

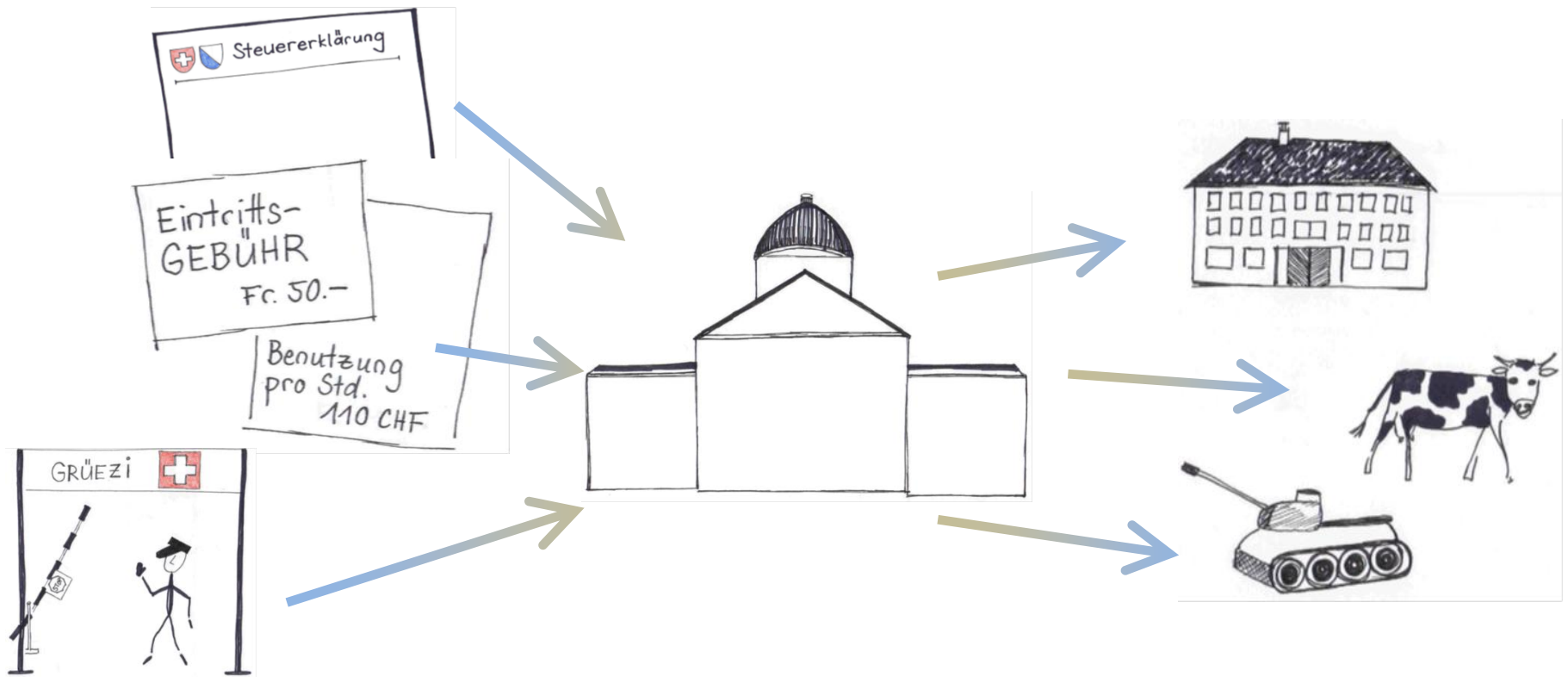
Ringvorlesung der Privatdozierenden der
Universität Zürich vom 31. Oktober 2012

**Geld in der Politik –
ohne Gesetze geht es nicht**

**Patricia M. Schiess Rütimann
PD Dr. iur., Rechtsanwältin**

<http://www.schiess-ruetimann.ch>

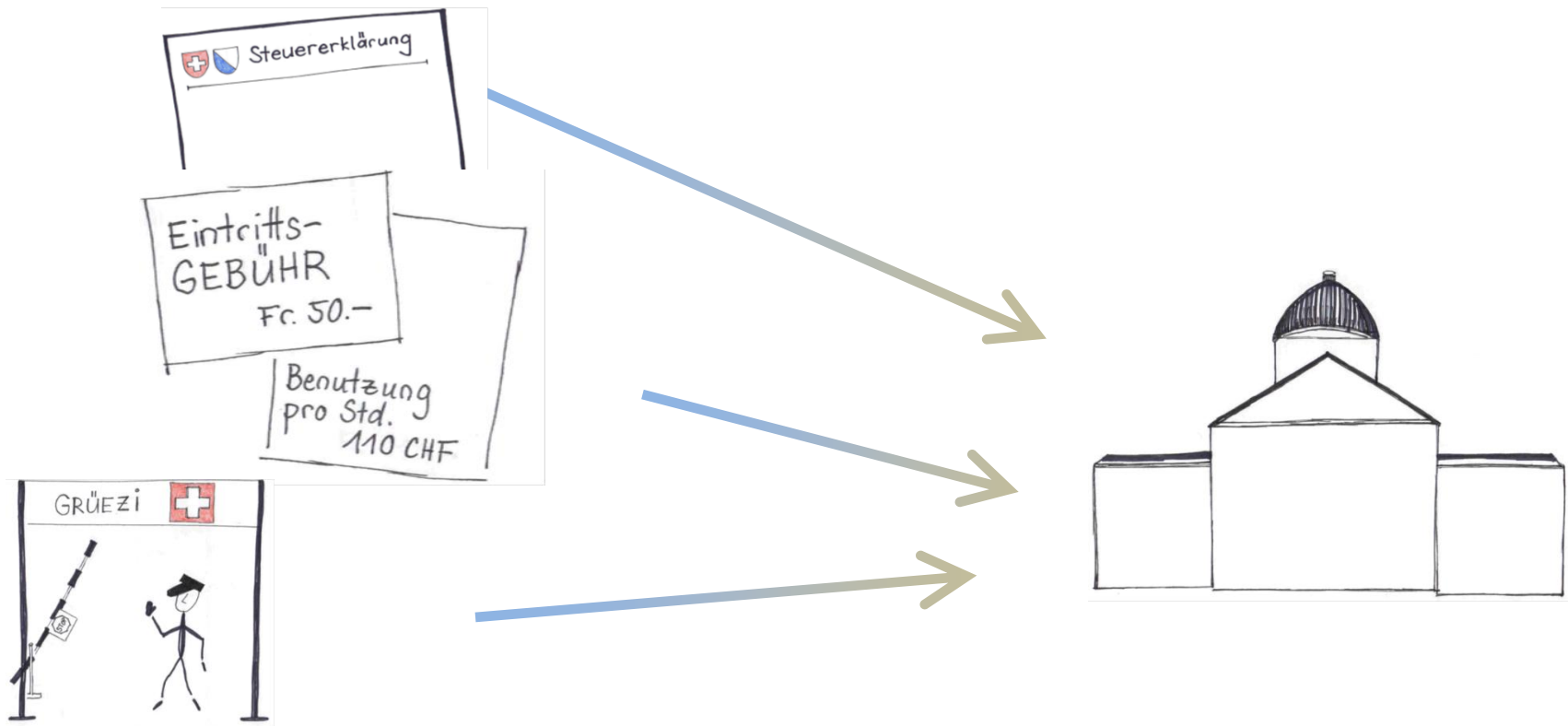
Gegenstand der Vorlesung



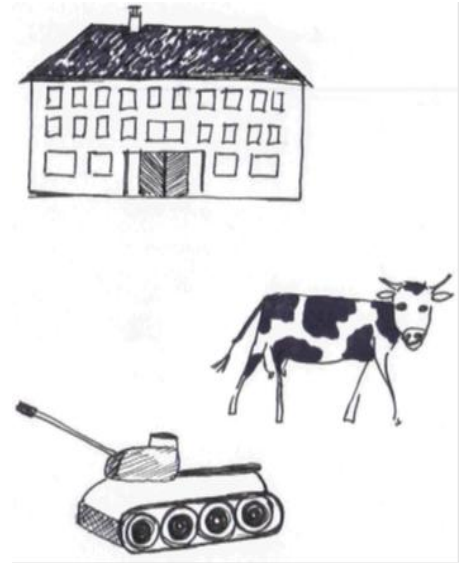
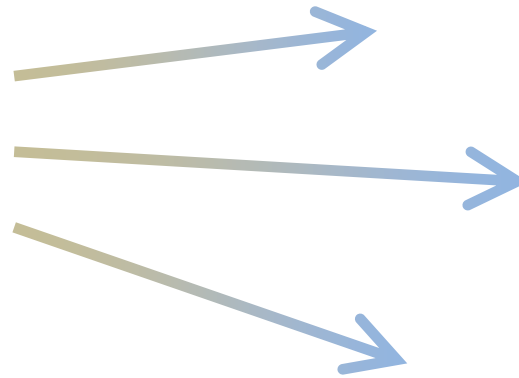
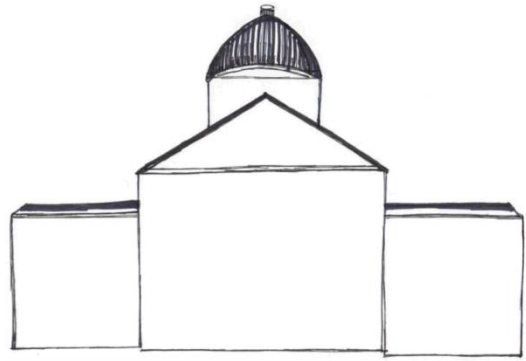
Woher kommt das Geld?

Wohin geht das Geld?

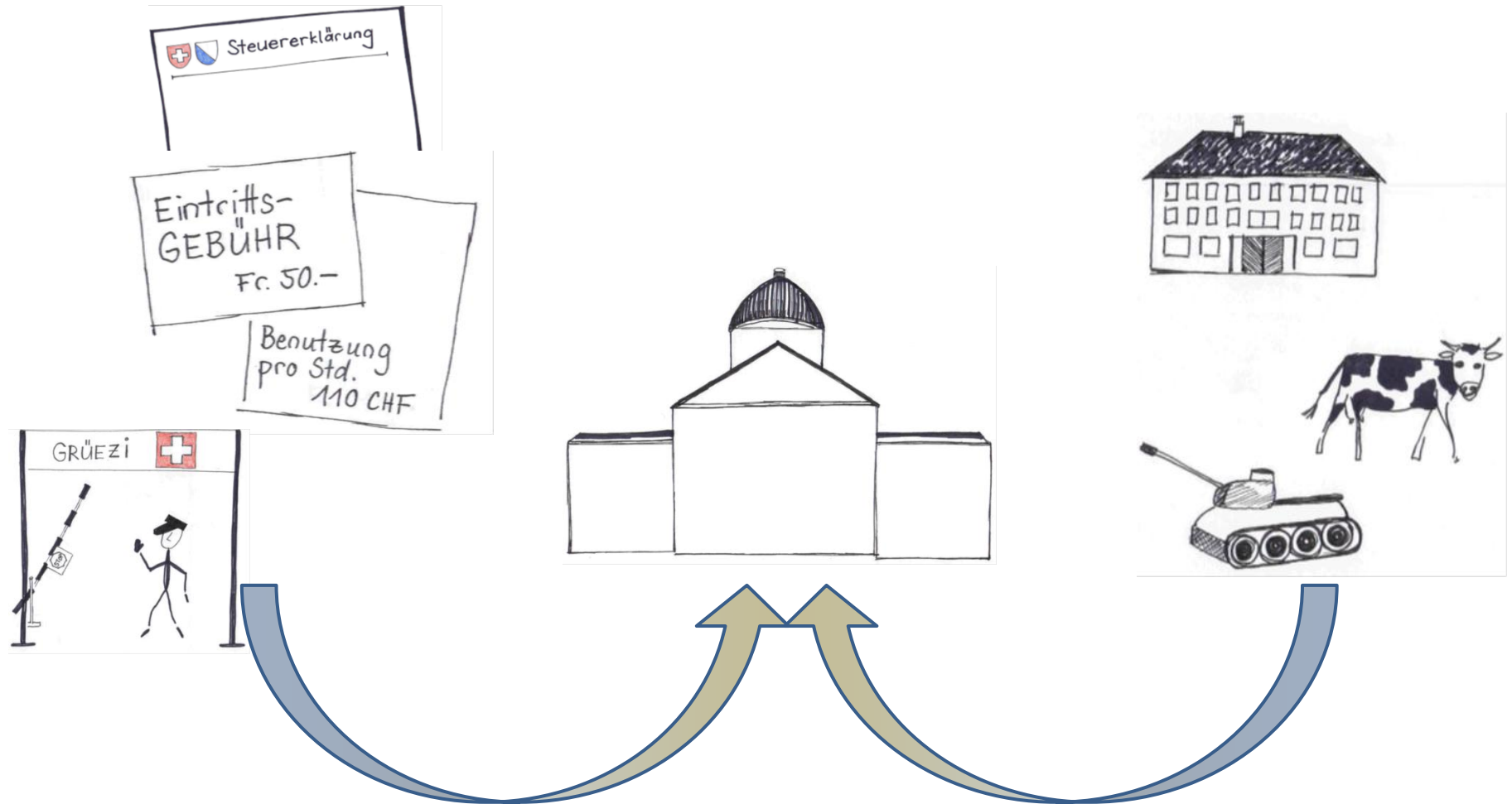
Woher kommt das Geld?



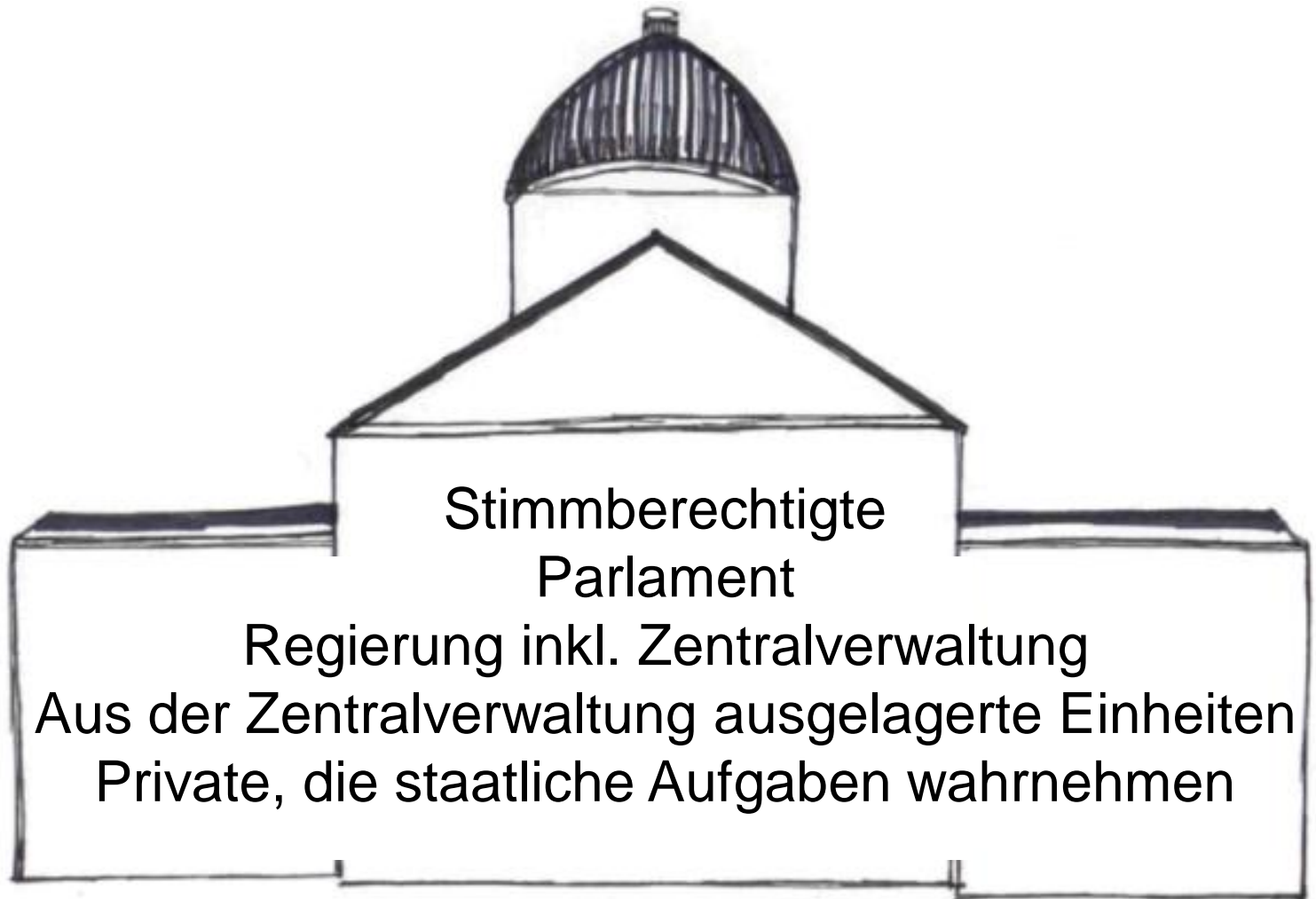
Wohin geht das Geld?



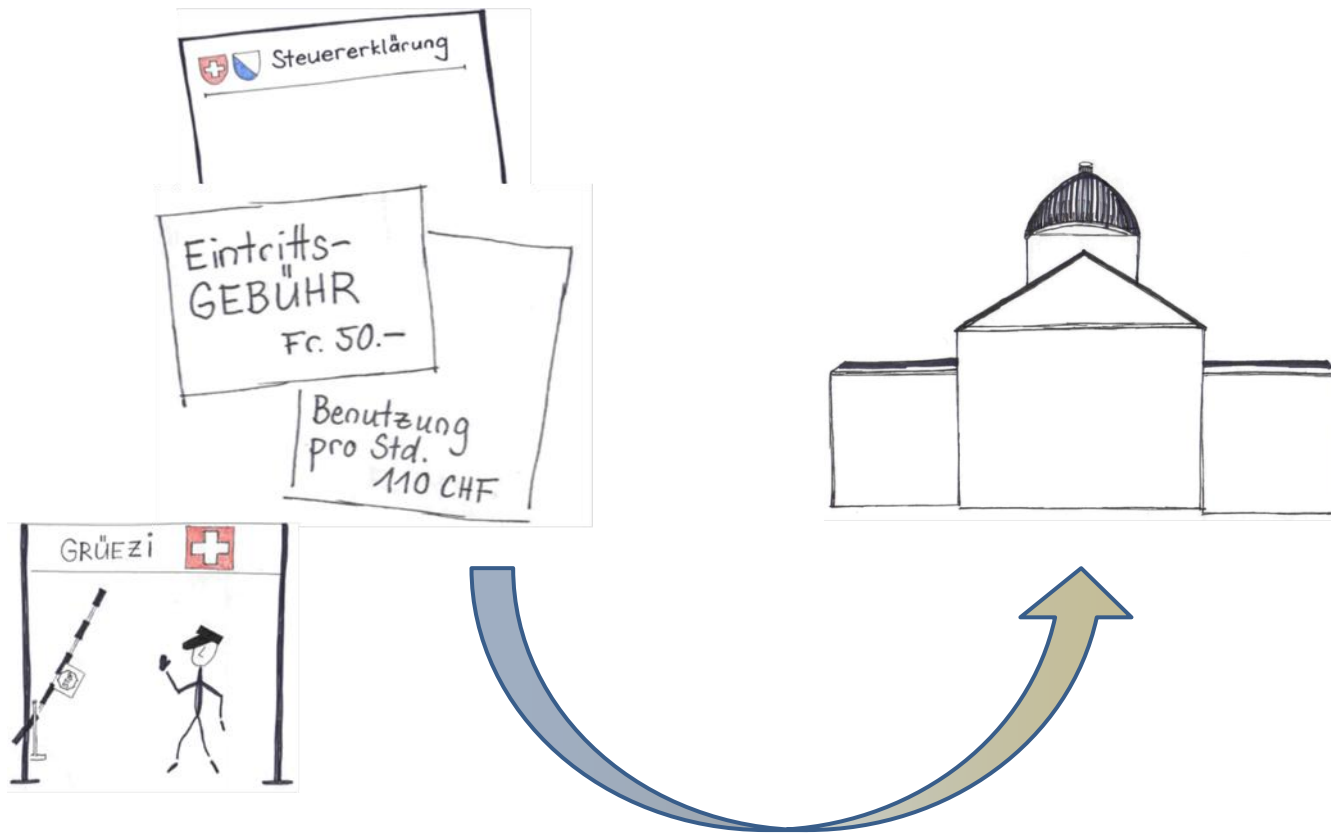
Die Entscheidungsträger im Zentrum der Betrachtung



Wer sind die Entscheidungsträger?



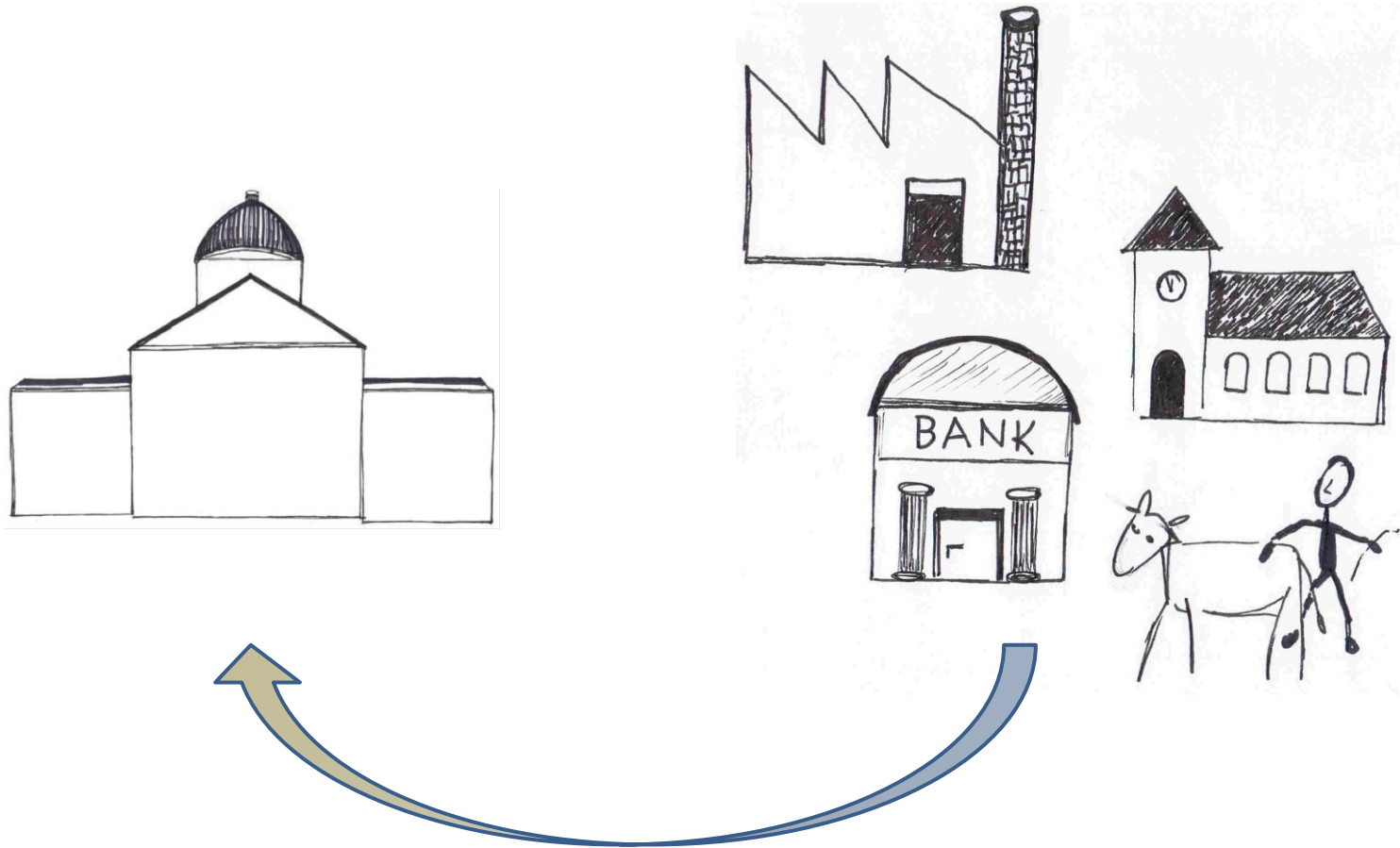
Finanzierung der Entscheidungsträger durch staatliche Einnahmen



Finanzierung durch staatliche Einnahmen

- Mitglieder von Regierung und Parlament:
während der Amtstätigkeit
 - Bundesrat: Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR 172.121.1)
 - Bundesversammlung: Parlamentsressourcengesetz (PRG, SR 171.21)
- Mitglieder von Regierung und Parlament:
nach der Amtstätigkeit
 - Bundesrat: Ruhegehalt gemäss der Verordnung über Besoldung ...
 - Bundesversammlung: Überbrückungshilfe während höchstens 2 Jahren nach Ausscheiden aus dem Amt: Art. 8a PRG

Finanzierung der Entscheidungsträger von privater Seite



Verwaltung



- **Strafrecht**
 - Art. 312 StGB: Amtsmissbrauch, Art. 314 StGB: ungetreue Amtsführung, Art. 322ter StGB: Bestechung
 - Diese Bestimmungen gelten
 - für alle staatlichen Ebenen
 - für Beamte ebenso wie für die Mitglieder von Legislativen und Exekutiven
- **Personalrechtliche Vorgaben**
 - Siehe insbesondere Art. 21 und Art. 23 BPG (SR 172.220.1)
 - Verhaltenskodex Bundesverwaltung
- **Detaillierte Regeln für das Ausgeben von Geld u.a. in:**
 - Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1)
 - Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Regierung und Parlament I



Während der Amtstätigkeit

- Strafrecht: Art. 312, Art. 314 und Art. 322ter ff. StGB
- Unvereinbarkeit mit Berufstätigkeit
 - Bundesrat: Art. 144 Abs. 2 BV: Keine andere Erwerbstätigkeit gestattet.
 - Konkretisiert in Art. 60 RVOG (SR 172.010).
 - Bundesversammlung: keine Regelung
- Offenlegungspflicht
 - Bundesrat: keine Regelung
 - Bundesversammlung: Art. 161 Abs. 2 BV: Interessenbindungen offenlegen.
 - Konkretisiert in Art. 11 ParlG (SR 171.10)
 - <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/NATIONALRAT/Seiten/default.aspx>
 - <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/STAENDERAT/Seiten/default.aspx>
- Ausstandspflicht
 - Bundesrat: Art. 20 RVOG
 - Bundesversammlung: keine Regelung

Regierung und Parlament II



Nach der Amtstätigkeit

- Geltendes Recht: Keine Vorgaben für die Mitglieder von Regierung und Bundesversammlung
- Vorstösse betreffend Karenzpflicht von alt Bundesrätinnen und -räten

Lobbying

- Abgesehen von Art. 69 Abs. 2 ParlG (SR 171.10, Zutrittskarten für zwei Personen) keine Regelung
- Liste der Zutrittsberechtigten auf derselben Website veröffentlicht wie die Interessenbindungen.

Stimmberechtigte: Wahlen und Abstimmungen

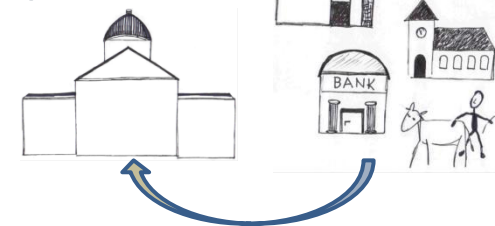


- Auf Ebene Bund gesetzlich geregelt:
 - Voraussetzungen und Ablauf der Wahlen
 - Lancieren von Initiativen und Referenden, Ablauf der Abstimmungen
- Auf Ebene Bund **nicht** gesetzlich geregelt:
 - Keine Begrenzung der Höhe der Propagandaausgaben
 - Keine Offenlegung der Herkunft der Propagandaausgaben
 - Anders Kantone GE und TI: Offenlegung der Spenderinnen und Spender
 - Art. 29A Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP, RSG A 5 05) und Art. 115 Legge sull'esercizio dei diritti politici (RL TI 1.3.1.1)
 - Keine Einschränkungen bezüglich der Personen und Organisationen, die Propaganda betreiben dürfen

Schutz der Willensbildung der Stimmberechtigten



- Art. 34 Abs. 2 BV: Wahl- und Abstimmungsfreiheit: Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe bedeutet insbesondere
 - Verpflichtung der Behörden zu Objektivität bei Abstimmungen und zu Neutralität bei Wahlen
 - Einflüsse von Privaten stellen nur eine unzulässige Einwirkung dar, wenn in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren oder irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Stimmberechtigten unmöglich ist, aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den Quellen zu gewinnen. Siehe hierzu z.B. BGE 135 I 292
- Chancengleichheit und Verhältnismässigkeit:
 - BGE 125 I 441 ff. betreffend Kanton TI: Kandidierende durften nicht mehr als 50'000 Fr. als Spende annehmen. Wenn Kandidierende eigene Mittel in unbegrenzter Höhe einsetzen und Parteien Wahlwerbung in unbegrenzter Höhe betreiben dürfen, verletzt eine solche Grenze die Chancengleichheit und das Verhältnismässigkeitsprinzip.
- Strafrecht: Art. 281 StGB Wahlbestechung
- Fazit
 - Die Rechtsprechung zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit und die Regelung der Wahlbestechung setzen nur massiven Beeinträchtigungen der Entscheidungsfindung durch Private einen Riegel.



Vorstösse für Regelungen betreffend die Mitglieder von Regierung und Parlament

	Vorstösse im Parlament	Volksinitiativen
Umgang mit Interessenkonflikten allgemein	12.452 Rossini 12.3114 Recordon	
Offenlegung der Interessenbindungen	12.452 Rossini	«Transparenz-Initiative» (Bund) «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung» (JUSO AG)
Offenlegung der Nebeneinkünfte	10.419 (†) Rielle	«Transparenz-Initiative» «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung»
Ausstand	12.452 Rossini	
Karenzfrist	Für Mitglieder Bundesrat: 10.511 Binder 10.517 Leutenegger Oberholzer	
Lobbying	11.448 (†) Berberat 12.401 (†) Minder	

†: Dieser Vorstoss ist bereits erledigt, d.h. der Vorstoss wird nicht weiter verfolgt.

Vorstösse für Regelungen der Wahl- und Abstimmungskampffinanzierung

	Vorstösse im Parlament	Volksinitiativen
Offene Buchführung	09.442 (†) Hodgers 10.501 (†) Fraktion SPS 10.3900 Fraktion SPS 11.3116 Chopard-Acklin	«Für die Offenlegung der Politikfinanzierung» (JUSO AG) «Transparenz in der Parteienfinanzierung» (SP etc. Kanton SO)
Offenlegung der Spenden bei Wahlen	09.442 (†) Hodgers 10.501 (†) Fraktion SPS	«Für die Offenlegung der Politikfinanzierung» «Transparenz in der Parteienfinanzierung» «Transparente Politfinanzierung» (BDP LU) «Transparenz-Initiative» (JUSO BL) Ebene Bund: «Mehr Transparenz» (Verein «Mehr Transparenz»)
Offenlegung der Spenden bei Abstimmungen	10.501 (†) Fraktion SPS 10.3900 Fraktion SPS 11.3116 Chopard-Acklin 11.3467 (†) SPK-StR	«Für die Offenlegung der Politikfinanzierung» «Transparenz in der Parteienfinanzierung» «Transparente Politfinanzierung» (BDP LU) «Transparenz-Initiative» «Mehr Transparenz»
Begrenzung der Ausgabenhöhe	10.3900 Fraktion SPS	

Internationale Vorgaben

- Vorgaben zur Bekämpfung der Korruption im weiteren Sinn u.a. von: UNO, OECD, Europarat, EU
- Europarat:
 - Rechtliche Grundlagen u.a.:
 - Resolution (97)24 „portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption“
 - Empfehlung Rec(2003)4 „sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales“ (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>)
 - Rec 1908 (2010) „Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying)“
 - Zuständiges Organ, insbesondere für das Monitoring:
 - GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption, www.coe.int/greco)

Evaluation der Schweiz durch die GRECO

- Erste und zweite Evaluationsrunde
 - Evaluationsbericht vom 4. April 2008
 - Themen u.a.: Unabhängigkeit, Spezialisierung und Mittel der nationalen Stellen, die mit der Verhütung und Bekämpfung von Korruption beauftragt sind; Öffentliche Verwaltung und Korruption
- Dritte Evaluationsrunde
 - Zwei Evaluationsberichte vom 21. Okt. 2011
 - Thema I: Strafbestimmungen (Themen v.a.: Bestechung in- und ausländischer Amtsträger)
 - **Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung, gestützt auf die Empfehlung Rec(2003)4**
 - Die Schweiz muss bis am 30. April 2013 Bericht erstatten über die Umsetzung der Empfehlungen.
- Vierte Evaluationsrunde
 - Thema: Prävention der Korruption von Parlamentsmitgliedern, Richtern und Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden

Siehe

- http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html
- <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2011/2011-07-14/studie-partefinanzierung-f.pdf>

Empfehlungen der GRECO im Evaluationsbericht «Parteienfinanzierung» vom 21. Okt. 2011

- Buchführungsregeln für die Parteien und für die Rechnungslegung von Wahlkampagnen
- Verpflichtung der Parteien und der Kandidierenden, Spenden, die einen bestimmten Betrag übersteigen, zu melden und die Identität der Spendenden anzugeben
- Verbot von Spenden, deren Geber ihre Identität gegenüber der Partei oder der kandidierenden Person nicht preisgeben
- Transparenz der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen durch Dritte erhöhen
- unabhängige Überprüfung der Buchführung von Parteien und Wahlkampagnen
- unabhängige Kontrolle der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen
- Wirksame, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen

Allgemeine Bemerkungen des Berichts:

- Für Abstimmungskampagnen wären vergleichbare Vorschriften gerechtfertigt.
- Die kantonalen Behörden sollen dazu «eingeladen» werden, im gleichen Sinne aktiv zu werden.

Ausgestaltung der Regeln über die Politikfinanzierung: **Ausgangspunkte**

- Die politischen Akteure verfügen über unterschiedliche finanzielle Möglichkeiten.
 - Siehe: Michael Hermann/Mario Nowak, «Das politische Profil des Geldes», abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-02-21/ber-wahlfinanzierung-d.pdf>
- Wenn die Propagandakosten weiter steigen, verstärken sich die ungleichen Chancen.
- Die Schweiz ist durch ihre Mitgliedschaft bei der GRECO verpflichtet, verschiedene Aspekte der Politikfinanzierung einer Regelung zuzuführen.
- Die Bundesverfassung bietet eine genügende Grundlage für Regelungen der Finanzierung der Entscheidungsträger von privater Seite.
 - Gemäss Lukas Schaub, Martina Caroni und Tiziano Balmelli **muss** der Gesetzgeber Massnahmen zum Schutz der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe ergreifen.
- Die Schweiz kann sich an verschiedenen Beispielen im Ausland orientieren.
- Die Schweiz kann und muss bei der Regelung ihren Besonderheiten
 - offener Zugang zu Volksinitiativen und Referenden
 - politisches Engagement von Verbänden, Unternehmen, Privatpersonen
 - MilizsystemRechnung tragen.

Ausgestaltung der Regeln über die Politikfinanzierung: Grundsätze

- Von einer umfassenden Betrachtung der Geldflüsse ausgehen
- Möglichst parallele Regelung für Wahlen und Abstimmungen
- Anwendung der Regeln auf alle politischen Akteure
- Den Zugang zum Einreichen von Wahlvorschlägen sowie zum Lancieren von Initiativen und Referenden nicht erschweren
- Offenlegungspflichten
 - müssen im Dienste einer transparenten Entscheidungsfindung stehen
 - sollen Interessenbindungen aufzeigen
 - sind für die gesamte Zeitachse vorzusehen
 - haben nicht nur bei den Empfängern anzusetzen, sondern auch bei den Gebern
 - müssen die Privatsphäre und das Stimmgeheimnis der natürlichen Personen wahren
- Von Anfang an Kontrollorgane und Sanktionen mitdenken

Für eine umfassende Sicht

