

# Organisation der politischen Parteien und Parteienfinanzierung<sup>1</sup>

PD Dr. iur. Patricia M. Schuess Rütimann, Rechtsanwältin (Zürich)

«Die Partei, die Partei, die hat immer Recht.»

Diese Phrase stammt aus dem «Lied der Partei», das 1949 vom Schriftsteller Louis Fürnberg<sup>2</sup> als Huldigung an den Parteitag der kommunistischen Partei der Tschechoslowakei geschrieben wurde. Es diente später als Hymne der SED. Es illustriert das marxistisch-leninistische Parteiverständnis.<sup>3</sup> Im Vordergrund steht im Folgenden nicht die politikwissenschaftliche oder historische Beurteilung einzelner Parteien, sondern eine Analyse der die Schweizer Parteien betreffenden gesetzlichen Regelung.

In der Schweiz gibt es nicht «das» Gesetz über die politischen Parteien. Wer die Systematische Sammlung des Bundesrechts durchblättert, findet weder ein Parteiengesetz noch ein Gesetz gegen das unlautere Verhalten in der Politik. Heisst das, dass die Schweizer Parteien – so wie es der Refrain «Die Partei, die Partei, die hat immer

Recht» suggeriert – tatsächlich immer Recht haben? Oder konkreter gefragt: Können die Parteien mit ihren Mitgliedern nach Belieben umspringen und dürfen sie mit ihrem Geld machen, was sie wollen?

Dieser Beitrag erläutert zunächst die Organisation der Parteien. Er beschreibt, wer Mitglied der Bundesparteien ist und welche Folgen die Mitgliedschaft zeitigt. Ist dies geklärt, kann der Parteiausschluss analysiert werden. Angesichts der knappen Kassen der meisten Parteien drängt sich nicht die Frage nach den Ausgaben der Parteien auf, sondern nach ihren Einnahmen. Deshalb werden die beiden folgenden Fragen beantwortet: Dürfen die Schweizer Parteien jede Spende entgegennehmen? Dürfen sie geheim halten, woher ihre Mittel stammen?

## 1. Die Parteien und ihre Mitglieder

Die Schweizer Parteien konstituieren sich als Vereine, und zwar in der Regel auf jeder staatlichen Ebene. Sowohl die lokalen Sektionen als auch die Kantonal- und Bundesparteien bilden einen Verein. Vereine sind gemäss Art. 60 Abs. 1 ZGB ausdrücklich dazu befugt, sich einem politischen Zweck zu verschreiben. Das Vereinsrecht enthält weder besondere Bestimmungen für Vereine mit politischem Zweck noch für die Organisation von Vereinen, die in mehreren Regionen aktiv werden oder sich über zwei oder mehr Ebenen organisieren.<sup>4</sup>

*Die Autorin befasst sich mit den aktuellen und nicht nur im Ausland heftig diskutierten Fragen, wie die politischen Parteien den Umgang mit ihren Mitgliedern gestalten können, welches die rechtlichen Bestimmungen sind, nach denen sich ein Parteiausschluss zu richten hat und welche Offenlegungspflichten den Parteien obliegen, wenn sie Gelder entgegennehmen und dabei allfällige Bindungen eingehen. Sie gelangt zum Schluss, dass die politischen Parteien in der Schweiz eine grosse Freiheit geniessen und keine weiteren rechtlichen Schranken zu beachten haben als jene, die ihnen vom Vereinsrecht auferlegt werden. Damit unterliegen sie denselben Bestimmungen wie andere politische Akteure, namentlich die Verbände. Zi.*

*L'auteure traite de questions actuelles, qui ne sont pas seulement discutées à l'étranger, en particulier celles de savoir comment les partis politiques peuvent organiser leurs relations avec leurs membres, quelles sont les dispositions qui régissent l'exclusion d'un membre et quels sont les devoirs de transparence qui reposent sur les partis lorsqu'ils acceptent des dons et entrent ainsi dans une relation particulière. Elle arrive à la conclusion que les partis politiques jouissent en Suisse d'une grande liberté et qu'ils ne connaissent pas d'autres limites que celles imposées par le droit de l'association. Ils sont ainsi soumis aux mêmes règles que d'autres acteurs politiques, notamment les fédérations. P.P.*

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung der am 7. März 2011 an der Universität Zürich gehaltenen Antrittsvorlesung. Der Vortragsstil wird beibehalten.

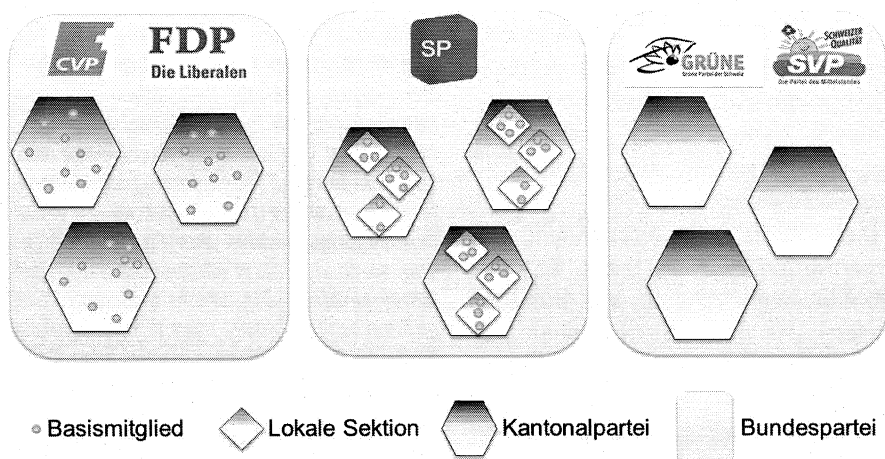
<sup>2</sup> Geboren 1909 in Jihlava (Tschechische Republik), gestorben 1957 in Weimar. Jüdischer Dichter, Komponist und Journalist deutscher Muttersprache.

<sup>3</sup> Joachim Kahl, «Die Partei, die Partei, die hat immer recht ...» Kritik der marxistisch-leninistischen Partei, Aufklärung und Kritik, Sonderheft 10 2005 88.

<sup>4</sup> Hans Michael Riemer, Die Rechtsstellung der Sektionen und der Sektionsmitglieder im Vereinsverband, in: Individuum und Verband. Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2006, Zürich 2006, 152 f.

### a) Die Mitglieder der Bundesparteien

Wer Mitglied eines Vereins ist, ergibt sich aus seinen Statuten. Für die fünf grössten Parteien sieht dies auf der nationalen Ebene wie folgt aus:



In der CVP und der FDP sind sowohl die Basismitglieder als auch die Kantonalparteien Vereinsmitglieder der Bundespartei. In der SPS sind neben den Basismitgliedern und den Kantonalparteien auch die lokalen Sektionen Vereinsmitglieder der Bundespartei. Mitglieder der GPS und der SVP sind die Kantonalparteien.<sup>5</sup> Den Basismitgliedern kommen in diesen beiden Bundesparteien keine Mitgliedschaftsrechte zu. Wer nicht Mitglied eines Vereins ist, kann aus diesem weder austreten noch ausgeschlossen werden. Dies wurde im Fall von Bundesrätin Widmer-Schlumpf deutlich: Da die Basismitglieder nicht Mitglied der SVP Schweiz sind, war es ihr nicht möglich, Bundesrätin Widmer-Schlumpf auszuschliessen.<sup>6</sup> Hingegen konnte die SVP Schweiz die SVP Kanton Graubünden ausschliessen, was sie denn im Frühsommer 2008 bekanntlich auch tat. Die SVP Kanton Graubünden war bis dahin wie

die übrigen SVP-Kantonalparteien ein Vereinsmitglied der SVP Schweiz. Wer die Vereinsmitglieder einer Partei sind, ist auch deshalb von Bedeutung, weil sie ein Recht auf Teilnahme an der Willensbildung<sup>7</sup> und damit das Recht auf Information<sup>8</sup> haben. Gemäss Art. 64 Abs. 3 ZGB kann überdies ein Fünftel der Mitglieder die Einberufung der Delegiertenversammlung verlangen. Art. 75 ZGB ermöglicht den Mitgliedern die Anfechtung von Vereinsbeschlüssen.

### b) Das oberste Willensbildungsorgan der Bundesparteien

Bezüglich der Zusammensetzung des obersten Willensbildungsorgans, also der Delegiertenversammlung<sup>9</sup> oder des Parteitags<sup>10</sup>, folgen die Schweizer Parteien drei unterschiedlichen Modellen:

Bei den Parteien des *ersten Modells* ist das Wahlergebnis massgebend. In

der FDP hat jede Kantonalpartei Anspruch auf vier Delegierte. Die weiteren Sitze der Delegierten werden «nach Massgabe der Nationalratsmandate der Kantonalparteien aufgeteilt».<sup>11</sup> Der Delegiertenversammlung der SVP gehören 600 Delegierte der Kantonalparteien an. Jede hat vorweg Anrecht auf acht Delegierte. Der grösste Teil der restlichen Delegierten wird den Kantonalparteien «aufgrund der Wählerstimmen bei den Nationalratswahlen» zugeteilt.<sup>12</sup> Wird auf die Stimmenprozente abgestellt, werden die Kantonalparteien einander gleichgestellt. Ist die absolute Anzahl Wählerstimmen massgebend, stellen die Kantonalparteien aus grossen Kantonen eine massiv grössere Delegation. Diese Ungleichbehandlung ist nicht willkürlich. Die in den grossen Kantonen beheimateten Parteien sind nämlich zum Beispiel für die Berichterstattung der überregionalen Medien von besonderer Bedeutung.

<sup>5</sup> Diesem Modell folgen auch die BDP, die EVP und die GLP.

<sup>6</sup> Aus diesem Grund wurden die Statuten der SVP am 4.10.2008 um Art. 9 Abs. 3 bis 5 ergänzt.

<sup>7</sup> Zu den mit dem Stimmrecht verbundenen Nebenrechten siehe z.B.: *Hans Michael Riemer*, Berner Kommentar. ZGB: Die Vereine, Bern 1990, Art. 67 ZGB Rz. 27 ff.

<sup>8</sup> Zum Recht auf Information siehe z.B.: *Riemer* (Fn. 7) Syst. Teil Rz. 480 und *Margareta Baddeley*, *L'association sportive face au droit*, Diss. Genève, Basel 1994, 174.

<sup>9</sup> Art. 24 Abs. 1 Statuten CVP, Art. 14.2 Statuten FDP, Art. 6.1 Statuten GPS, Art. 13 Statuten SVP.

<sup>10</sup> Art. 11 Ziff. 1 Statuten SPS.

<sup>11</sup> Art. 14.1 Abs. 2 Statuten FDP.

<sup>12</sup> Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 Statuten SVP.

Bei den Parteien des zweiten Modells bestimmt allein die Mitgliederzahl die Anzahl der Delegierten. Dieses Modell hat von den grossen Parteien einzig die SPS gewählt. Die grösste Anzahl der Delegierten am Parteitag stellen die lokalen Sektionen. Jede hat Anspruch auf mindestens einen Delegierten. Sektionen mit mehr als 50 Mitgliedern haben entsprechend ihrer Mitgliederzahl Anspruch auf zusätzliche Delegierte.<sup>13</sup>

Eine Kombination der beiden Modelle sehen die CVP und die GPS vor. Die Anzahl der Delegierten der CVP-Kantonalparteien hängt sowohl von den Wählerstimmen als auch von der Mitgliederzahl ab.<sup>14</sup> In der GPS gibt es drei Varianten (1 Delegierter pro 1500 Wähler, 1 Delegierter pro 2% Wahlstimmen oder 1 Delegierter pro 150 Parteimitglieder). Massgebend ist die für die jeweilige Kantonalpartei günstigste Variante.<sup>15</sup>

Es stellt sich die Frage, ob nicht jede Kantonalpartei gleich viel Gewicht haben müsste in der Delegiertenversammlung oder ob in den Parteien, in denen auch die Basismitglieder Vereinsmitglieder der Bundespartei sind, nicht deren Anzahl entscheidend sein sollte. Immerhin sagt Art. 67 Abs. 1 ZGB: «Alle Mitglieder haben in der Vereinsversammlung das gleiche Stimmrecht.» Bei Art. 67 Abs. 1 ZGB handelt es sich jedoch um eine dispositive Bestimmung.<sup>16</sup> Von der Gleichbehandlung der Mitglieder kann deshalb abgewichen werden, sofern die Ungleichbehandlung nicht willkürlich ist.<sup>17</sup> Die Grösse und der Erfolg der Kantonalparteien dürfen bei der Zuteilung der Delegiertenstimmen berücksichtigt werden – sowohl dann, wenn nur die Kantonalparteien Vereinsmitglieder der Bundespartei sind, als auch wenn die Kantonalparteien oder Sektionen zusammen mit ihren Mitgliedern Vereinsmitglieder der Bundespartei sind.<sup>18</sup> Jede Partei möchte nämlich viele Mitglieder und in allen Wahlen gut abschneiden. Durch die Berücksichtigung der Wahlergebnisse gewinnt ein Element Einfluss auf die Machtverteilung in der Bundespartei, das nichts mit der Ausgestaltung der Parteien als Verein zu tun hat, die Verankerung der Kantonalparteien in der Wählerschaft. Dieses Element knüpft am Zweck der Par-

teien an. Es erinnert daran, dass sich die Parteien im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Mitglieder und den Interessen der Wählerinnen und Wähler bewegen.

In Deutschland wäre es unzulässig, die Zusammensetzung des obersten Willensbildungsorgans allein auf Wahlergebnisse zu stützen. Gemäss dem deutschen Parteiengesetz (PartG)<sup>19</sup> bemisst sich nämlich die Anzahl der Delegierten «in erster Linie nach der Zahl der vertretenen Mitglieder». Höchstens die Hälfte der Delegierten darf «nach dem Verhältnis der ... Wählerstimmen» aufgeschlüsselt werden.<sup>20</sup> Das deutsche Parteiengesetz macht den Parteien überdies weitere Vorgaben zur Willensbildung. So müssen zum Beispiel Vorstandsmitglieder und Delegierte immer geheim gewählt werden.<sup>21</sup>

### c) Der Ausschluss von Mitgliedern

Sind die Ausschlussgründe in den Statuten eines Vereins sehr allgemein formuliert, in einer wenig bestimmten Generalklausel umschrieben<sup>22</sup> oder lassen die Statuten die Ausschliessung ohne Angabe von Gründen zu, dürfen die Gerichte den Ausschluss wegen Art. 72 Abs. 2 ZGB nicht frei überprüfen. Erfolg hat eine Anfechtung des Ausschlusses in diesen Konstellationen nur bei einer Verletzung von Verfahrensregeln oder wenn das Mitglied darlegen kann, dass die Ausschliessung rechtsmissbräuchlich war.<sup>23</sup> Ein Rechtsmissbrauch liegt gemäss Bundesgericht selbst dann nicht zwingend vor, wenn die Vorwürfe des Vereins an das Mitglied «in entscheidenden Punkten unzutreffend» sind.<sup>24</sup> Das Bundesgericht lässt für den Ausschluss überdies ein Zerwürfnis zwischen dem Mitglied und dem Verein genügen.<sup>25</sup> Diese privilegierte Aus-

<sup>13</sup> Art. 11 Ziff. 3 Statuten SPS.

<sup>14</sup> Art. 24 Abs. 3 Statuten CVP.

<sup>15</sup> Art. 6.3.4 Statuten GPS.

<sup>16</sup> Siehe z.B.: *Riemer* (Fn. 7) Art. 67 ZGB Rz. 8.

<sup>17</sup> Siehe z.B.: *Riemer* (Fn. 7) Art. 70 ZGB Rz. 149 ff.

<sup>18</sup> Siehe insbesondere: *Christine Sattiva Spring*, *Les fédérations à but idéal en droit Suisse*, Diss., Lausanne 1990, 199 und *Hans Peter Weber-Dürler*, *Gesellschafterversammlung, Urabstimmung und Delegiertenversammlung*, Diss. Zürich, Bern 1973, 152.

<sup>19</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I, 149), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I, 3673).

<sup>20</sup> § 13 PartG: «... Die Zahl der Vertreter des Gebietsverbandes ist in erster Linie nach der Zahl der vertretenen Mitglieder zu bemessen. Die Satzung kann bestimmen, dass die restliche Zahl der Vertreter, höchstens die Hälfte der Gesamtzahl, nach dem Verhältnis der ... erzielten Wählerstimmen auf die Gebietsverbände aufgeschlüsselt wird.»

<sup>21</sup> § 15 Abs. 2 PartG.

<sup>22</sup> Ausführlich hierzu: BGE 131 III 97 ff., 98 ff. Erw. 2.1 und 2.2.

<sup>23</sup> Siehe z.B.: *Anton Heini/Urs Scherrer*, in: *Basler Kommentar. ZGB I*, Heinrich Honsell/Nedim Peter Vogt/Thomas Geiser (Hrsg.), 4. Auflage, Basel 2010, Art. 72 ZGB Rz. 11, *Wolfgang Portmann*, *SPR II/5: Das Schweizerische Vereinsrecht*, 3. Auflage, Basel 2005, Rz. 338 ff.

<sup>24</sup> BGE 131 III 97 ff., 101 Erw. 2.3.

<sup>25</sup> BGE 131 III 97 ff., 102 Erw. 2.3.

schlussautonomie – von der die Bundesparteien wegen der offenen Formulierungen in ihren Statuten profitieren<sup>26</sup> – geht sehr weit.

Anders beurteilen Lehre<sup>27</sup> und Rechtsprechung den Ausschluss aus Berufs- und Standesorganisationen respektive Wirtschaftsverbänden, die für die Mitglieder von erheblicher beruflicher oder wirtschaftlicher Bedeutung sind. Weil Parteien einen klassischen idealen Zweck verfolgen, gelten die von Lehre und Rechtsprechung herausgearbeiteten Einschränkungen für sie nicht. Selbst auf Parteimitglieder mit einer bezahlten Beschäftigung in der Partei oder einem entschädigten öffentlichen Amt wirkt sich ein Ausschluss nicht so gravierend auf ihre «wirtschaftliche Entfaltung» und ihr «berufliches Ansehen»<sup>28</sup> aus.<sup>29</sup> Aus der Partei Ausgeschlossene verlieren ihr öffentliches Amt in der Regel nicht. Ob sie bei der Wiederwahl schlechtere Chancen haben als nach einer erneuten Nomination durch die Partei, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Überdies ist daran zu erinnern, dass auch Parteimitglieder keinen Anspruch auf eine erneute Nomination oder Wiederwahl haben. Die zurückhaltende Überprüfung von Parteiausschlüssen ist deshalb gerechtfertigt.<sup>30</sup>

## 2. Die Parteien und ihre Einnahmen

Auf Bundesebene findet sich mit Ausnahme der Bestimmungen über die Abzugsfähigkeit von Parteispenden<sup>31</sup> keine Regelung über die Parteispenden. Keine Bestimmung macht den Parteien und den anderen Akteuren, die an der Meinungs- und Willensbildung teilnehmen, besondere Vorgaben bezüglich der Buchführung. Keine Bestimmung verpflichtet sie, ihre Finanzen offenzulegen oder einer Be-

hörde Einblick zu gewähren.<sup>32</sup> Anfang Februar 2011 beauftragte Bundesrätin Sommaruga das Bundesamt für Justiz, «ein rechtsvergleichendes Gutachten zur Regelung der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen» zu verfassen.<sup>33</sup> Fast zeitgleich, am 4. Februar 2011, entschied die Staatspolitische Kommission des Nationalrates, der Parlamentarischen Initiative der Sozialdemokratischen Fraktion für eine «Offenlegungsstelle für die Parteienfinanzungen» (10.501) keine Folge zu geben. Vorstösse für mehr Transparenz waren im Parlament bisher chancenlos.

Dennoch bewegen sich die Parteien und die übrigen Personen und Organisationen, die sich an Wahl- und Abstimmungskämpfen beteiligen, auch heute nicht im rechtsfreien Raum. In BGE 125 I 441 ff. prüfte das Bundesgericht Vorschriften aus dem Kanton Tessin auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 34 Abs. 2 BV: Der Tessiner Gesetzgeber wollte die Unabhängigkeit der Kandidierenden stärken. Sein Gesetz über die politischen Rechte von 1998 (LEDP)<sup>34</sup> verpflichtete Parteien, Gruppierungen und Kandidierende, Spenden ab einer gewissen Höhe der Staatskanzlei zu melden und die Identität dieser Grossspenderinnen und -spender bekannt zu geben. Diese Offenlegungspflichten wurden nicht kritisiert. Angefochten wurde hingegen Art. 115 Abs. 2 LEDP. Er sah vor, dass Dritte Kandidatinnen und Kandidaten nicht mehr als 50 000 Fr. überweisen dürfen. Diese Beschränkung versties gemäss Bundesgericht gegen den Grundsatz der Chancengleichheit und gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip, insbesondere deshalb, weil für die Parteien keine Obergrenzen bei den Wahlkampfausgaben galten und die Kandidierenden eigene Mittel in unbeschränkter Höhe einsetzen durften.

<sup>26</sup> Art. 15 Abs. 2 Statuten CVP: «Verstösst eine Kantonalpartei offenkundig gegen Grundsätze, Statuten oder Interessen der CVP Schweiz, so kann der Vorstand der Bundespartei sie ausschliessen ...» Art. 4.4 Statuten GPS: «Die Delegiertenversammlung kann den Ausschluss von Gruppen beschliessen, insbesondere, wenn deren Aktivitäten den Zielen der Föderation zuwiderlaufen oder der Föderation schaden. Sie ist dabei nicht verpflichtet, Gründe anzugeben.» Art. 3 Ziff. 10 Satz 1 Statuten SPS: «Die Sektion kann ... ein Mitglied, das gegen die Ziele und Interessen der Partei verstösst, ausschliessen.» Art. 9 Abs. 2 Statuten SVP: Satz 1: «Organisationen ..., die den Interessen der SVP Schweiz in grober Weise zuwiderhandeln oder deren Ansehen schädigen, können ... aus der SVP Schweiz ausgeschlossen werden.» Satz 3 «Der Ausschluss bedarf keiner Begründung.»

<sup>27</sup> Nachweise insbesondere bei: Peter Loser, Vereinsmitgliedschaft im Spannungsfeld von Ausschlussautonomie und Handels- und Gewerbefreiheit: BGE 123 III 193, recht 1998, 34 ff. und Portmann (Fn. 23) Rz. 344 ff.

<sup>28</sup> BGE 123 III 193 ff., 194.

<sup>29</sup> A.M. Matthias Jaggi, Unter welchen Voraussetzungen ist der Ausschluss eines Mitgliedes aus einer politischen Partei zulässig?, Jusletter, 30.6.2008, Rz. 47–49.

<sup>30</sup> A.M. Jaggi (Fn. 29) Rz. 50. Eine deutsche Partei darf ein Mitglied gemäss § 10 Abs. 4 PartG nur ausschliessen, «wenn es vorsätzlich gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei verstösst und ihr damit schweren Schaden zufügt.»

<sup>31</sup> Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien (AS 2010 449 ff.).

<sup>32</sup> Zu den Offenlegungspflichten in den Kantonen Genf und Tessin siehe: Martina Caroni, Geld und Politik, Habil., Bern 2009, 180–182.

<sup>33</sup> Daniel Foppa/Bruno Kaufmann/Oliver Meiler, Sommaruga möchte transparentere Parteienfinanzierung, Tages-Anzeiger, 2.2.2011, S. 6. Siehe jedoch die ablehnende Antwort des Bundesrates vom 23.2.2011 auf die Interpellation «Finanzierung von Abstimmungskämpfen» (10.3900).

<sup>34</sup> Legge sull'esercizio dei diritti politici (RL 1.3.1.1.), Bollettino Ufficiale 1998, 365 ff.

### 3. Rechtsvergleich

#### a) Deutschland

Das deutsche Parteiengesetz (PartG)<sup>35</sup> regelt die direkte staatliche Finanzierung der Parteien. Ihre Höhe hängt gemäss § 18 Abs. 1 PartG vom Wahlerfolg der Partei, von den Mitgliederbeiträgen und den Abgaben der Mandatäre sowie von den eingeworbenen Spenden ab.<sup>36</sup> Voraussetzung für die staatliche Finanzierung sind ein gewisser Wahlerfolg und das Vorlegen eines Rechenschaftsberichtes.<sup>37</sup>

§ 25 PartG regelt ausführlich, von wem die Parteien Spenden annehmen dürfen und von wem nicht. Unzulässig sind insbesondere Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und von gemeinnützigen oder kirchlichen Organisationen. Spenden von juristischen Personen und von Unternehmen sind unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Die Höhe der Spenden ist nicht begrenzt. Wendet ein Spender oder eine Spenderin einer Partei in einem Jahr 10 000 Euro oder mehr zu, so ist sein oder ihr Name mit Adresse im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen. Wie dieser ausgestaltet sein muss, hält § 24 PartG detailliert fest.

#### b) Belgien

Anstoss für das belgische Gesetz vom 4. Juli 1989 über die Beschränkung und Kontrolle der Wahlkampfausgaben und über die Finanzierung und die offene Buchführung der politischen Parteien<sup>38</sup> waren finanzielle Probleme mehrerer etablierter Parteien und verschiedene Korruptionsfälle. Das Gesetz statuiert die direkte staatliche Finanzierung der Parteien. Erringt eine Partei einen Sitz im nationalen Parlament, werden ihr ein Grundbetrag plus eine bestimmte Summe pro Stimme ausgeschüttet.<sup>39</sup>

Für Spenden an die Parteien und die Kandidatinnen und Kandidaten sieht Art. 16<sup>bis</sup> Gesetz vom 4. Juli 1989 Einschränkungen vor: Spenden von juristischen Personen und anderen Organisationen sind verboten. Spenden von natürlichen Personen sind begrenzt (höchstens 500 Euro an eine Partei oder eine Kandidatin/einen Kandidaten; sofern Spenden auf mehrere Parteien/Kandidierende aufgeteilt werden, darf ihr Total höchstens 2000 Euro betragen)<sup>40</sup>. Die Parteien sind wie die Kandidierenden verpflichtet, die Identität aller Personen zu registrieren, die ihnen in einem Jahr mehr als 125 Euro zuwenden.<sup>41</sup> Die Parteien und die Kandidierenden müssen ihre Wahlkampfausgaben offenlegen, überdies dürfen diese eine bestimmte Obergrenze nicht überschreiten.<sup>42</sup> Art. 23 ff. Gesetz vom 4. Juli 1989 verpflichten die Parteien zur offenen Buchführung und zur Berichterstattung.

#### c) Fazit aus dem Vergleich von Deutschland und Belgien

Werden die Regelungen von Deutschland und Belgien einander gegenübergestellt, ist der Befund eindeutig: Deutschland macht den Parteien detaillierte Vorgaben zur Organisation,<sup>43</sup> während Belgien strenge Regeln kennt bezüglich Herkunft und Höhe der Spenden und bezüglich der Wahlkampfausgaben.

Dieser Unterschied lässt sich historisch erklären. Das deutsche Parteiengesetz findet seine Grundlage in Art. 21 GG.<sup>44</sup> Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG statuiert das Gebot innerparteilicher Demokratie.<sup>45</sup> Er schreibt den Parteien vor, dass ihre innere Ordnung «demokratischen Grundsätzen entsprechen» muss. Formuliert wurde dieser unmittelbar geltende Grundsatz in Erinnerung an die Zeit der NS-Herrschaft und mit Blick auf die Verhältnisse in der DDR.<sup>46</sup> Belgien blieb die leid-

<sup>35</sup> Siehe Fn. 19.

<sup>36</sup> Gemäss § 18 Abs. 3 PartG erhalten die Parteien jährlich 0,70 Euro für jede gültige Stimme und «0,38 Euro für jeden Euro, den sie als Zuwendung (eingezahlter Mitglieds- oder Mandatsträgerbeitrag oder rechtmässig erlangte Spende) erhalten haben ...»

<sup>37</sup> § 19a Abs. 1 und 2 PartG.

<sup>38</sup> Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques. Abrufbar unter: <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>. In der Rubrik «Nature juridique» auswählen: «loi». In der Rubrik «Date promulgation» eintippen: «1989-07-04».

<sup>39</sup> Art. 16 Gesetz vom 4. Juli 1989: Zurzeit beträgt der Grundbetrag 125 000 Euro, dazu kommen 1,25 Euro pro Stimme.

<sup>40</sup> Mitgliederbeiträge und Abgaben der Mandatäre gelten nicht als Spenden.

<sup>41</sup> Art. 16<sup>bis</sup> und Art. 16<sup>ter</sup> Gesetz vom 4. Juli 1989.

<sup>42</sup> Art. 2 und Art. 6 Gesetz vom 4. Juli 1989.

<sup>43</sup> Siehe sogleich sowie Kapitel 1.b und Fn. 30.

<sup>44</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I, 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I, 944).

<sup>45</sup> Siehe z.B.: *Christoph Gusy*, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare, Erhard Denninger et al. (Hrsg.), Neuwied 2001, Art. 21 GG Rz. 65.

<sup>46</sup> *Gusy* (Fn. 45) Art. 21 GG Rz. 66 und 13. *Hans H. Klein*, in: Grundgesetz. Kommentar begründet von Theodor Maunz und Günter Dürig, Roman Herzog et al. (Hrsg.), München 2001, Art. 21 GG Rz. 332: «Die Vorschrift des Art. 21 Abs. 1 S. 3 [...] beruht auf Erfahrungen mit Parteien, die nach dem «Führerprinzip» organisiert waren oder die politische Leitungsfunktion einem kleinen Kreis führender Funktionäre ... vorbehielten, wie es bei faschistischen und kommunistischen Parteien der Fall war und ist.» Sehr ähnlich: *Rudolf Streinz*, in: Das Bonner Grundgesetz. Kommentar begründet von Hermann v. Mangoldt, fortgeführt von Friedrich Klein, Christian Starck (Hrsg.), München 2000, Art. 21 GG Rz. 150.

volle Erfahrung einer aus den eigenen Reihen hervorgegangenen Diktatur erspart. Ziel des belgischen Gesetzes war die Beschränkung und Kontrolle der Wahlkampfausgaben. Entsprechend macht es den Parteien keine Vorgaben über ihre innere Ordnung. In diesem Punkt steht das auf die finanziellen Angelegenheiten der Parteien und Kandidierenden konzentrierte belgische Gesetz dem geltenden Schweizer Recht näher als das deutsche Parteiengesetz.

#### 4. Zur Forderung nach mehr Transparenz in der Schweiz

Im Hinblick auf die durch Bundesrätin Sommaruga und verschiedene junge Politiker in Gang gebrachte Diskussion über die Transparenz ist besonders auf zwei Punkte hinzuweisen:

- Das Schicksal der Schweiz entscheidet sich nicht allein am Wahltag, sondern anlässlich jeden Urnenganges.
- Die Parteien sind nicht die einzigen – und schon gar nicht die mächtigsten – politischen Akteure in der Schweiz.<sup>47</sup>

##### a) Die Schweiz kennt Wahlen und Abstimmungen

Die Schweizer Stimmberechtigten wählen nicht nur Parlamentarierinnen und Parlamentarier, sondern insbesondere auch die Mitglieder von Exekutiven und Gerichten.<sup>48</sup> Überdies werden die Schweizerinnen und Schweizer auch zu Sachfragen an die Urnen gerufen. Dies müsste beim Erlass von Normen über die Transparenz wie folgt berücksichtigt werden:

- Wenn eine Pflicht eingeführt wird zur Offenlegung der im Wahlkampf eingesetzten Mittel, so muss sie sich auf jede Wahl erstrecken, nicht nur auf Parlamentswahlen.

- Wenn eine Ausgabenlimite festgelegt wird, dann muss für alle Wahlen eine Ausgabenlimite gelten.
- Offenlegungspflichten und Ausgabenlimiten müssen auch für Sachabstimmungen gelten.<sup>49</sup> Schliesslich sind Wahlen und Abstimmungen von Bedeutung.<sup>50</sup> Überdies profitieren Politikerinnen und Politiker, Parteien und andere Gruppierungen bei den Wahlen vom Ansehen, das sie in einem Abstimmungskampf erworben haben.

##### b) Die Parteien sind nicht die einzigen politischen Akteure

###### aa. Pflicht zur Gleichbehandlung

Zur Stärkung der Transparenz nur die Parteien Offenlegungspflichten zu unterwerfen, widerspräche dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. Und zwar aus folgenden Gründen: Jedermann darf Wahlvorschläge für die Nationalratswahlen einreichen.<sup>51</sup> Die Einzelstimmenkonkurrenz, das Kumulieren und vor allem das Panaschieren schwächen die Parteien.<sup>52</sup> Zwar stellen Interessenverbände in der Regel keine eigenen Wahllisten zusammen, doch nehmen sie mittels Empfehlungen und durch die Unterstützung von Kandidierenden aktiv am Wahlkampf teil. Dasselbe gilt für Einzelpersonen, die grössere Summen für die Unterstützung einer Kandidatin oder eines Kandidaten einsetzen. Eine Unterschriftenliste für ein Referendum kreieren, Unterschriften sammeln sowie den Anstoss für das Lancieren einer

Volksinitiative geben, darf jedermann.<sup>53</sup> Weder auf der Unterschriftenliste noch anderswo müssen sich die Urhe-

356 ff. und Denise Brühl-Moser, Die schweizerische Staatsleitung, Habil. Basel, Bern 2007, 973 ff.

<sup>48</sup> Verschiedene Vorstösse verlang(t)en eine weiter gehende Offenlegung der Interessenbindungen der Ratsmitglieder, unter anderem die Anfang 2011 angekündigte «Eidgenössische Volksinitiative «Für die Offenlegung der Politiker-Einkünfte (Transparenz-Initiative)», BBl 2011 4521 ff. Am 12.4.2011 lehnte der Nationalrat die Parlamentarische Initiative «Für mehr Transparenz bei Einkünften, Entschädigungen und anderen Vorteilen von Mitgliedern der eidgenössischen Räte» (10.419) und das Postulat «Vertrauen durch Transparenz» (10.3268) ab: Amtl.Bull. NR 2011 619.

<sup>49</sup> Gl.M. Tiziano Balmelli, Le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Diss., Fribourg 2001, 398 f.

<sup>50</sup> Die OSZE argumentierte ähnlich: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Swiss Confederation: Federal Elections 21 October 2007. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2008, 7: «There is no specified election campaign period; it is therefore difficult to distinguish between campaign and party funding. However, given that campaigning on referenda questions takes place regularly, it may be most suitable if there was a general requirement for disclosure of a political party and an association's income and expenditures.»

<sup>51</sup> Siehe Art. 24 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1). Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 660: «Diese volkstümliche Regelung ist Ausdruck der Offenheit der schweizerischen Demokratie.»

<sup>52</sup> Leonhard Neidhart, Die politische Schweiz, Zürich 2002, 305: Panaschieren und Kumulieren als Möglichkeit, eine Partei zu sanktionieren und/oder einzelne Kandidaten zu favorisieren.

<sup>53</sup> So ausdrücklich bezüglich der Referenden: Hangartner/Kley (Fn. 51) Rz. 1009.

<sup>47</sup> Zur schwachen Stellung der Parteien vor allem im Vergleich zu den Wirtschaftsverbänden siehe insbesondere: Philippe Mastronardi, Der Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie, ZSR 117 1998 II, 336, Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter, Allgemeines Staatsrecht, 4. Auflage, Basel 2008,

berinnen und Urheber eines Referendums zu erkennen geben.<sup>54</sup> Auf der Unterschriftenliste für eine Volksinitiative müssen die Namen und Adressen der Mitglieder des Initiativkomitees angegeben werden.<sup>55</sup> Welche Parteien, Organisationen, Institutionen oder Unternehmen eine Initiative un-

terstützen, muss nicht bekannt gegeben werden.

Die Verfassung und das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)<sup>56</sup> halten so den Zugang zur Nationalratswahl und zu Volksinitiative und Referendum bewusst offen.<sup>57</sup> Weder die Verfassung noch das BPR setzen für das Ausüben der politischen Rechte das Vorhandensein von Parteien voraus. Es ist denn auch kein Zufall, dass es erst seit der Totalrevision von 1999 eine Verfassungsbestimmung über die politischen Parteien gibt.<sup>58</sup> Es würde deshalb die Rechtsgleichheit verletzen und gegen die von Verfassung und Gesetz mit Absicht offen gestaltete Ordnung der politischen Rechte verstossen, wenn nur die Parteien ihre Finanzen offenlegen müssten, nicht aber andere politische Organisationen, Institutionen, Einzelpersonen und Unternehmen, die sich in einem Wahl- oder Abstimmungskampf engagieren.<sup>59</sup> Wenn sich der Gesetzgeber für Offenlegungspflichten entscheidet, darf er darum nicht an der Bezeichnung eines politischen Akteurs als Partei oder an einer wie auch immer formulierten Definition der Partei ansetzen. Vielmehr muss er an den Zahlungen und sonstigen Mitteln, die für Wahl- und Abstimmungswerbung eingesetzt werden, anknüpfen.<sup>60</sup>

#### *bb. Weitere Überlegungen für die Umsetzung*

Bevor Normen über die in Abstimmungs- und Wahlkämpfen eingesetzten Mittel erlassen werden, ist das Ziel der Normen zu bestimmen. Sollen die Parteimitglieder mehr Mitbestimmungsrechte in finanziellen Angelegenheiten erhalten, drängen sich andere Normen auf, als wenn die Öffentlichkeit über die finanzielle Situa-

tion von Parteien und Interessenverbänden respektive von Befürwortern und Gegnern einer Abstimmungsvorlage informiert werden soll. Soll der Gefahr begegnet werden, dass politische Organisationen und Kandidierende durch im Hintergrund bleibende Interessenverbände oder Unternehmen manipuliert werden, sind andere Massnahmen zu ergreifen, als wenn Chancengleichheit der Akteure angestrebt wird.

Eine Herausforderung besteht darin, dass an Abstimmungskämpfen oft auch Gruppierungen teilnehmen, die erst im Hinblick auf die Abstimmung gegründet werden oder zwar schon länger existieren, aber nur selten Stellung nehmen vor Urnengängen. So engagieren sich zum Beispiel Unternehmen, Kirchen oder Jugendorganisationen meist nur bei besonderer Betroffenheit in einem Abstimmungskampf. Auch deshalb führt – wenn man Offenlegungspflichten befürwortet – kein Weg daran vorbei, bei den im Wahl- und Abstimmungskampf getätigten Ausgaben anzusetzen und nicht an der Organisationsform der Akteure.

Würden nur die Parteien Offenlegungspflichten unterworfen, könnten sie problematische Aktivitäten an ad hoc gegründete Gruppierungen auslagern oder ihre Mitglieder anweisen, sich stärker in Interessenverbänden zu engagieren oder im eigenen Namen zu werben. Auch deshalb darf der Gesetzgeber – wenn er sich für Bestimmungen zugunsten von mehr Transparenz entscheidet – nicht an einer Qualifikation der Akteure als Partei anknüpfen. Vielmehr muss er an den Handlungen anknüpfen, die Parteien, andere politische Organisationen, Institutionen, Unternehmen und Einzelpersonen in Wahl- und Abstimmungskämpfen vornehmen.

<sup>54</sup> Siehe auch: *Hangartner/Kley* (Fn. 51) Rz. 202 und 1010.

<sup>55</sup> Art. 68 Abs. 1 lit. e BPR.

<sup>56</sup> Siehe Fn. 51.

<sup>57</sup> Siehe auch die Ausführungen von Bundeskanzlerin Casanova auf die Frage «Transparenz bei der Parteienfinanzierung» (09.5074): Amtl. Bull. NR 2009, 158.

<sup>58</sup> Art. 137 BV: «Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.»

<sup>59</sup> Zu wenig weit geht die OSZE (Fn. 50) 7, die empfiehlt, «parties and political associations» zur Offenlegung ihrer Finanzen zu verpflichten. Zu wenig weit geht auch *Transparency International Schweiz*, *Transparente Parteienfinanzierung in der Schweiz*. Working Paper, Bern 2008, 3, wenn sie aufführt, das Kernproblem sei, dass die «Quellen der Finanzierung» der politischen Parteien nicht bekannt seien.

<sup>60</sup> So insbesondere die Parlamentarische Initiative «Offenlegungsstelle für die Parteienfinanzen» (10.501). Sie verlangt: «Der Kreis der Verpflichteten ist so zu fassen, dass alle bei Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene massgeblich beteiligten Akteure erfasst werden.» Die Motion «Mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung» (11.3116) fordert, «dass Parteien und Abstimmungskomitees verpflichtet werden, Zuwendungen von Einzelpersonen sowie Firmen und Organisationen ab 20000 Franken in einem auf Anfrage öffentlich zugänglichen Verzeichnis zu vermerken.» Eine umfassende Regelung sah insbesondere auch die Parlamentarische Initiative «Endlich Transparenz in der Schweizer Politik» (09.415) vor, die der Nationalrat ablehnte: Amtl. Bull. NR 2010, 260.

## 5. Fazit

Dieser Beitrag wurde mit drei Fragen eingeleitet. Die erste lautete, ob die Schweizer Parteien mit ihren Mitgliedern nach Belieben umspringen dürfen. Wie die Ausführungen in Kapitel 1 zeigen, sind die Schweizer Parteien – insbesondere im Vergleich zu den deutschen Parteien – sehr frei in der Ausgestaltung ihrer Organisation und der Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder. Willkürlich vorgehen dürfen sie dabei aber nicht. Diese Schranke setzt das Vereinsrecht. Die zweite und

die dritte Frage lauteten, ob die Schweizer Parteien jede Spende entgegennehmen dürfen und geheimhalten dürfen, woher ihre Mittel stammen. Gemäss geltendem Recht sind beide Fragen zu bejahen.

Eine Regelung über die Offenlegung der Parteispenden hat Folgendes zu beachten: Das Geschick der Schweiz liegt nicht allein in den Händen des Parlaments, sondern es wird regelmässig auch an der Urne bestimmt. Die Parteien sind in der Schweiz weder die einzigen noch die mächtigsten politischen Akteure. Deshalb würde es

nicht genügen, ausländische Gesetzesbestimmungen über die Parteienfinanzierung zu kopieren. Vielmehr muss in der Schweiz für die Diskussion über die rechtliche Erfassung von Herkunft und Höhe der Mittel, die in Wahl- und Abstimmungskämpfen eingesetzt werden, weiter ausgeholt werden. Die Diskussion muss mit Blick auf die Verfassung und die in ihr verankerte offene Ordnung der politischen Rechte erfolgen. Die Zeit für eine *solche* Diskussion ist reif.