erstellt. Der Report ist auf der Grundlage eines Fragebogens entstanden, der von über 30 Ländern beantwortet wurde. Obwohl die Schweiz diesen Fragebogen nicht beantwortet hat, geht der Bericht auch auf die Besonderheiten des schweizerischen Systems ein. Die Richtlinien enthalten neben der Forderung nach vollständiger Transparenz auch die Empfehlung die Parteien staatlich zu unterstützen, um Abhängigkeiten von privaten Geldgebern zu verhindern und mehr Gerechtigkeit zwischen den Parteien zu schaffen. Für die private Finanzierung werden die folgenden Regeln vorgeschlagen:

- a) Verbot für Spenden von staatlichen Unternehmen, staatlich kontrollierten Unternehmen und Firmen, die den öffentlichen Sektor mit Gütern oder Dienstleistungen beliefern.
- b) Verbot für Spenden von Unternehmen, die in Steuerparadiesen ansässig sind.
- c) Beschränkung der Spenden von juristischen Personen
- d) Beschränkung der Summe aller Spenden
- e) Verbot für Spenden von religiösen Institutionen

Auch die parlamentarische Versammlung des Europarates hat einen Bericht, sowie Richtlinien zur Politikfinanzierung ausgearbeitet.

Die EU gewährt den im europäischen Parlament vertretenen Parteien Subventionen. Daneben müssen im EU-Parlament auch alle Interessensbindungen offengelegt werden. Die EU beschäftigt sich schon seit längerem mit der Politikfinanzierung. Die erste Studie wurde bereits 1991 veröffentlicht und erfasst die gesetzlichen Regelungen in den damals 12 Mitgliedstaaten. Die Regierungskonferenz der EU hat beschlossen, den Artikel 191 EG-Vertrag um eine Rechtsgrundlage zu ergänzen, die es

dem gemeinschaftlichen Gesetzgeber ermöglicht, die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und insbesondere die Bestimmungen über ihre Finanzierung festzulegen. Die Kommission hat einen Großteil der vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen übernommen, die insbesondere darauf abzielen, die Transparenz der Finanzierung aus externen Quellen zu erhöhen, die Kontrollverfahren zu straffen und zu klären, die zulässigen Verwendungszwecke der aufgrund der Verordnung gewährten Finanzierung klarzustellen und eine Bezugnahme auf die Charta der Grundrechte aufzunehmen. Die Ergänzung des Artikels ist jedoch noch hängig, trotz breiter Unterstützung der europäischen Parteien. Die Ratifizierung des „Vertrages von Nizza“ würde Fortschritte in diesem Bereich sicherlich erleichtern.

Ein Überblick über die internationalen Initiativen macht deutlich, dass es ein klaren Trend hin zu mehr Transparenz gibt. Die geplante UNO-Konvention und die mögliche Ausweitung der OECD-Konvention werden weitere Diskussionen zur Parteienfinanzierung in der Schweiz erforderlich machen.

## **Schlussfolgerungen**

Die finanzielle Schwäche der Schweizer Parteien ist weitgehend unbestritten. Begründet werden die Finanzprobleme in der Regel damit, dass die Parteien im Gegensatz zu solventen Einzelpersonen, Interessengruppen und Wirtschaftsverbänden, keine partikularen Interessen, sondern lediglich Kollektivgüter vermitteln können. Gemäss der Studie von Eco'Diagnostic teilen über 80% der befragten Parlamentarier die Meinung, dass die heutigen Arbeitsbedingungen in Zukunft nicht mehr tolerierbar sind. Ebenso verbreitet ist jedoch die Skepsis über die Durchsetzbarkeit moderner Lösungen. Es besteht eine Diskrepanz zwischen sachlich begründeter Notwendigkeit und fehlender politischer Verträglichkeit. Obwohl die meisten Parteien mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, sind in den letzten Jahrzehnten praktisch alle institutionellen Reformen gescheitert. Mittlerweile findet sich praktisch kein anderes Land, in dem die Parteienförderung ähnlich schwach entwickelt und die Finanzierung der Parteien derart unreguliert ist.

Die Schweiz ist ein politischer Sonderfall. Die direkte Demokratie, der ausgeprägte Föderalismus und das Milizsystem sind die wesentlichsten Gründe dafür. Im Hinblick auf die Funktionen der Parteien wie etwa die Rekrutierung von Mandatsträger, die Aggregation von Interessen und die Politikformulierung bestehen jedoch im Vergleich zu anderen Ländern ebenso wenig grundsätzliche Unterschiede wie bezüglich der schon seit Jahrzehnten vorgebrachten Parteienkritik und dem Beklagen der „Krise der Parteien“. Aufgrund der auch bei uns zunehmenden Probleme bei der Politikfinanzierung verlangen zahlreiche Wissenschaftler auch in der Schweiz eine staatliche Subventionierung der Parteien, welche von 66,7% der Schweizer abgelehnt wird. Dagegen befürworten 77,7% eine Offenlegungspflicht der Parteispenden.

Jede Form der Regulierung wirft allerdings Folgeprobleme auf. Zum einen hängt die Art der Regulierung von normativen Zielsetzungen ab. Zum anderen sind die Parteien als Hauptbetroffene

selbst an der Ausgestaltung der Regulierung beteiligt. Dies führt zu einem Widerspruch zwischen öffentlichem Interesse an einem freien, fairen und transparenten politischen Wettbewerb und dem Eigeninteresse der Parteien an einer starken Position im Wettstreit um politische Macht. So wird in vielen Ländern der staatlichen Finanzierung ein weitaus höheres Gewicht beigemessen als der Kontrolle dieser Finanzierung. Aber auch in Ländern in denen die Kontrollen gut ausgebaut sind, wie zum Beispiel in Deutschland, kommt es immer wieder zu Spendenskandalen. Dieses Dilemma impliziert jedoch nicht, dass der Ausweg in einer absolut unregulierten Politikfinanzierung besteht. Der freie politische Wettbewerb vermag auf zentrale staatspolitische Fragen der Chancengleichheit, Fairness und Transparenz keine Antworten zu geben. Auswege aus dem Dilemma bestehen folglich nur in einer Regulierung, die das öffentliche Interesse an einem transparenten und fairen Wettbewerb gegenüber den Eigeninteressen der Parteien genügend stark gewichtet. Die schweizerische Form der Politikfinanzierung genügt diesen Ansprüchen nicht.

In der direkten Demokratie kommt den Abstimmungen eine grosse Bedeutung zu. Bei der Finanzierung von Abstimmungen sind die Parteien nahezu bedeutungslos geworden. Sie sind gegenüber solventen Einzelpersonen und Interessenverbänden in den Hintergrund geraten. Da aber selbst die meisten Parteien die Ausgaben für Abstimmungen nicht in ihren Budgets aufführen, gibt es in diesem Bereich überhaupt keine Transparenz. 78% der Stimmbürger befürworten jedoch mehr Transparenz bei den Werbeausgaben.

Die Entschädigungen der Parlamentarier sind gering. Laut der Studie von Eco'Diagnostic sprechen sich 84% der antwortenden Parlamentarier für eine Entschädigung aus, die es jedem fähigen Bürger und jeder fähigen Bürgerin erlaubt, ein politisches Amt auszuüben. Gleichzeitig sind zwei Drittel davon der Ansicht, dass diese Unabhängigkeit aufgrund der fehlenden Ressourcen heute nicht gegeben ist. Die Gesamtentschädigung (Grund- und Sachaufwandsentschädigung) eines Parlamentsmitgliedes ist, primär gemessen am Aufwand, aber auch aus der Sicht der Opportunitätskosten, im Vergleich zu ähnlichen Tätigkeiten in der Privatwirtschaft und Verwaltung, nicht angemessen. Dadurch ist die freie Zugänglichkeit zu politischen Ämtern nicht gewährleistet. Entsprechend sind über die Hälfte der Parlamentarier selbstständig. Nur ein sehr kleiner Teil der Bürger kann sich eine unregelmässige Halbtagsstelle leisten. Das Milizsystem ist unter diesem Aspekt der Demokratie fragwürdig, weil es de facto die meisten Bürger des verfassungsmässig garantierten passiven Wahlrechts beraubt.

Auch im Bereich der Interessenbindungen ist der gegenwärtige Zustand unbefriedigend. Falls das neue Parlamentsgesetz die Referendumsfrist passiert, und zwar inklusive der Offenlegungspflicht aller Interessenbindungen und den dazugehörigen Sanktionen, ist jedoch eine Besserung in Sicht. Bei den Interessenbindungen von nebenamtlichen Richtern besteht hingegen nach wie vor Handlungsbedarf. Ohne Offenlegungspflicht kann die Unabhängigkeit des entsprechenden Gerichtes nicht garantiert werden. Die Ausstandspflicht kann Transparenz in diesem Bereich nicht ersetzen.

Es besteht in der Schweiz vor allem Handlungsbedarf bezüglich der Transparenz bei Parteispenden und Kampagnenfinanzierung. In der heutigen Situation kann weder die Abhängigkeit der politischen

Akteure von Interessengruppen, noch eine Beeinflussung der Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen werden. Die direkte Demokratie, das Milizsystem und der föderalistische Staatsaufbau können den Verzicht auf Transparenz nicht rechtfertigen. Ohne Offenlegungspflicht der Parteifinanzen kann dem öffentlichen Interesse an einem fairen politischen Wettbewerb nicht Rechnung getragen werden. Eine solche Offenlegungspflicht macht nur dann Sinn, wenn entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Gleiches gilt für die Kampagnenfinanzierung, hier müsste die Offenlegungspflicht allerdings alle beteiligten Akteure erfassen. Mehr Transparenz kann dazu beitragen, dass die Gefahr von Korruption und Manipulation reduziert wird. Da eine deutliche Mehrheit der Schweizer Stimmbürger eine Verbesserung der Transparenz befürwortet, widerspricht die anhaltende Ablehnung des Parlamentes dem Volkswillen.

Es bestehen kaum Anzeichen dafür, dass eine Mehrheit der Parteien ohne äusseren Druck von der vollkommen unregulierten Finanzierung abkommen würde. Der letzte Versuch einer breiteren Diskussion über die Parteienförderung scheiterte an den sich abzeichnenden parteiinternen Widerständen bei FDP, CVP und vor allem SVP. Die Parteien konnten sich auf eine erhebliche Ausweitung der indirekten Finanzierung einigen, womit das Thema vorläufig wieder vom Tisch sein dürfte. Der Rückgang der Spenden und Mitgliederbeiträge in Verbindung mit den steigenden Kosten werden jedoch den finanziellen Druck auf die Parteien weiter verstärken.

Auf internationaler Ebene besteht die Gefahr, dass unser System der Politikfinanzierung den erhöhten Ansprüchen an die Transparenz in den erwähnten Konventionen nicht mehr genügt. Die Forderung nach mehr Transparenz bei der Parteien- und Abstimmungsfinanzierung ist in sämtlichen Richtlinien und wissenschaftlichen Arbeiten gemeinsam. Die geplante UNO Anti-Korruptions-Konvention oder eine allfällige Ausweitung der OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr werden Anforderungen an die Politikfinanzierung formulieren, welche von dem bestehenden System in der Schweiz nicht erfüllt werden können. Um diese Konventionen ratifizieren zu können, wäre die Einführung von Offenlegungspflichten auf allen politischen Ebenen unumgänglich.

Solange der Druck von aussen nicht grösser wird, ist der dominante bürgerliche Parteienblock in der Schweiz in der Lage sämtliche Reformbestrebungen im Bereich der Politikfinanzierung zu blockieren. Trotz eigener Finanzprobleme geniessen die bürgerlichen Parteien im status quo einen komparativen Vorteil gegenüber den linken Parteien, welche von einer moderneren Lösung profitieren würden. Entsprechend stimmten bei der Motion der Grünen zur Offenlegung der Parteifinanzen im Jahr 2000 sämtliche Vertreter der SP und der GPS für eine Offenlegungspflicht, aus dem Lager der Bürgerlichen unterstützte hingegen ein einziger Parlamentarier die Motion und ein weiterer enthielt sich der Stimme. Daraus wird ersichtlich, dass aufgrund der klaren Mehrheitsverhältnisse im Parlament politisches Lobbying kaum zum Ziel führen wird.

Da eine Offenlegungspflicht die Finanzlage der Parteien weiter verschlechtern würde, muss davon ausgegangen werden, dass Reformen mit finanziellen Forderungen an den Staat verbunden sein

werden. Obwohl die meisten Experten eine direkte staatliche Parteienfinanzierung auch für die Schweiz empfehlen, sind die Chancen einer solchen Vorlage schlechter. Jüngstes Beispiel ist die Abstimmung vom 9. Februar 2003 in der Stadt Bern, wo die staatliche Unterstützung der Parteien, verbunden mit Offenlegungspflichten, von 52,9% Prozent der Stimmenden abgelehnt wurde.

Dennoch gibt es Möglichkeiten, welche den Prozess hin zu mehr Transparenz in der Politikfinanzierung beschleunigen könnten. Da sowohl bei den Parteispenden als auch bei den Werbeausgaben rund 78% der schweizerischen Bevölkerung Transparenz befürworten, wären Volksinitiativen in diesen Bereichen erfolgsversprechend. Ein solches Vorhaben übersteigt allerdings die Kapazitäten von Transparency Switzerland. Eine entsprechende Initiative könnte jedoch bestimmt mit der Unterstützung der linken Parteien rechnen. Man kann jedoch davon ausgehen, dass die isolierte Einführung von Offenlegungspflichten dazu führen wird, dass die Parteien finanzielle Forderungen an den Staat stellen werden.

Auf der internationalen Ebene wird sich Transparency International weiterhin für die Umsetzung und Ausweitung der internationalen Konventionen in diesem Bereich einsetzen. Es sind vor allem diese Konventionen, welche das Parlament unter Druck setzen werden. Bei der Bekämpfung der Korruption auf internationaler Ebene wird es schwierig sein einen schweizerischen Alleingang zu rechtfertigen.

## Quellenangaben Parteienfinanzierung

- Parl. Vorstösse : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
    vor '95: Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste
- Sammlung Zeitungsartikel Dr. Ladner: [www.ipw.unibe.ch/ladner/dossiers](http://www.ipw.unibe.ch/ladner/dossiers)
- Année politique suisse: [www.anneepolitique.ch](http://www.anneepolitique.ch)
- OECD: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Europarat: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)
- EU: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- UNO: [www.un.org](http://www.un.org)
- TI : [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## Studien

- Studie Dr. Ladner: [www.ipw.unibe.ch/ladner/dossiers](http://www.ipw.unibe.ch/ladner/dossiers)
- Studie Eco'Diagnostic: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)
- Paper Parteienfinanzierung: [www.ipw.unibe.ch/ladner/dossiers](http://www.ipw.unibe.ch/ladner/dossiers)
- Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien (88.075)  
    Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste
- Moneypulation....? Bericht zur Rolle des Geldes in der direkten Demokratie (94.3435)  
    Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste

## Literatur

- Kurt Weigelt: Staatliche Parteienfinanzierung, 1988, Verlag Rüegger
- Thomas Drysch: Parteienfinanzierung; Österreich, Schweiz, Bundesrepublik  
    Deutschland, 1998, Leske + Budrich
- Michael Brändle: Strategien der Förderung politischer Parteien, 2002, Haupt
- Ulrich Klöti et al.: Handbuch der Schweizer Politik, 1999, Verlag NZZ

## Liste der kontaktierten Personen zum Thema Parteienfinanzierung

Parteisekretariate:	SP:	031/329'69'69
→ Budgetfragen	FDP:	031/320'35'35
	CVP:	031/357'33'33
	SVP:	031/302'58'58
Jean-Phillippe Jeannerat (Pressesprecher SP):		031/329'69'82
→ freier Sendeplatz, staatliche Parteienfinanzierung		
Leni Siegfried (Leiterin Finanzen SP):		031/329'69'72
→ Budgetfragen		
Wertli (Pressesprecherin CVP):		031/357'33'36
→ Budgetfragen		
Bundeshaus (Parlamentsdienste):		031/322'21'11
Dokumentationszentrale:		031/322'97'44
Leiter Dokumentationszentrale:		031/322'97'11
→ Unterlagen		
Bundeskanzlei:		031/322'37'43
H.-U. Willi:		031/322'37'49
Rechtsdienst:		031/322'98'68
Hr. Graf:		031/322'97'36
Bundesamt für Justiz:		031/322'41'43
Lucian Odermatt		031/322'41'29
→ rechtliche Situation im Bereich der Parteienfinanzierung		
Schweizer Fernsehen SF:		01/305'66'11
Julia Glauser (Redaktion politische Sendungen):		01/305'59'10
Schweizer Radio DRS		031/388'91'11
→ freier Sendeplatz für Parteien		
Dr. Andreas Ladner:	Büro Uni Bern:	031/631'48'49
→ Detailfragen	Büro Uni Zürich:	01/634'27'28
	Privat:	01/381'54'69

## Expertenliste Parteienfinanzierung

Dr. Andreas Ladner: Büro Uni Bern: 031 / 631'53'12  
031 / 631'48'49  
Büro Uni Zürich: 01 / 634'27'28  
Privat: 01 / 381'54'69  
e-mail: [andreas.ladner@ipw.unibe.ch](mailto:andreas.ladner@ipw.unibe.ch)  
[andreas.ladner@kpm.unibe.ch](mailto:andreas.ladner@kpm.unibe.ch)  
web: [www.kpm.unibe.ch/ladner](http://www.kpm.unibe.ch/ladner)

Seit 1995 Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und zuständig für die Weiterbildungskurse "Stadt- und Gemeindeverwaltung im Wandel". Leiter verschiedener NF-Forschungsprojekte über die Schweizer Gemeinden und über die politische Parteien.

Dr. Michael Brändle: Bundeskanzlei: 031 / 322'37'75  
e-mail: [michael.braendle@bk.admin.ch](mailto:michael.braendle@bk.admin.ch)

Michael Brändle ist promovierter Politikwissenschaftler. Nach mehrjähriger Forschungstätigkeit mit Schwerpunkt Parteiorganisationen und -finanzierung arbeitet er heute als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Planung und Strategie in der Schweizerischen Bundeskanzlei und ist Lehrbeauftragter an der Universität Bern.

Dr. Hans Urs Wili: Bundeskanzlei: 031 / 322'37'49  
e-mail: [hans-urs.wili@bk.admin.ch](mailto:hans-urs.wili@bk.admin.ch)

Bereichsleiter Planung und Strategie, Chef der Sektion politische Rechte, Bundeskanzlei