

Martin Hilti

Zu Schwierigkeit und Möglichkeit der Regulierung der Politik am Beispiel der Transparenzinitiative

Regierung und Parlament tun sich wegen Eigeninteressen schwer mit der Regulierung der eigenen Tätigkeit. Dies zeigen die zahlreichen erfolglosen Regulierungsversuche auf nationaler Ebene während den letzten zwei Jahrzehnten in den Bereichen Politikfinanzierungstransparenz und Lobbying. Die Bevölkerung befürwortet demgegenüber Regulierungen zur Gewährleistung eines integren Politbetriebs, was sie über Volksabstimmungen und repräsentative Umfragen zum Ausdruck brachte. Für die Regulierung der Politik bleibt deshalb der Weg über die Bevölkerung, wie die Erfolgsgeschichte der Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» aufzeigt.

Beitragsart: Werkstattberichte

Zitiervorschlag: Martin Hilti, Zu Schwierigkeit und Möglichkeit der Regulierung der Politik am Beispiel der Transparenzinitiative, in: LeGes 34 (2023) 1

Inhaltsübersicht

1. Themenstellung
2. Bedeutung und internationale Verbreitung der Transparenz über die Politikfinanzierung
3. Situation in der Schweiz seit 2000: Blockade durch Bundesrat und Parlament
4. Wendepunkt dank dem Druck seitens der Bevölkerung
5. Grobwürdigung der neuen Regelung
6. Schlussfolgerungen

1. Themenstellung

[1] Die Gewährleistung der Integrität der institutionalisierten Politik erweist sich als schwierig. Dies zeigt der Blick auf die letzten zwei Jahrzehnte, also die Zeit seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 14. April 1999. Besonders gross sind die Hürden, wenn Reformvorhaben einen Bezug zu Einnahmen und Vorteilen der Regulierenden selbst aufweisen, wie dies in den Bereichen Politikfinanzierungstransparenz und Lobbying der Fall ist. So blockierten Regierung und Parlament während den letzten 20 Jahren aufgrund von Eigeninteressen regelmässig regulatorische Entwicklungen in diesen Bereichen, von unwesentlichen Kleinveränderungen abgesehen (zu den gescheiterten Reformvorhaben im Bereich Politikfinanzierungstransparenz siehe unten Ziffer 3, zu denjenigen im Bereich Lobbying siehe Transparency International Schweiz 2019, 72 ff.). Der vorliegende Beitrag zeigt am Beispiel der Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» auf, wie die Regulierung gleichwohl gelingen kann.

2. Bedeutung und internationale Verbreitung der Transparenz über die Politikfinanzierung

[2] Transparenz über die Politikfinanzierung ist von hoher Bedeutung für die Integrität der Demokratie und bildet zentralen Bestandteil derselben. Geld hat in jedem gesellschaftlichen Bereich Einfluss, so insbesondere auch in der Politik. Zu wissen, welche Geldgeberinnen und Geldgeber hinter der Politik stehen, ist deshalb eine wesentliche Information für die Bevölkerung und die Ausübung der politischen Rechte. Zudem fördert Transparenz über die Politikfinanzierung das für die Demokratie unabdingbare Vertrauen der Bevölkerung in die Politik. Und schliesslich hilft Politikfinanzierungstransparenz, allfällige ungebührliche Einflussnahmen und weitere Unregelmässigkeiten aufzudecken und ihnen präventiv entgegenzuwirken.

[3] International sind diese Zusammenhänge seit Langem erkannt. Die Transparenz über die Politikfinanzierung ist im Rahmen von internationalen Staatsverträgen verankert, so insbesondere in der UNO-Konvention gegen Korruption¹ und im Rahmen des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats durch die Staatengruppe GRECO², und sie ist fast lückenlos auf nationaler Ebene geltendes Recht. So kennt etwa jedes europäische Land entsprechende Bestimmungen (IDEA).

¹ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003, SR 0.311.56.

² Empfehlung Rec(2003)4 vom 8. April 2003 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen.

3. Situation in der Schweiz seit 2000: Blockade durch Bundesrat und Parlament

[4] Anders ist die Situation jedoch in der Schweiz. Bis vor kurzer Zeit blockierten Bundesrat und Parlament jegliche Entwicklungen hin zu mehr Transparenz über die Finanzierung der Schweizer Politik. An Vorstössen und Regulierungsversuchen mangelte es während den letzten 20 Jahren indessen nicht. Beispielhaft erwähnt seien hier die folgenden (in chronologischer Reihenfolge):

- Motion 02.3714 von Pierre-Yves Maillard «Neue Regelung zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen»
- Parlamentarische Initiative 06.406 von Roger Nordmann «Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien, der Lobbyorganisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen»
- Anfrage 08.1145 von Margret Kiener Nellen «Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien»
- Parlamentarische Initiative 09.415 der sozialdemokratischen Fraktion «Endlich Transparenz in der Schweizer Politik»
- Parlamentarische Initiative 09.442 von Antonio Hodgers «Transparenz in der Parteienfinanzierung»
- Interpellation 10.3900 der sozialdemokratischen Fraktion «Finanzierung von Abstimmungskämpfen»
- Parlamentarische Initiative 10.501 der sozialdemokratischen Fraktion «Offenlegungsstelle für die Parteifinanzen»
- Motion 11.3116 von Max Chopard-Acklin «Mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung»
- Motion 11.3467 der staatspolitischen Kommission des Ständerats «Offenlegung der Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen»
- Petition 12.2073 von der Jugendsession «Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien und bei den Einkünften der Parlamentarier»
- Parlamentarische Initiative 12.499 von Thomas Minder «Börsenkotierte Aktiengesellschaften und von der öffentlichen Hand beherrschte Gesellschaften. Offenlegung von Zuwendungen an politische Akteure»
- Interpellation 14.3633 von Nadine Masshardt «Mehr Transparenz bei den Parteifinanzen. Wie setzt der Bundesrat die Greco-Empfehlungen um?»
- Parlamentarische Initiative 14.400 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats «Offenlegung von Zuwendungen an politische Akteure durch Unternehmen und Institute der öffentlichen Hand»
- Motion 15.3714 der grünen Fraktion «Politische Kampagnen zu Wahlen und Abstimmungen. Transparenz über die Finanzierung»
- Motion 15.3715 der grünen Fraktion «Transparenz über die Parteienfinanzierung»
- Parlamentarische Initiative 17.490 von Kathrin Bertschy «Anreize für mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung»

[5] Bundesrat und Parlament standen all diesen Vorstössen in all ihren Schattierungen stets ablehnend gegenüber. Die offiziellen Begründungen lauteten u.a., Politikfinanzierungstransparenz sei nicht mit dem politischen System der Schweiz vereinbar und führe letztlich zu einer staatlichen Finanzierung der Politik.

[6] Kaum anders war die Situation auf kantonaler Ebene. Einzig die Kantone Genf (seit 1982), Tessin (seit 1998) und Neuenburg (seit 2015) kannten bescheidene Bestimmungen zur Politikfinanzierungstransparenz. Alle übrigen Kantone und sämtliche Gemeinden belassen die Finanzierung ihrer Politik im Dunkeln.

4. Wendepunkt dank dem Druck seitens der Bevölkerung

[7] Bei dieser Ausgangslage wurde am 10. Oktober 2017 die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» mit 109 826 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie wurde von einem breit abgestützten Bündnis getragen (darunter die SP Schweiz, die Grüne Partei Schweiz, die EVP Schweiz, die BDP Schweiz, diverse Jungparteien und Transparency International Schweiz). Der Bundesrat – seiner bisherigen Haltung folgend – lehnte die Volksinitiative ab und beantragte am 29. August 2018 dem Parlament, diese ohne Gegenvorschlag Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Volksinitiative abzulehnen. Wenige Monate vorher, am 4. März 2018, wurden entsprechende Volksinitiativen, die je von den JUSO lanciert worden waren, in den Kantonen Schwyz (knapp mit 50,28% Ja-Stimmenanteil) und Freiburg (deutlich mit 68,52 Ja-Stimmenanteil) vom Volk angenommen. Es folgten über Volksabstimmungen am 9. Februar 2020 der Kanton Schaffhausen (53,8% Ja-Stimmenanteil) und am 27. September 2020 als erste Gemeinde die Stadt Bern (88,35% Ja-Stimmenanteil) mit entsprechenden Regelungen.

[8] Diese Erfolge an der Urne, sogar in einem konservativen Kanton wie dem Kanton Schwyz, führten im nationalen Parlament sukzessive zu einem Umdenken, auch wenn das Parlament die Volksinitiative selbst konsequent ablehnte. Zunächst beschloss die staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) mit 5 zu 4 Stimmen nach Anhörung des Initiativkomitees knapp, die Verwaltung zu beauftragen, Möglichkeiten für einen direkten oder indirekten Gegenentwurf aufzuzeigen. Sie arbeitete auf dieser Basis mit der hauchdünnen Unterstützung ihrer nationalrätlichen Schwesterkommission (12 zu 11 Stimmen bei einer Enthaltung) einen indirekten Gegenentwurf aus und schickte diesen in die Vernehmlassung. Gegenüber der Volksinitiative operierte der Vernehmlassungsentwurf mit massiv höheren Schwellenwerten für die Offenlegungspflichten. Mit leichten Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage (insbesondere mit der zusätzlichen Abschwächung, den Ständerat selbst von den Offenlegungspflichten auszunehmen) unterbreitete die SPK-S im Oktober 2019 ihrem Rat schliesslich diesen indirekten Gegenentwurf.

[9] Es folgte ein zähes Hin und Her zwischen den beiden Kammern, bei dem die Vorlage phasenweise bis zur Unkenntlichkeit verwässert wurde (so insbesondere einmal ein gänzlicher Verzicht auf die Offenlegung der Spenderinnen und Spender). Erst in der letzten Phase der parlamentarischen Beratungen näherte sich die Vorlage den zentralen Punkten der Volksinitiative an. Über den Weg der Einigungskonferenz konnte sich das Parlament schliesslich auf einen indirekten Gegenentwurf einigen, der am 18. Juni 2021 von beiden Kammern in der Schlussabstimmung angenommen wurde und zum Rückzug der Volksinitiative führte. In unmittelbarem Anschluss daran arbeitete der Bundesrat die zugehörige Ausführungsverordnung aus, führte dazu eine Vernehmlassung durch, verabschiedete die Verordnung am 24. August 2022 und setzte den ersten Teil der neuen Bestimmungen am 23. Oktober 2022 in Kraft, damit diese bereits für die nationalen Wahlen vom Herbst 2023 zur Anwendung gelangen können.

[10] Dieser Gesinnungswandel im nationalen Parlament dürfte wesentlich auf den Druck seitens der Bevölkerung zurückzuführen sein. Die Bevölkerung hat sich auf kantonaler und kommunaler Ebene an der Urne kurz vor und während den parlamentarischen Debatten stets für mehr Transparenz über die Politikfinanzierung ausgesprochen. Diese Erfolge und damit die realen Erfolgchancen einer Volksabstimmung auch auf nationaler Ebene wurden auch von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern wahrgenommen. Regelmässig nahmen sie bei ihren Ratsvoten denn auch Bezug darauf. Es scheint deshalb, das Parlament habe aufgrund von diesen klaren Signalen aus der Bevölkerung, aber weiterhin «contre coeur», einer nationalen Regelung zur Transparenz über die Politikfinanzierung zugestimmt. Der Bundesrat hat einen ähnlichen Gesinnungswandel vollzogen. Er liess sich in diese Richtung erstmals im Rahmen seiner Stellungnahme zum indirekten Gegenentwurf der SPK-S vernehmen, indem er schrieb: «Der klare Entscheid der SPK-S für den indirekten Gegenvorschlag sowie die mehrheitlich befürwortenden Stellungnahmen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens weisen darauf hin, dass ein Bedürfnis nach mehr Transparenz besteht. Die Entwicklungen auf kantonaler Ebene deuten ebenfalls auf einen Mentalitätswechsel hin. Der Bundesrat verschliesst sich deshalb einer nationalen Regelung im Bereich der Transparenz nicht, wenn dies dem mehrheitlichen Wunsch der politischen Parteien entspricht» (BBl 2019 8209).

5. Grobwürdigung der neuen Regelung

[11] Dass die Schweiz auf nationaler Ebene endlich eine Regelung zur Transparenz über die Politikfinanzierung kennt, ist erfreulich. Die neue Regelung (Art. 76b bis 76k Bundesgesetz über die politischen Rechte und Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung) hat die zentralen Anliegen der Volksinitiative zu weiten Teilen aufgenommen und geht punktuell gar über die Volksinitiative hinaus, indem sie den Schwellenwert für offenlegungspflichtige Wahl- und Abstimmungskampagnen von 100 000 Franken auf 50 000 Franken senkt und auch die Mandatsbeiträge an die politischen Parteien von der Offenlegungspflicht erfasst. Die Regelung ist insgesamt aber moderat. Sie beschränkt sich auf die Erfassung von Grossspenden und setzt mit 15 000 Franken den offenlegungspflichtigen Schwellenwert für Spenden gar so hoch an, dass er je nach politischer Akteurin/politischem Akteur nur selten und teilweise wohl gar nicht erreicht werden dürfte. Zudem lässt die Regelung Gesetzesumgehungen relativ einfach zu und sieht lediglich eine moderate Aufsicht vor. Aus Transparenzgesichtspunkten ist u.a. auch bedauernswert, dass die eingesetzten Eigenmittel nicht und die Ständeratswahlen – notabene die Wahlen, bei denen die höchsten Budgets eingesetzt werden – nur teilweise von der Regelung erfasst sind. Hier bleiben die Kantone – in deren Kompetenz die Wahl der Mitglieder des Ständerats steht – weiterhin gefordert. Ferner ist zu bedauern, dass die Öffentlichkeit lediglich die Angaben erfährt, die von den politischen Akteuren an das Kontrollorgan (Eidgenössische Finanzkontrolle, EFK) kommuniziert werden, selbst wenn sich herausstellen sollte, dass diese Angaben unvollständig oder falsch sind. Erst wenn ein rechtskräftiges Strafurteil vorliegt, bringt die EFK einen entsprechenden Hinweis auf dieses Urteil an.

6. Schlussfolgerungen

[12] Die Gewährleistung der Integrität der institutionalisierten Politik erweist sich in der Schweiz als schwierig, wenn nicht gar unmöglich, insbesondere in den Bereichen, die Einnahmen und Vorteile der Regulierenden selbst betreffen, wie bei der Politikfinanzierungstransparenz und beim Lobbying. So blockierten Regierung und Parlament während den letzten 20 Jahren aus Eigeninteresse sämtliche Regulierungsvorhaben in diesen Bereichen, von unwesentlichen Kleinveränderungen abgesehen. Die Interessen der Bevölkerung liegen demgegenüber anders. So hat eine von Transparency International 2016 durchgeführte repräsentative Bevölkerungsumfrage ergeben, dass 76% der Bevölkerung der Meinung sind, vermögende Einzelpersonen würden oft ihren Einfluss auf die Regierungstätigkeit für Eigeninteressen ausüben und es sollten Regeln geschaffen werden, um dies zu verhindern (Transparency International 2016, Daten Schweiz). Während den letzten Jahren wurden ferner auf kantonaler und kommunaler Ebene alle Volksabstimmungen für mehr Transparenz über die Politikfinanzierung angenommen (mit Ausnahme der Abstimmung im Kanton Aargau im Jahr 2014). Die Bevölkerung befürwortet demnach Regulierungen zur Gewährleistung eines integren Politbetriebs. Folgerichtig bleibt für entsprechende Regulierungen einzig, aber immerhin, der Weg über die Bevölkerung, indem das Instrument der Volksinitiative eingesetzt wird. Das Beispiel der Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» zeigt auf, dass dieser Weg tatsächlich zum Erfolg führen kann. Dabei konnte letztlich gar auf die Volksabstimmung verzichtet werden. Dank dem Druck der Volksinitiative mit ihren guten Aussichten auf Annahme durch Volk und Stände an der Urne regulierte das Parlament den Bereich letztlich dann doch noch selbst.

MARTIN HILTI, Dr. iur., Rechtsanwalt, ist Geschäftsführer von Transparency International Schweiz und Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht an der Universität Basel.

7. Quellenverzeichnis

IDEA, Political Finance Database <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database> [31.1.2023]

Transparency International Schweiz (2019): Lobbying in der Schweiz, Bern <https://transparency.ch/wp-content/uploads/2019/02/Bericht-Lobbying.pdf> [31.1.2023]

Transparency International (2016): Global Corruption Barometer <https://transparency.ch/korruptionsindex/global-corruption-barometer-2016-europe-and-central-asia/> [31.1.2023]

Parlamentarische Initiative Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, Stellungnahme des Bundesrates vom 27.11.2019, BBl 2019 8209