

Prof. Dr. Martina Caroni

Anonymität statt Transparenz und Offenlegung

Gedanken zum neuen Modell der Finanzierung politischer Kampagnen

Nach jahrzehntelanger Debatte hat das Parlament nunmehr einen Schlusstrich unter die Diskussion zu Bestimmungen über die Finanzierung politischer Kampagnen gezogen und einen sowohl radikalen als auch mutigen Paradigmenwechsel vollzogen. Statt Transparenz und Offenlegung heisst die Lösung nun Anonymität: um die Gefahr unbotmässiger Beeinflussung zu unterbinden, wird fortan die Identität der Spender auch gegenüber den Empfängern verborgen bleiben. Zu diesem Zweck dürfen seit 1. April 2013 Spenden an politische Akteure nicht mehr direkt, sondern nur noch indirekt über einen blinden Fonds getätigt werden. (ENTE)

Rechtsgebiet(e): Politische Rechte; Übriges Verfassungsrecht; Grundrechte; Beiträge

Zitiervorschlag: Martina Caroni, Anonymität statt Transparenz und Offenlegung, in: Jusletter 1. April 2013 - ENTE

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Die bisherige Debatte in der Sackgasse
3. Der Paradigmenwechsel
4. Der Blinde Fonds
5. Die Vorteile des neuen Systems
6. Verfassungsmässigkeit der neuen Regelung
7. Schlussbemerkungen

1. Einleitung

[Rz 1] Am 1. April 2013 tritt nach unbenutztem Verstreichen der Referendumsfrist das neue Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Kampagnen (BGFPK) in Kraft. Das BGFPK läutet eine neue Zeitrechnung für das demokratische System der Schweiz ein. Nach jahrzehntelangem Seilziehen um Notwendigkeit und Wünschbarkeit von Transparenz- und Offenlegungsvorschriften¹ sowie massiver Kritik von Seiten internationaler Organisationen² ist die Schweizer Politik über ihren eigenen Schatten gesprungen und hat in einem Prozess seltener Einmütigkeit einen historischen Paradigmenwechsel vollzogen. Hinter dem unverfänglichen Namen verbirgt sich im neuen Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Kampagnen ein weltweit völlig neues und einzigartiges System der Politikfinanzierung. Statt auf Transparenz- und Offenlegungsvorschriften setzt dieses auf Anonymität, möchte so den Anschein von Korruption bzw. unbotmässiger Beeinflussung durch Geldgeber bekämpfen und das Vertrauen in das demokratische System wiederherstellen.

2. Die bisherige Debatte in der Sackgasse

[Rz 2] Die von politischen Akteuren in Wahl- und Abstimmungskämpfe investierten Geldbeträge sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von der Erosion der traditionellen Parteibindungen bis zur mit dem aufkommen den politischen Marketing verbundenen Übertragung von Planung und Durchführung politischer Kampagnen an parteiunabhängige und kommerziell agierende Personen und Organisationen.³ Zwar lässt sich der Einfluss von Geld auf Wahl- und Abstimmungserfolge nicht auf die einfache Formel

«wer mehr Geld investiert, gewinnt» und somit die Käuflichkeit von Wahl- und Abstimmungserfolgen reduzieren, doch ist unbestritten, dass Geld einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen vermag, der im Zusammenspiel mit anderen Faktoren für den Ausgang eines Urnenganges mitentscheidend sein kann.⁴ Damit schwebt über dem gesamten System der Finanzierung des demokratischen Prozesses unweigerlich der Verdacht der Käuflichkeit von Wahlen und Abstimmungen und der daraus folgende Verlust des für ein demokratisches Verfahren unabdingbaren Vertrauens in die Legitimität politischer Entscheide.⁵

[Rz 3] Seit geraumer Zeit wird deshalb auch in der Schweiz über die Notwendigkeit bzw. Wünschbarkeit der Einführung von Transparenz- und Offenlegungsvorschriften diskutiert. Eine Einigung konnte freilich bislang nicht erreicht werden und hätte wohl auch in absehbarer Zeit kaum erreicht werden können, zu disparat sind die Ansichten. So wurde namentlich mit dem Hinweis, dass kein wissenschaftlich erwiesener Zusammenhang zwischen investierten Geldmitteln und einem Wahl- oder Abstimmungsergebnis besteht, jeglicher Handlungsbedarf bestritten. Zuweilen wurde aber auch argumentiert, dass im Grunde genommen Massnahmen getroffen werden sollten, wegen der hohen Wahrscheinlichkeit von Umgehungshandlungen letztlich aber doch darauf zu verzichten sei. Und schliesslich wurde postuliert, dass es die Legitimität des demokratischen Prozesses verlange, zumindest Massnahmen zur Offenlegung des Geldflusses in der Politik zu ergreifen. Kurz, die Debatten steckten in einer Sackgasse fest.

3. Der Paradigmenwechsel

[Rz 4] Im Sommer 2012 tauchte plötzlich – woher lässt sich nicht mehr genau feststellen – das Schlagwort des Spendegeheimnisses auf. In Anlehnung an das Stimmgeheimnis wurde die Forderung erhoben, dass die Geldgeber politischer Kampagnen nicht nur gegenüber der Stimmbürgerschaft, sondern auch gegenüber den Empfängern Anonymität erhalten sollten. Statt Transparenz- und Offenlegungsvorschriften zur Bekämpfung der Gefahr einer der Kontrolle durch die Stimmbürgerschaft entzogenen Einflussnahme von Spendern auf politische Akteure sollte eine Regelung zur vollständigen Anonymität von Spenderinnen und Spendern eingeführt werden. So wie das Stimmgeheimnis u.a. eingeführt worden war, um die Gefahr von Manipulation und Korruption zu verhindern und die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu sichern⁶, sollte das Spendegeheimnis durch die Kappung der direkten Verbindung zwischen Spendern und

¹ Siehe hierzu *Martina Caroni*, Geld und Politik – Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Bern 2009; *Lukas Schaub*, Die Finanzierung von Wahl und Abstimmungskämpfen – Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Zürich/St.Gallen 2012, S. 381 ff.

² Hierzu z.B. den Evaluationsbericht von des europarätlichen GRECO-Komitees (Groupe d'Etats contre la corruption) über die Transparenz der Parteienfinanzierung in der Schweiz, Strassburg 21. Oktober 2011, erhältlich unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282011%294_Switzerland_Two_DE.pdf (besucht am 11. März 2013).

³ *Caroni*, a.a.O., S. 17 ff.

⁴ *Caroni*, a.a.O., S. 34 ff.; *Schaub*, a.a.O., S. 46 ff.

⁵ *Caroni*, a.a.O., S. 50 ff.; *Schaub*, a.a.O., S. 87 ff.

⁶ Eingehend hierzu *Nadja Braun*, Stimmgeheimnis – Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2006.

Spendenempfängern das Vertrauen in den demokratischen Prozess wiederherstellen.

[Rz 5] Innerhalb weniger Wochen gelangte eine diskussionsreife Vorlage des neuen Bundesgesetzes über die Finanzierung politischer Kampagnen in die Räte und wurde in rekordverdächtiger Geschwindigkeit behandelt sowie verabschiedet. Der erstaunliche Erfolg der Idee des Spendengeheimnisses gründet zweifellos darin, dass nicht sämtliche politisch liebgewonnenen Aspekte der Finanzierung politischer Kampagnen über Bord geworfen werden. So rüttelt das BGFPK nicht am ehernen Gebot, dass die Politik in der Schweiz vorwiegend von privater und nicht von staatlicher Seite finanziert werden sollte. Das neue System lässt zudem den Grundsatz, dass sowohl natürliche als auch juristische Personen politischen Akteuren Spenden zukommen lassen können, unberührt. Es enthält ferner weder Spenden- noch Ausgabenbeschränkungen und verzichtet auf eine Offenlegung der Identität von Spendern. Das BGFPK kappt einzig und allein die direkte Verbindung zwischen Spendern und Empfängern: Spenden dürfen neu nicht mehr direkt an die Empfänger fliessen, sondern müssen über einen neu geschaffenen blinden Fonds geleitet werden.

4. Der Blinde Fonds

[Rz 6] Das neue Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Kampagnen verändert, wie bereits ausgeführt, nicht das auf einer grundsätzlich privaten Finanzierung beruhende Finanzierungssystem als solches, sondern setzt an den Modalitäten der Überweisung an und führt ein System indirekter und vertraulicher Spenden ein. Während bisher die Spendengelder direkt von den Spenderinnen und Spendern an die Empfänger flossen, müssen Spenden an politische Kampagnen neu über ein unabhängiges Organ, den sog. Blinden Fonds, abgewickelt werden. Der Fonds nimmt die Spenden für Kandidierende, Parteien, Komitees und weitere politische Akteure entgegen und leitet sie dann den betreffenden Empfängerinnen und Empfängern weiter, ohne ihnen die Identität der Spender und die Höhe der Einzelspenden mitzuteilen. Der Fonds publiziert indes regelmässig das den verschiedenen politischen Akteuren zugeflossene Spendenvolumen, freilich ohne Nennung der Spenderidentitäten.

5. Die Vorteile des neuen Systems

[Rz 7] Die Einführung des Blinden Fonds, über den sämtliche Spendengelder an politische Kampagnen geleitet werden müssen, schlägt mehrere Fliegen mit einer Klappe. Er schafft zum einen eine Informationssymmetrie zwischen Stimmbürgerschaft und politischen Akteuren, da nunmehr aufgrund des indirekten und vertraulichen Spendenflusses auch Kandidierende, politische Parteien und weitere politische Akteure nicht wissen, wer ihnen wie viel hat zukommen lassen. Die neuen Spendenmodalitäten wahren gleichzeitig aber auch

den Wunsch der Spenderinnen und Spender nach Schutz ihrer Anonymität und ihrer politischen Präferenzen gegenüber der Stimmbürgerschaft. Schliesslich erhöht die Einführung der Zahlungen über den blinden Fonds die Unabhängigkeit der politischen Akteure gegenüber ihren Spendern. Diese drei Aspekte vermögen die – tatsächlich vorhandenen oder zumindest von der Stimmbürgerschaft als solche wahrgenommenen – Schwächen des bisherigen Finanzierungsmodells weitgehend zu beheben. Die neu geschaffene Anonymität der Spender gegenüber den Spendenempfängern vermag den in Ansätzen bestehenden Anschein von Korruption einzudämmen und das Vertrauen in das demokratische System wiederherzustellen. Die Zukunft wird weisen, ob die Anonymität – wie vereinzelt befürchtet – zu einer Reduktion des Spendenvolumens führen wird. Sollte dies der Fall sein, dann würde dies letztlich beweisen, dass natürliche und juristische Personen bislang mit Spenden an politische Akteure nicht lediglich eine ihnen zusagende politische Haltung unterstützen wollten, sondern eine politische Gegenleistung erwarteten.

[Rz 8] Wie bei jeder neuen Regelung stellt sich freilich auch bei den neuen Spendenmodalitäten die Umgehungsproblematik. Als mögliche Umgehungshandlungen sind insbesondere die direkte Spendenzahlung an politische Akteure sowie die Information der Empfänger durch die Spender, dass eine für sie bestimmte Summe an den Fonds geleitet wurde, denkbar. Das Parlament hat bei der Ausarbeitung der Vorlage bewusst auf Strafbestimmungen für direkte Zahlungen an Parteien, Kandidierende und politische Akteure verzichtet. Ausschlaggebend für diesen – vorläufigen – Verzicht war, dass durch die neu eingeführte Veröffentlichung der einzelnen politischen Akteuren zugeflossenen gesamten Geldsumme direkt getätigte Grosspenden früher oder später auffallen würden. Auch ein gesetzliches Verbot der Information der Empfänger durch die Spender wurde als nicht nötig erachtet, da einer solchen Mitteilung wegen der Unmöglichkeit des Nachweises der Geldzahlung (da die an den Fonds geleitete Zahlung auf blossen Hinweis während sieben Tagen rückgängig gemacht werden kann) letztlich die Nachprüfbarkeit und somit die Glaubwürdigkeit fehlen würde. Denn wenn jeder zwar verlauten lassen kann, eine bestimmte Summe an eine Partei oder Kandidierende geleistet zu haben, den Nachweis hierfür aber nicht glaubwürdig erbringen kann, sinkt letztlich die Beeinflussungsmöglichkeit durch eine solche Information.

6. Verfassungsmässigkeit der neuen Regelung

[Rz 9] Fragen der Finanzierung politischer Kampagnen bewegen sich in einem verfassungsrechtlichen Minenfeld. Neben den grundrechtlich geschützten Ansprüchen der politischen Akteure sind auch die grundrechtlich geschützten Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu beachten. Die durch

das Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Kampagnen eingeführte Neuerung zu den Modalitäten des Geldflusses werfen indes deutlich weniger verfassungsrechtliche Probleme auf als der bislang diskutierte Transparenz- und Offenlegungsansatz. Denn das Bundesgesetz verlangt lediglich, dass Spenden an politische Akteure indirekt geleistet werden und die Gesamtsumme der einzelnen Kandidierenden, Parteien, Komitees etc. zufließenden Gelder sowohl den politischen Akteuren als auch der Stimmbürgerschaft bekannt gegeben werden.

[Rz 10] Die mit der Verpflichtung, Spenden nicht direkt an die Empfänger zu leiten, sondern diese über den Fonds zu tätigen, verbundene grundrechtliche Beeinträchtigung der Spenderinnen und Spender ist, wenn überhaupt vorhanden, dann nur marginal und aufgrund des damit verfolgten öffentlichen Interesses sowie ihrer Verhältnismässigkeit sicherlich gerechtfertigt. Interessanter ist die Frage, ob die politischen Akteure einen grundrechtlich geschützten Anspruch darauf haben, die Identität ihrer Geldgeber zu kennen. Diesbezüglich wurde im Parlament zu Recht erneut die Parallele zum Stimmgeheimnis bemüht. Die Träger politischer Ämter haben keinen Anspruch darauf zu erfahren, wer für sie bzw. ihre Anliegen gestimmt hat und wer sich dagegen geäußert hat. Das Stimmgeheimnis, das in der Schweiz freilich noch nicht für sämtliche Wahlen und Abstimmungen garantiert ist, hat sich über Jahrhunderte entwickelt, um Beeinflussungen der Stimmbürgerschaft zu verhindern und die freie Willensbildung sowie die unverfälschte Willenskundgabe zu sichern. In gleicher Weise möchte das Spendengeheimnis verhindern, dass die politischen Akteure in ihren Positionen und Haltungen durch ihre Spender beeinflusst werden. Die neu eingeführte Anonymität von Spenderinnen und Spendern dient somit letztlich dem Schutz der Meinungsfreiheit der politischen Akteure.

7. Schlussbemerkungen

[Rz 11] Man darf gespannt sein, wie sich das neue Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Kampagnen bewähren wird. Erfahrungswerte aus dem Ausland fehlen. Zwar wurde in mehreren Staaten im Rahmen von Diskussionen um eine Reform der Finanzierung politischer Kampagnen die Idee eines Systems indirekter und vertraulicher Spenden aufgeworfen, durchzusetzen vermochte sie sich indes bislang noch nirgends.⁷ Einzig in Dade County in Florida wurde in den

1970-er Jahren von der lokalen Anwaltskammer der *Dade Judicial Elections Trust Fund* für Richterwahlen ins Leben gerufen, um den grassierenden Bestechungs- und Korruptionsvorwürfen zu kontern und Richterwahlen wieder zu mehr Glaubwürdigkeit und demokratischer Legitimität zu verhelfen.⁸ Das Projekt scheiterte nach anfänglichen Erfolgen letztlich am verfassungsrechtlichen Gefüge der amerikanischen Regelungen zur Finanzierung politischer Kampagnen.⁹ Da der Fonds aber lediglich ein freiwilliges Instrument darstellte und die eingegangenen Gelder nach dem Giesskannenprinzip an alle Kandidierenden verteilt¹⁰, kann er mit dem durch das BGFPK geschaffenen System nicht verglichen werden.

Martina Caroni, Prof. Dr. iur., LL.M. (Yale), Ordinaria für öffentliches Recht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht an der Universität Luzern.

* * *

⁷ So wurde etwa in Chile im Vorfeld der Schaffung von Regelungen über die Finanzierung von Wahlkampagnen ein System indirekter und vertraulicher Spenden erwogen, letztlich aber darauf verzichtet, siehe *Comisión de Reforma del Estado*, *Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política*, Santiago de Chile, Mai 2001, S. 52 ff; siehe auch das von Ian Ayres and Jeremy Bulow vorgeschlagene System eines blind trust in *Ian Ayres/Jeremy Bulow*, *The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence*, 50 *Stanford Law Review* 837 (1998); *Ian Ayres*, *Disclosure versus Anonymity in Campaign Finance*

Reform, in: Ian Shapiro/Stephen Macedo (Eds.), *Designing Democratic Institutions*, New York/London 2000, S. 19 ff.

⁸ *Gerald F. Richman*, *The Case for Merit Selection and Retention of Trial Judges*, 72 *Florida Bar Journal* 71 (Oktober 1998).

⁹ *Richman*, a.a.O., S. 72.

¹⁰ *Gerald F. Richman*, *New Solution to an Old Problem: The Dade Judicial Trust Fund*, 50 *Florida Bar Journal* 478 (1976).