

Die Politik ist auch im Milizsystem nicht gratis

Zum Dauerthema Parteienfinanzierung und Offenlegung von Spenden

Aufgrund einer umstrittenen Wahlspende an zwei Politiker ist das Thema Parteienfinanzierung und Kosten der Politik in aller Munde. Zwei Beiträge befassen sich hier mit der Finanzschwäche der Parteien und den Aufwendungen für kantonale Politik.

Transparenz wünschbar, aber wohl chancenlos

Von Andreas Ladner*

In der Schweiz ist man nach wie vor der Meinung, dass Politik nichts kosten darf. Das Milizprinzip ist fest verankert in unserer politischen Kultur, unsere Politikerinnen und Politiker arbeiten freiwillig und nebenamtlich, und die politischen Parteien sind für ihre Finanzmittel selbst verantwortlich. Kaum jemand getraut sich, eine Professionalisierung des Bundesparlamentes zu fordern, und Vorstösse für eine staatliche Finanzierung der politischen Parteien werden in regelmässigen Abständen abgelehnt.

Volkssähe und Bodenhaftung

Der Sonderweg, der hierzulande begangen wird, hat durchaus seine sympathischen Seiten. Lieber Politiker aus Berufung, die sich aus Überzeugung für eine Sache einsetzen, als Berufspolitiker, die sich ein lebenslanges Einkommen sichern müssen. Gewährleistet werden Volkssähe und Bodenhaftung, und der Sozialisationstypus «Parteifunktionär» ist praktisch unbekannt. Die Parteien gehen nicht am Gängelband des Staates oder, was noch schlimmer wäre, halten sich an ihm schadlos.

Wie so vieles hat aber auch dieser idyllische Zustand seine Schattenseiten. Getreu nach dem Prinzip «Ohne Leistung keine Gegenleistungen» sind weder Politiker noch Parteien gezwungen, ihre Einkünfte offenzulegen oder sie bestimmten Reglementierungen zu unterziehen. Zwar erhält man heute – anders als früher – Einblick in die unspektakulären und kaum gefüllten Parteikassen, das grosse Geld, welches für Wahl- und Abstimmungskämpfe aufgewendet wird, fliesst jedoch nach wie vor im Verborgenen.

Abgesehen davon, dass die Forderung nach mehr zum Zeitpunkt gehört, ist diese Situation aus mindestens zwei Gründen Demokratie-theoretisch fragwürdig. Zum einen besteht die Gefahr, dass ungleiche Spiesse zu grossen Wettbewerbsverzerrungen führen, d. h., dass Kandidaten nur gewählt oder Abstimmungen nur gewonnen werden, weil ein grosses Werbebudget zur Verfügung steht, und nicht, weil sie von der Sache her zu überzeugen vermögen. Zum anderen regt sich der Verdacht, dass einzelne Parteien oder Mandatsträger von grossen Geldgebern abhängig sind und letztlich nicht nach bestem Wissen und Gewissen beziehungsweise dem Allgemeinwohl verpflichtet ihre Funktionen wahrnehmen.

Auch wenn eine grössere Transparenz wünschenswert ist, so hat eine gesetzliche Offenlegungspflicht politisch wohl kaum eine Chance. Diejenigen Parteien, die besonders stark auf Spenden angewiesen sind, in der Regel sind dies die bürgerlichen, befürchten finanzielle Einbussen, weil sie nicht zu Unrecht davon ausgehen, dass sich ein Teil der Spender zurückziehen würden, wenn ihr Engagement für eine bestimmte Partei an die Öffentlichkeit gelangte. Dazu kommt, dass die Kontrolle einer solchen Offenlegungspflicht nur sehr schwer umzusetzen ist. Es gibt immer Möglichkeiten, die Auflagen zu umgehen, und die Parteispensendenskandale würden wohl zunehmen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass bereits heute einiges an Licht kommt. So ganz im Dunkeln tappen wir nicht, wenn wir uns fragen, mit wessen Geldern der Aufstieg der SVP unterstützt wurde, und dass Banken, Versicherungen und die chemische Industrie vor allem denjenigen Parteien unter die Arme greifen, die ihre direkten Interessen vertreten, erstaunt auch nicht. Ganz ähnlich – wenn auch in etwas bescheidenem

Masse – verhält es sich auf der linken Seite des politischen Spektrums. Sozial- und umweltpolitische Verbände und Vereinigungen haben ein nachvollziehbares Interesse, ihre Einflussmöglichkeiten in Bern zu stärken, indem sie ihnen wohlgesinnte Kandidaten unterstützen. Zudem: Wenn Geld ausgegeben wird, hinterlässt es auch Spuren. Vom Umfang und von der Gestaltung von Wahl- und Abstimmungskampagnen ist der Weg zu den Geldgebern nicht mehr weit.

Politik kostet Geld

Politik kostet Geld, und Demokratien, vor allem unsere halbdirekte, sind auf pluralistische Parteiensysteme mit leistungsfähigen Parteien angewiesen. Zur Qualitätssicherung der Parteiarbeit braucht es einerseits genügend Ressourcen und andererseits die Möglichkeit, über die Verwendung der Ressourcen parteiintern-demokratisch und nicht auf Druck durch die Spender zu entscheiden. Der verstärkte Trend zur Spezialfinanzierung, das heisst, dass die Geldgeber nicht mehr die Parteiorganisationen selbst, sondern vor allem konkrete Projekte und bestimmte Kandidaten unterstützen, schmälert den Handlungsspielraum der Parteien. Der Blick auf Budgets und Personal der nationalen Parteien zeigt, dass nur ein geringer Teil der Politik-Kosten über die Parteikassen läuft und dass aus den Parteien heraus kaum die notwendigen Ideen und Ansätze zu einer längerfristigen Gestaltung der Politik erarbeitet werden können. Praktisch jeder mittlere Interessensverband ist personell stärker besetzt als die Bundesparteien.

Auch die Schweiz wird nicht darum herumkommen, ihre politischen Parteien über kurz oder lang staatlich zu fördern. Dabei geht es nicht um eine Kompensation möglicher Spendenausfälle durch gesteigerte Transparenzforderungen, sondern um die dringend notwendige Stärkung unse-

		Total (Mio. Fr.)
Nicht-Wahljahr	Ortsparteien	12
	Kantonalparteien	18–20
	Bundesparteien	10,5–12
Total		40,5–44
		Total (Mio. Fr.)
Wahljahr	Ortsparteien	20–24
	Kantonalparteien	30–34
	Bundesparteien	14,5–16
Total		64,5–74

rer Parteien. Eine solche Förderung hat gezielt und massvoll zu sein. Es geht nicht darum, dass der Staat Beiträge an die Inserat- und Plakatkosten bezahlt und damit die Gesamtkosten für Wahlkämpfe und Abstimmungen weiter anwachsen lässt. Es geht darum, dass der Staat die Parteien bei ihren Beiträgen zur Entscheidungsfindung, zur politischen Information und Meinungsbildung unterstützt und ihnen die Möglichkeit gibt, gewisse Grundlagen für die Politikformulierung selbst zu erarbeiten. Massvoll hat sie vor allem auch deshalb zu sein, weil allzu grosse Parteiapparate nicht in unser Milizsystem hineinpassen. Eine weitere Auflage an eine staatliche Parteienförderung wäre schliesslich, dass sie eine pluralistische Parteienlandschaft fördert.

Hausaufgaben gibt es allerdings auch für die Parteien selbst. Der Vergleich der Parteibudgets, aufgeschlüsselt nach den drei politischen Ebenen, zeigt, dass die nationalen Parteien spärlich ausgestattet sind und dass das Schwergewicht bei den Kantonen und den Gemeinden liegt. Dies ist aus föderalistischer Sicht nicht erstaunlich. Man kann aber nicht fehlende Ressourcen und eine unklare politische Ausrichtung beklagen und gleichzeitig der nationalen Partei Kompetenzen und Mittel verwehren. Schwache nationale Parteien sind nicht nur ein systembedingtes Phänomen, sondern teilweise von den Kantonalparteien gewollt. Dies ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Bedeutung der nationalen und internationalen Politik fatal.

Wie die Kantone ihre Politiker finanzieren

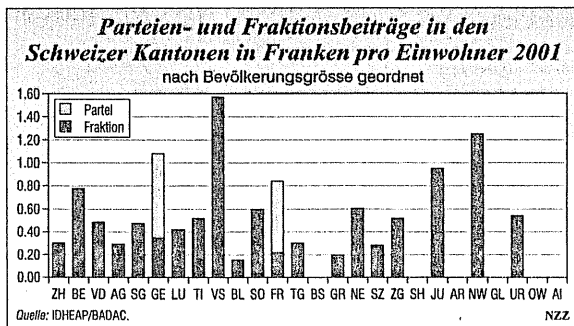
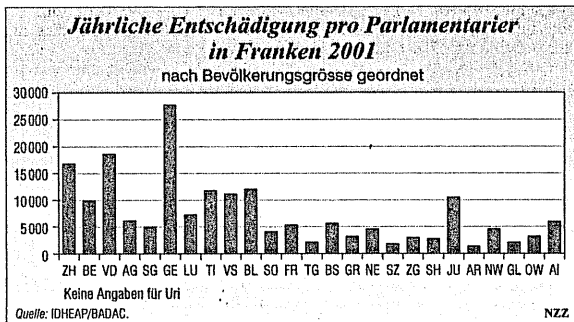
Von Pascal Sciarini und Daniel Bochsler*

Die Parteien sind wichtige Akteure auch in der kantonalen Politik. Abgegolten wird ihnen dies aber kaum, sie sind auf ihre Mitglieder, auf Mandatsträger und auf Spenden angewiesen. Nur in Genf und Freiburg gibt es geringe, direkte staatliche Zuschüsse für die Parteien. Dazu kommen in den meisten Kantonen auf ebenfalls eher geringem Niveau indirekte Beiträge über die Parlamentsfraktionen. Wesentlich sind angesichts dieser eher geringen Grössen die Ämterentschädigungen für Parlamentarier und Regierungsmitglieder, von denen jeweils ein Teil an die Parteien zurückfliesst.

Fraktionsbeiträge

Nur die Kantone Genf und Freiburg kennen die direkte Parteienfinanzierung. So zahlte Genf im Jahr 2001 insgesamt 302 000 Franken an kantonale Parteien, als Fixum für jeweils einen zu 50 Prozent angestellten Mitarbeiter (dieser Betrag wurde seither erhöht), in Freiburg belief sich die Parteienfinanzierung 2001 auf insgesamt 150 000 Franken. Was die meisten Kantone kennen, sind – wie beim Bund – Zuschüsse an die parlamentarischen Fraktionen. Diese beliefen sich im Jahr 2001 landesweit auf rund 3,3 Millionen Franken. Vergleicht man diesen Betrag mit dem jährlichen Gesamtaufwand der Kantonalparteien, kann er als eher gering bezeichnet werden (vgl. Artikel auf dieser Seite).

Höher sind die Beiträge, die die Kantone direkt als Entschädigungen an die Parlamentarier bezahlen. Schweizweit liegt die Summe der an die Kantonsparlamentarier ausbezahlten Beiträge rund



Amtlich kontrolliert

Anders als in umliegenden Ländern sind Parteispensen in der Schweiz nur selten zum «Skandal». Erlangt einmal eine Spende diffuser Herkunftliches Interesse, dann folgt rasch nach verordneter Transparenz. Weil Staat selbst aber in Sachen Parteienfinanzierung zurückhält, fehlt es diesem Auf Offenlegung von Zuwendungen Parteien und Politiker an Legitimation. Folge: Der Ruf nach einem Ausparteienfinanzierung wird laut.

Auf kantonaler wie auch auf Bund werden die Parteien (mit Ausnahme zwei Kantonen) tatsächlich nur indirekt, beim Bund etwa über Posttarife, Sendezeiten in den konzentrierten elektronischen Medien oder durch die Steuerabzugs von Parteien seit 1972 entrichtet der Bund zudeckungsbeiträge, die natürlich in erste den Parteien zugute kommen. Und es fließt auch ein Teil der Entschädigungen für die Parlamentarier als sogenannte Mandatssteuern an die Parteien. liegt der Grundbeitrag an die Fraktion Bundesversammlung bei 90 000 Franken dazu kommen 16 500 Franken pro Fraktionsmitglied, das ergibt jährlich 10 Millionen Franken an Fraktionsbeiträgen. Die Entschädigung der Parlamentarier inklusive Spesen und Vorsorgeleistungen der Bund rund 30 Millionen Kosten dieser Gelder sind aufgrund der Staatssteuern indirekte Parteispensen.

Gemessen an der Funktion der Parteien in der Demokratie sind diese öffentlichenwendungen tatsächlich alles andere als zufrieden. Bisher waren es aber nicht die Kantonalparteien, die sich gegen direkte Parteienfinanzierung durch den Bund ausgesprochen haben. Sie befürchten Zentralisierung und damit eine Fremdung der Landesparteien von der Basis. Auch ein Blick auf die umliegenden Länder lässt wenig Hoffnung aufkommen, dass mit mehr staatlicher Parteienfinanzierung die Qualität der Politik merklich verbessert und die Gefahr dubioser Parteispensen wirksam gebannt werden könnte. Achten würden durch eine verordnete Transparenz wohl in erster Linie anständigen. Es müssen nicht zwingend die Motive sein, wenn jemand wegen einer Spende an eine politische Partei nicht erwähnt werden möchte.

einem halben/ganzen Tag), Ausserrhodener (Franken für einen ganzen Tag) und Uri (für einen halben/ganzen Tag).

Hinzu kommen Spesenentschädigungen Reise, Verpflegung und teilweise für Untugungen, Zulagen für Ratspräsidenten und Kommissionspräsidenten sowie für die Verfassungskommissionen. In einigen Kantonen ist die Entschädigung ganz (etwa in Nid- oder teilweise in Zürich, Baselland und auf einer Jahrespauschale. Der Vergleich halb vor allem auf der Basis des gesamten bezahlten Betrags möglich. Im Jahr 2001 ein Kantonsparlamentarier eine durchschnittliche Entschädigung pro Jahr von 1300 Franken (Kanton Appenzell Ausserrhodener) bis Franken (im Kanton Genf). Besonders hohe Entschädigungen zahlen Genf, Waadt, Valais und Tessin sowie der Kanton Baselland und zell Innerrhodener. Dabei muss allerdings nicht nur wegen der unterschiedlichen Grösse – sehr unterschiedliche Arbeitszeiten der Parlamentarier berücksichtigt werden.

Was Regierungsräte kosten

Heute ämtern die Regierungsräte fast allen Kantonen im Vollamt. Wo dies nicht der Fall ist, kommt das faktische Pensum in der Regel doch einer Vollzeitstelle gleich. Die Entschädigungen entsprechen ungefähr denjenigen für Spitzenpositionen in kantonalen Verwaltungen oder liegen et über. Bei der Entschädigung der Regierungsräte sind die lateinischen Kantone (insbesonders in der Schweiz) etwas bescheidener als die deutschen Kantone. Die Entschädigungen korrelieren mit der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte der Kantone. Hochgerechnet auf ein 100-Pensum (inkl. Spesen) verdient ein Regierungsrat im Kanton Appenzell Innerrhodener 135 000 Franken, im Kanton Tessin dagegen 335 000 Franken. Der Durchschnitt lag 2001 bei rund 232 000 Franken für eine Vollzeitstelle.



* Andreas Ladner ist Professor für Politikwissenschaft und arbeitet am Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern.