

Stärkt oder gefährdet die Transparenz die private Finanzierung der Parteien?

**Forschungsprojekt «Verhältnis von Politik und Wirtschaft» im Auftrag des
Club Politique de Berne**

Teilbericht 3

Christian Bolliger, Madleina Ganzeboom

Bern, 17. Februar 2023

Impressum

| | |
|---|--|
| Auftraggeber: | Club Politique de Berne |
| Laufzeit Mandat: | März 2022 – März 2023 |
| Projektleitung: | Christian Bolliger |
| Wissenschaftliche Mitarbeit: | Madleina Ganzeboom |
| Wissenschaftliche Begleitung: | Adrian Vatter |
| Projektbegleitung des Auftraggebers: | René Buholzer, Dominique Reber, Viktor Schmid |
| Zitervorschlag: | Bolliger, Christian und Ganzeboom, Madleina (2023). Stärkt oder gefährdet die Transparenz die private Finanzierung der Parteien? Forschungsprojekt «Verhältnis von Politik und Wirtschaft» im Auftrag des Club Politique de Berne, Teilbericht 3. Bern: Büro Vatter. |
| Korrespondenzadresse: | Büro Vatter, Politikforschung & -beratung Gerberngasse 27 CH-3011 Bern |

Zusammenfassung

Spenden von mehr als 15'000 CHF an Parteien, die im nationalen Parlament vertreten sind, sowie an Wahlkampfkomitees für den National- und den Ständerat, müssen offengelegt werden. Dies verlangen die unlängst in Kraft getretenen neuen gesetzlichen Bestimmungen zur Transparenz der Politikfinanzierung. Im vorliegenden Papier wird untersucht, wie sich diese Regeln auf die Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen kurz- und längerfristig auswirken könnten. Hierzu wurden 21 ausführliche Interviews mit Entscheidungsträger/innen aus Politik und Wirtschaft geführt sowie weitere Materialien ausgewertet. Die Studie kommt zu den folgenden Erkenntnissen:

► **Spenden >15'000 CHF leisten einen relevanten Beitrag an die Politikfinanzierung:** Vor allem Spenden von grossen Unternehmen machen insbesondere im bürgerlichen Lager einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an den Finanzen aus. Spenden von Einzelpersonen >15'000 sind gemäss den Befragten hingegen selten. In Kampagnen von Kandidierenden kommen solch hohe Spendenbeträge vor allem in grossen Kantonen bei Ständeratswahlen und da insbesondere in zweiten Wahlgängen vor. Gespendet wird nicht nur zur Unterstützung von Parteien oder Politiker/innen mit ähnlichen Anliegen. Vor allem grosse Unternehmen begründen ihre Spenden an mehrere Parteien als Beitrag an deren wichtige Arbeit für das Milizsystem.

► **Rückgang an Spenden > 15'000 wird erwartet:** Die befragten Akteure erwarten einen nicht bezifferbaren Rückgang an Spenden oberhalb der Transparenzschwelle. Die Parteien sind bezüglich des Umfangs gelassen, da von den grossen, bereits bekannten Unternehmensspenden eher kein Rückzug zu erwarten ist. Folgende Gründe für den Rückzug von grösseren Spenden werden genannt: Imagerisiko, Vergraulen von Kundschaft, Erklärungsnot gegenüber Akteuren, die man nicht unterstützt sowie Verunsicherung aufgrund der Komplexität der Regelung und Rechtsunsicherheit. Die Befragten erwarten kurzfristig keine spendenförderliche Änderung des öffentlichen Diskurses, indem z.B. Spenden zur Stärkung der Parteien als Ehrensache zur Imagepflege reizvoller werden.

► **Umgehungsversuche sind ein realistisches Szenario:** Die Befragten haben noch keine konkreten Hinweise, gehen aber tendenziell davon aus, dass Umgehungen der Transparenzregel möglich sind und auch versucht werden. Neben der Stückelung von Spenden ist je nach Umsetzung der Vorschriften auch die Schaffung von parteinahen Gönnervereinigungen eine legale Umgehungsmöglichkeit. Hier warten die Akteure noch auf den Entscheid der Aufsichtsbehörde.

► **Finanzierung der nationalen Parteien bleibt herausfordernd:** Die Transparenzregelung sorgt somit zumindest kurzfristig eher für einen Rückgang finanzieller Ressourcen, obwohl eigentlich mehr Mittel erwünscht wären: Die Parteien sind Schlüsselakteure für eine qualitativ hochstehende und demokratisch abgestützte politische Auseinandersetzung. Aber im internationalen Vergleich sind sie schwach dotiert, und sie erhalten nur wenig staatliche Beiträge. Sollen Spenden als wichtigste Quelle zunehmen, muss der Glaubwürdigkeitsgewinn durch die Transparenz als Argument genutzt werden. Die Forschenden regen Spendende und Spendenempfänger/innen deshalb an, die Transparenz aktiv zu leben und Spenden offensiv und verstärkt als Beitrag an die Qualität der politischen Auseinandersetzung zu kommunizieren. Als Alternative oder Ergänzung bleibt die in der Wirtschaft eher unbeliebte Diskussion über einen Ausbau staatlicher Unterstützung.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung und Fragestellungen | 1 |
| 2 | Überblick zur Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen | 2 |
| 2.1 | Die neue Offenlegungspflicht | 2 |
| 2.2 | Wichtigste Geldströme bei der Politikfinanzierung | 2 |
| 2.3 | Deutliche Unterschiede zwischen den politischen Lagern | 4 |
| 2.4 | Nationale Parteien als «Seifenkisten» im Autorennen | 4 |
| 2.5 | Beweggründe für Spenden | 6 |
| 2.6 | Relevanz von Spenden > 15'000 CHF | 7 |
| 2.6.1 | Spenden an nationale Parteien | 7 |
| 2.6.2 | Spenden an Kampagnen von Kandidat/innen | 8 |
| 3 | Erwartete Auswirkungen der Transparenzregeln | 9 |
| 3.1 | Eher geringer Rückgang an Spenden > 15'000 CHF zu erwarten | 9 |
| 3.2 | Haltungen im Umgang mit der Offenlegungspflicht | 10 |
| 3.2.1 | Gründe, sich nicht als Spender/in outen zu wollen | 10 |
| 3.2.2 | Reaktionen der Parteien auf die Transparenzregel | 11 |
| 3.2.3 | Spenden als Ehrensache? | 12 |
| 3.3 | Wird in andere Kanäle investiert? | 12 |
| 3.4 | Umgehung möglich, aber bisher nicht bekannt | 12 |
| 4 | Bilanz und Schlussfolgerungen | 13 |
| 4.1 | Bilanz zu den Thesen | 13 |
| 4.2 | Zukunft der Parteienfinanzierung: staatlich oder privat oder beides? | 14 |
| 4.2.1 | Stärkung der staatlichen Parteienfinanzierung? | 15 |
| 4.2.2 | Stärkung der privaten Finanzierung? | 15 |
| | Dokumente und Literatur | 17 |
| | Anhang: Liste der interviewten Personen | 18 |
| | Anmerkungen | 19 |

1 Einleitung und Fragestellungen

Als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» verabschiedete das Parlament im Juni 2021 im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) neue Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen. Damit endete vorläufig eine lange politische Auseinandersetzung (vgl. z.B. Buomberger und Piazza 2022: 35–55; Gernet 2011). Im Zentrum steht die neue Regel, dass Parteien und Kampagnenführende bei Spenden¹ im Wert von mehr als 15'000 CHF den Urheber oder die Urheberin offenlegen müssen.

Im Mittelpunkt des vorliegenden Papiers steht erstens die Frage, **wie sich die neuen Transparenzregeln auf die Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen auswirken**. Ausgangslage für die Studie bildeten die folgenden fünf theoretisch denkbaren, Szenarien:

1. **Irrelevanz:** Spenden > 15'000 CHF waren bisher und bleiben gemessen am Spendenvolumen marginal.
2. **Transparenz:** Spender/innen und Empfänger/innen begründen Spenden > 15'000 CHF öffentlich, das Spendenvolumen verändert sich nicht oder nimmt sogar zu.
3. **Rückzug:** Spender/innen von Spenden > 15'000 CHF ziehen sich zurück oder vermindern ihre Spenden unter die Transparenzschwelle – das Spendenvolumen sinkt.
4. **Verlagerung:** Personen, die bisher Spenden > 15'000 CHF geleistet haben, investieren auf andere Weise in die Politik (z.B. professionelles Lobbying, andere politische Kanäle).
5. **Umgehung:** Spender/innen von Spenden > 15'000 CHF versuchen durch personelle oder zeitliche Stückelung die Transparenzregel zu umgehen oder nehmen sogar Übertretungen in Kauf.

Als zweite Frage interessierten die weitergehenden Auswirkungen der neuen Regelungen. Vor dem Hintergrund der primär privaten Finanzierung der Parteien stellt sich die Frage, **ob die Transparenzregeln die ohnehin schon schwache Mittelausstattung der Parteien gefährden und damit auch die Qualität des Parteienwettbewerbs auf dem Spiel steht**.

Es sind aufgrund der beschriebenen Deklarationsfristen zu den finanziellen Auswirkungen der Transparenzregeln noch keine Zahlen bekannt. Aus diesem Grund wurde für die vorliegende Studie zum ersten Mal ausführliche halb-standardisierte Interviews mit nationalen Entscheidungsträger/innen zur Relevanz von Spenden für die Parteien sowie den zu erwarteten Entwicklungen der neuen Transparenzregeln durchgeführt. Es wurden 21 Interviews mit Vertreter/innen von Parteien und Interessenverbänden, Politiker/innen, Vertreter/innen von Unternehmen sowie Public-Affairs-Expert/innen zur Relevanz von Spenden oberhalb der Transparenzschwelle und zu den von ihnen erwarteten Entwicklungen befragt (vgl. Liste im Anhang). Weiter stützt sich der Beitrag auf Erkenntnisse bisheriger Erhebungen und Analysen sowie auf öffentlich zugänglichen Angaben von Parteien. Die Studie gibt zuerst einen Überblick über die Finanzierung der Parteien und von Kampagnen in der Schweiz, geht danach auf die fünf beschriebenen Szenarien ein und thematisiert abschliessend die Frage nach den weiteren Auswirkungen auf das Parteiensystem.

2 Überblick zur Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen

2.1 Die neue Offenlegungspflicht

Die Offenlegungspflicht ist im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, Art. 76b ff.) und in der dazugehörigen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung geregelt (VPof). Sie tritt gestaffelt in Kraft:

- Für Spenden an **Wahlkampagnen für die Nationalratswahlen** von 2023 gilt sie seit dem 23. Oktober 2022, also genau ein Jahr vor dem Wahltermin. Die Budgets inkl. der Zuwendungen von mehr als 15'000 CHF müssen spätestens 45 Tage vor den Wahlen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) bekanntgegeben werden. Diese publiziert die Angaben maximal 15 Tage später. Später erhaltene Spenden > 15'000 CHF müssen nachgemeldet werden. Nach den Wahlen ist eine vollständige Schlussabrechnung einzureichen. Bei **Ständeratswahlen** muss nur die Schlussabrechnung eingereicht werden.
- Für **Spenden an Parteien** gilt sie seit dem 1. Januar 2023. Die Parteien müssen ihre Einnahmen, die Spenden > 15'000 CHF sowie die Mandatsbeiträge eines Jahres jeweils bis am 30. Juni des Folgejahrs der EFK bekanntgeben.
- Für Spenden an **Abstimmungskampagnen** gilt sie ab dem 4. März 2023 im Hinblick auf Kampagnen für den Abstimmungstermin vom 3. März 2024. Diese Spenden werden in diesem Papier nicht thematisiert.

2.2 Wichtigste Geldströme bei der Politikfinanzierung

Trotz unvollständiger Daten ist mehrfach versucht worden, Informationen über die Finanzierung von Parteien und Kampagnen zu erheben. Buomberger und Piazza (2022) haben die Erkenntnisse von Studien und Erhebungen zusammengeführt und (nicht näher genannte) Experten befragt. Ihre Schätzung kommt zu folgenden Ergebnissen:

60 Millionen CHF in Nicht-Wahljahren, 100 Millionen CHF im Wahljahr: Im eidg. Wahljahr 2019 sind von Privatpersonen, Unternehmen und dem Staat insgesamt rund 100 Millionen CHF an Parteien, NGO und Wirtschaftsverbände sowie in Wahl- und Abstimmungskampagnen geflossen. Im Jahr 2020 ohne eidg. Wahlen waren es gut 60 Millionen CHF. Der Löwenanteil dieses Geldes floss jeweils in Wahl- und Abstimmungskampagnen.

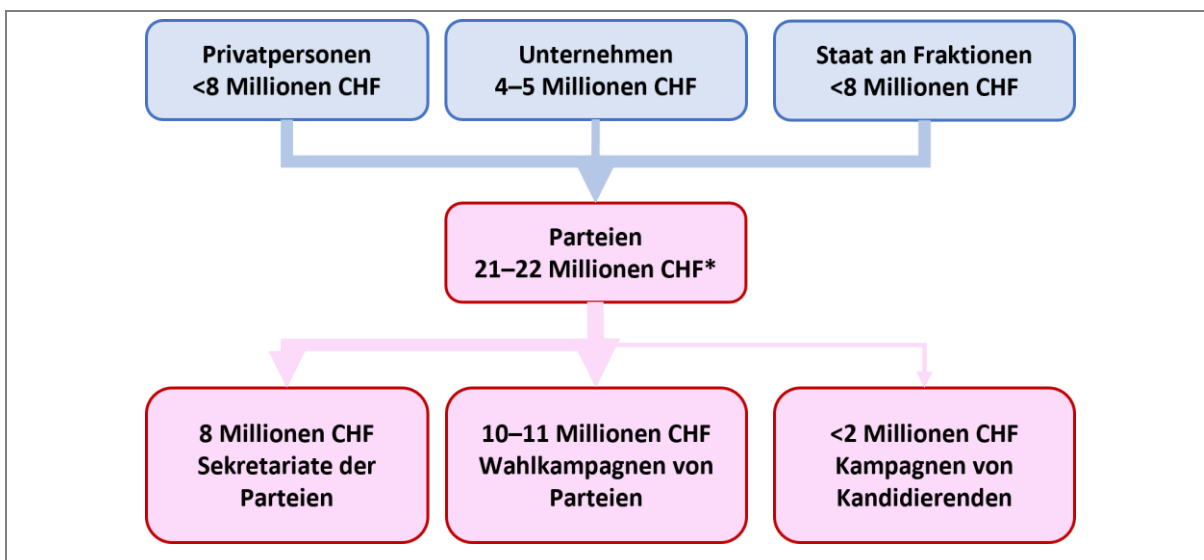
Privatpersonen sind wichtigste Finanzierer: Gemäss der Studie sind Privatpersonen insgesamt die ergiebigste Quelle der Politikfinanzierung. Mehr als die Hälfte der Zuwendungen kam 2020 von ihnen, im Wahljahr 2019 sogar zwei Drittel. Die Unternehmen steuerten einen Fünftel bis einen Viertel bei. Der Staat spielt die kleinste Rolle. Er unterstützt die Sekretariate der Fraktionen im Parlament zweckgebunden mit jährlich etwas weniger als 8 Millionen CHF. Nicht berücksichtigt sind dabei die Entschädigungen an die Parlamentarier/innen.

Bei den nationalen Parteien «bleiben» gut 10 Millionen CHF: Die nationalen Parteien erhielten im Wahljahr 2019 rund 21 bis 22 Millionen CHF (Abbildung 1). Neben dem Fraktionsbeitrag

stammen ebenfalls knapp 8 Millionen CHF von Privatpersonen und rund 4 bis 5 Millionen CHF von Unternehmen. Weitere Spender wie etwa NGO und Wirtschaftsverbände haben an der Finanzierung der Parteien einen geringen Anteil. Durchschnittlich jeweils knapp die Hälfte des Betrags investierten die Parteien in ihre eigenen Wahlkampagnen sowie in die Aufrechterhaltung ihrer Struktur und ihre politische Grundlagenarbeit (Generalsekretariat, Mitgliederadministration, Veranstaltungen, Logistik, etc.). Weniger als 2 Millionen CHF fliessen in Kampagnen einzelner Kandidat/innen.

Wahlkampagnen der Parteien betragen einen Fünftel aller Wahlkampfausgaben: Für Wahlkampagnen wurden anlässlich der nationalen Wahlen 2019 insgesamt 58 bis 60 Millionen CHF ausgegeben. Die nationalen Parteiwahlkampagnen 2019 im Umfang von 11 bis 12 Millionen CHF entsprechen somit knapp einem Fünftel dieses Betrags. Sie wurden primär von den Parteien selbst aus den erhaltenen Spenden finanziert.

Abbildung 1: Finanzierung und Ausgaben der nationalen Parteien, 2019



Quelle: Buomberger und Piazza (2022: 72).

* Inkl. Rund 1 Millionen CHF von Kantonalparteien; nicht dargestellt: max. 1 Millionen CHF an Abstimmungskampagnen

Kandidierende tragen viel zu ihren eigenen Kampagnen bei: In die Kampagnen der einzelnen Kandidierenden für den National- und Ständerat flossen 2019 rund 47–48 Millionen CHF. Rund 30 Millionen CHF stammen von Privatpersonen, wobei die Kandidierenden davon mehr als die Hälfte (rund 17 Millionen CHF) selbst beitrugen. Weitere 11 Millionen stammen von den Kantonalparteien, der Rest aus verschiedenen Quellen (Unternehmen, nationale Parteien, NGO).

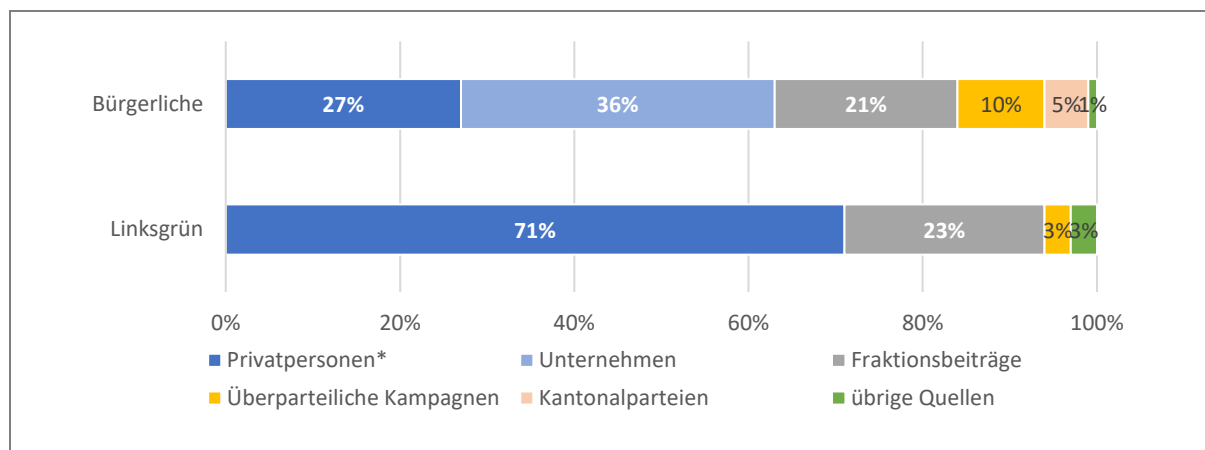
NGO und Wirtschaftsverbände bisher eher unbedeutend für Parteien und Wahlkampagnen: Die Zahlen zeigen, dass die NGO und Wirtschaftsverbände für die Finanzierung der Parteien sowie der nationalen Wahlkampagnen insgesamt eher unbedeutend sind. Sie spielen indessen bei Abstimmungskampagnen, die in diesem Papier nicht im Vordergrund stehen, die Hauptrolle, während die Parteien dort wenig Geld beisteuern (Hermann und Nowak 2012).

2.3 Deutliche Unterschiede zwischen den politischen Lagern

Buomberger und Piazza (2022: 78) haben gestützt auf öffentliche Angaben (Grüne, SP und SVP) sowie Schätzungen von Expert/innen die Finanzierungsquellen der links-grünen und der bürgerlichen Parteien im Nicht-Wahljahr 2020 verglichen. Dabei zeigen sich insbesondere folgende Gemeinsamkeiten und Unterschiede:

- Links-Grüne Parteien werden zu 71% aus Zuwendungen von Privatpersonen finanziert (Mitgliederbeiträge, Spenden, Mandatsabgaben), während dieser Anteil bei den Bürgerlichen nur 27% ausmacht. Dafür erhalten die bürgerlichen Parteien 36% ihrer Mittel von Unternehmen. Allerdings ist bekannt, dass auch die SP und die Grünen vereinzelt grössere Spenden von grossen Unternehmen erhalten haben (beide Parteien veröffentlichten schon bisher Spenden von mehr als 10'000 CHF).
- Die bürgerlichen Parteien erhalten zudem anteilig mehr Mittel aus überparteilichen Kampagnen (10%) sowie von ihren Kantonalparteien (5%).
- Der Anteil der Fraktionsbeiträge an den Finanzen ist bei den links-grünen und den bürgerlichen Parteien mit 23 bzw. 21% ähnlich.

Abbildung 2: Finanzierung der nationalen Parteien im Vergleich, 2020



Quelle: Buomberger und Piazza (2022: 78–79). * Inkl. Mandatsabgaben.

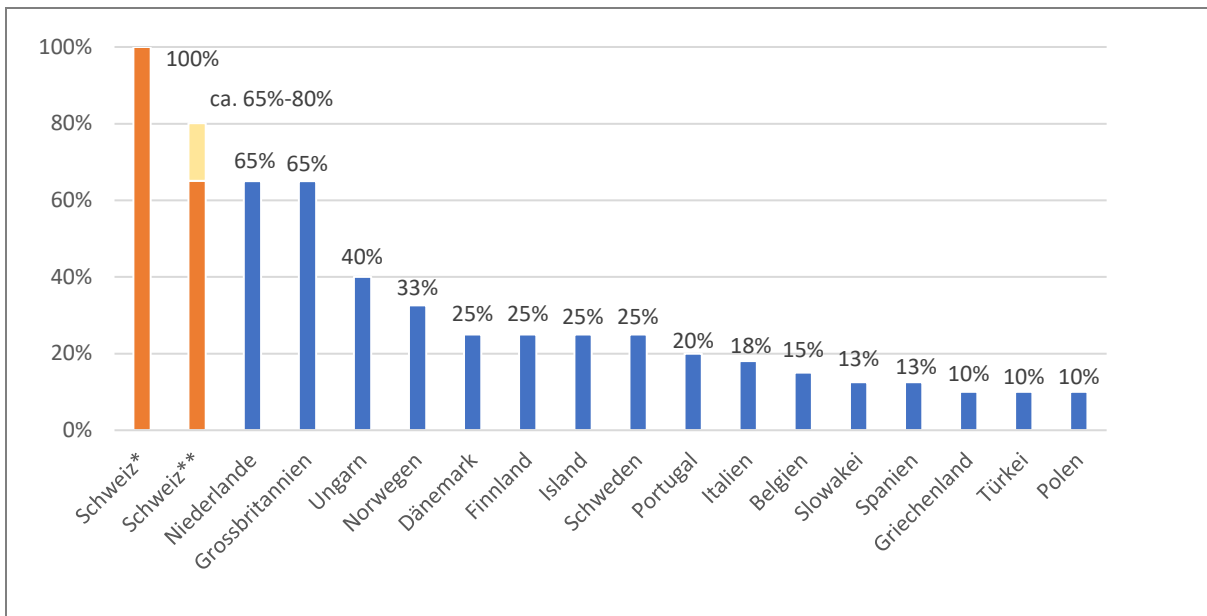
Aufgrund von Jahresrechnungen einzelner Parteien und den geführten Interviews lassen sich die Zuwendungen der Privaten teilweise nach Spenden und Mitgliederbeiträgen aufschlüsseln. Auch hier gibt es deutliche Unterschiede. Bei der Mehrheit der Parteien machen Spenden einen deutlich grösseren Anteil am Ertrag aus als Mitgliederbeiträge und Mandatsabgaben.²

2.4 Nationale Parteien als «Seifenkisten» im Autorennen

Das herausstechende Merkmal der schweizerischen Parteienfinanzierung aus einer komparativen Perspektive ist die Tatsache, dass sie weitgehend in den Händen von Privaten und Unternehmen liegt. Gemäss einem internationalen Vergleich steuert der Staat in den meisten europäischen Ländern zwischen 35 bis 85% an die Finanzierung der Parteien und ihrer Aktivitäten bei (OECD 2016:

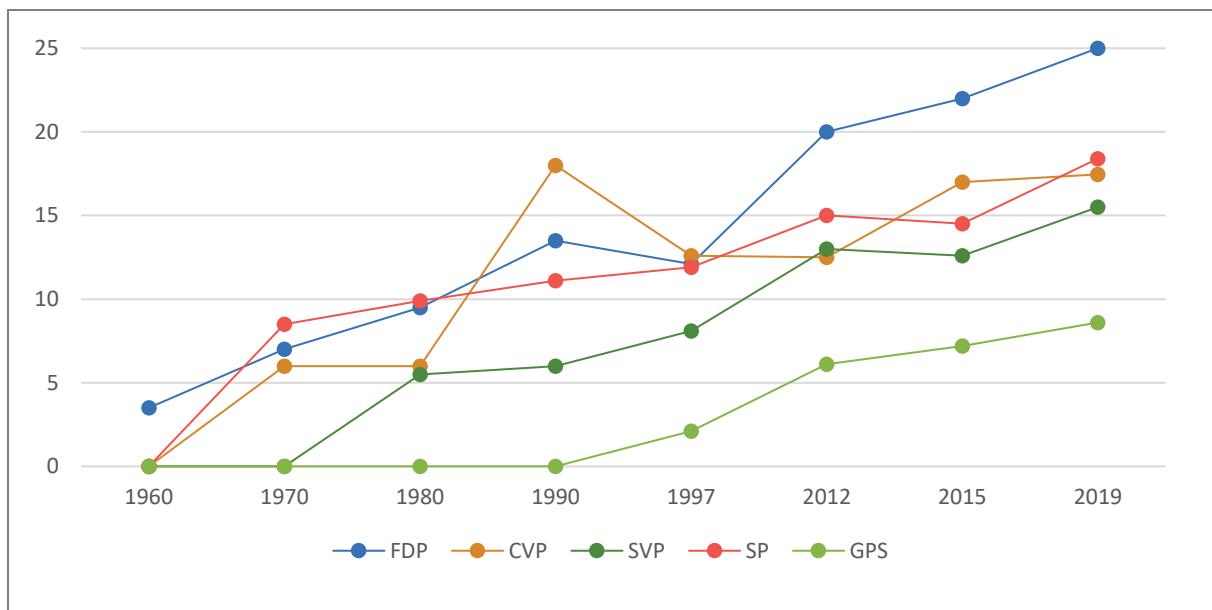
38). In der Schweiz fliesst gemäss dieser Studie kein staatliches Geld, weil die Finanzierung von parlamentarischen Fraktionen nicht berücksichtigt ist. Rechnet man die Fraktionsbeiträge ein, beträgt der Anteil der privaten Finanzierung gemäss den Zahlen von Buomberger und Piazza rund 65%-80%³ (Buomberger und Piazza 2022: 72, 78-79; Abbildung 3). Leuzinger und Kuster (2017) erwähnen weitere indirekte finanzielle Beiträge oder Entlastungen, die zur Politikfinanzierung (wenn auch zum Teil auf kantonaler Ebene) beitragen, so etwa steuerliche Entlastungen für Parteispenden oder die Förderung von Jungparteien. Gleichwohl kann im internationalen Vergleich von einer nur sehr schwachen staatlichen Parteienfinanzierung gesprochen werden.

Abbildung 3: Anteil der Einnahmen aus privaten Quellen (Spenden, Beiträge) an den Parteifinzen



Quelle: OECD (2016), gestützt auf Erhebungen der Group of states against corruption (GRECO). *Ohne Fraktionsbeiträge **Inkl. Fraktionsbeiträge (geschätzt aufgrund von Buomberger und Piazza 2022:72 und 78-79).

Auch Buomberger und Piazza (2022: 7) bezeichnen die (nationalen) Parteien als finanziell unterdotiert, vor allem auch im Vergleich mit den Wirtschaftsverbänden und den NGO. Die Einschätzung, dass die nationalen Parteien schwach ausgestattet sind, äusserten auch viele der Befragten in den Interviews dieser Studie. Stellvertretend sagte eine Person: «Ressourcentechnisch sind wir Parteien eine Seifenkiste, die Verwaltung ist ein Rolls Royce». Vatter (2020: 151) bestätigt diesen Eindruck und kommt auch zum Schluss, dass die nationalen Parteien im Vergleich mit anderen Ländern bescheidene Ressourcen haben. Die professionelle Arbeit beschränke sich trotz gestiegenen Mitteln weitgehend auf administrative Tätigkeiten, «während die politisch-inhaltliche Arbeit nach wie vor primär ehrenamtlich geleistet werden muss» (Vatter 2020: 124; vgl. auch Abbildung 4).

Abbildung 4: Vollzeitstellen der grossen Parteien auf nationaler Ebene

Quelle: Vatter (2020: 124). Daten stützen sich auf Angaben der Parteisekretariate.

2.5 Beweggründe für Spenden

Aus den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews gehen zwei Grundtypen von Beweggründen für grössere Spenden hervor. Einerseits steht bei den Spendenden die Stärkung des Milizsystems im Vordergrund und andererseits die Unterstützung von Akteuren mit ähnlichen Werten/Anliegen/Interessen.

- Stärkung des Milizsystems:** Es handelt sich um Spenden, die in der Regel von grossen Unternehmen an mehrere Parteien ausgeschüttet werden. Die Firmen sehen diese Beiträge als Element ihrer Corporate Social Responsibility, resp. Corporate Citizenship. Solche Spenden können als Beitrag an ein funktionierendes und leistungsfähiges Parteiensystem verstanden werden. Mehrere Befragte bezeichnen diese Spenden explizit auch als Anerkennung des Milizsystems und der privaten Parteienfinanzierung. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist das Spendenangebot von VIPS an alle Parteien.⁴ Auch grosse Unternehmen beschreiben den Spendenzweck in diesem Sinne und veröffentlichen zumindest den Gesamtbetrag und zum Teil auch den Verteilschlüssel.⁵ Die Spenden erfolgen im Wissen darum, dass qualitativ hochwertige politische Arbeit nicht gratis zu haben ist. So müssen die Parteien sich das nötige Fachwissen in den verschiedenen Politikbereichen aneignen. Auch bedarf es einer guten Mittelausstattung, um die parteieigenen Positionen überzeugend kommunizieren zu können. Solche Spenden werden meist nach einem Schlüssel verteilt, der die Kräfteverhältnisse der Parteien widerspiegelt (z.B. Sitze in den kantonalen Parlamenten sowie im National- und Ständerat). Ein Interviewpartner weist darauf hin, dass solche Spenden in den vergangenen Jahren zugenommen hätten.
- Unterstützung einzelner politisch nahestehender Akteure:** Bei Wahlen können Spenden sowohl an Parteien als auch an Kandidierende ausgerichtet werden. Die ideale

und/oder persönliche Nähe zu der Partei oder der kandidierenden Person bewegt diese Spender/innen zu einer Unterstützung. In den Interviews wurde fast einhellig beteuert, es gehe bei diesen Spenden nicht um Einflussnahme auf konkrete Positionen. Die Spenden seien nicht mit konkreten Erwartungen verknüpft und es gebe kein Controlling, welche Positionen die unterstützten Parteien oder Politiker/innen vertreten. Interviewaussagen zufolge wird aber eine finanzielle bedeutende Spende oft mit einem gegenseitigen Gespräch verbunden. Zur Kritik an dieser Darstellung vgl. Leyden und Borelli (1990).

Mischformen: In der Praxis ist die Grenze zwischen den Spendenarten verschwommen: So gibt es Unternehmen, die ihre Spende an mehrere Parteien richten und als Beitrag ans Milizsystem verstehen, aber den Geldfluss gleichwohl einschränken. In einer Umfrage unter den Firmen im SMI gaben mehrere Firmen an, nicht alleine die Parteistärke abzubilden, sondern auch die Vereinbarkeit der politischen Ausrichtung der Partei mit den eigenen Interessen zu berücksichtigen. Einige Unternehmen gaben damals auch an, die Parolenfassung von Parteien oder das Abstimmungsverhalten im Parlament zu verfolgen, «die einen systematisch, die anderen eher nebenbei» (Actares 2017). Bekannt ist das Beispiel der UBS, die an die SP nicht spendet, weil diese die Überwindung des Kapitalismus propagiere.⁶

2.6 Relevanz von Spenden > 15'000 CHF

2.6.1 Spenden an nationale Parteien

Der Grossteil der bisher erhaltenen Spenden überschreitet bei den befragten Parteien den Schwellenwert von 15'000 CHF nicht, müsste somit auch nach den neuen Transparenzregeln nicht offengelegt werden. Bei den Spenden von Privatpersonen handelt es sich grösstenteils um Spenden im zwei- bis zum Teil dreistelligen Bereich. Spenden von mehr als 15'000 CHF an eine nationale Partei dürften am häufigsten von Unternehmen ausgerichtet werden (Actares 2017, Beitrag *SRF* vom 8.10.2019⁷). Doch vereinzelt spenden auch Privatpersonen und Verbände in diesem Umfang an die Parteien oder ihre Gönnervereinigungen (siehe etwa die erwähnte Spende von VIPS oder auch die publizierten Spenden der SP und der Grünen, nachfolgend).

Welche finanzielle Bedeutung Spenden > 15'000 CHF insgesamt für die Parteien haben, kann aufgrund der bisher fehlenden Transparenz nicht exakt beziffert werden. Eine grobe Einordnung ist jedoch möglich.

Die **SP und die Grünen** haben bereits bisher grössere Spenden publiziert. 2021 erhielt die SP gemäss Jahresrechnung fünf Spenden von mehr als 15'000 CHF. Der Gesamtbetrag liegt bei 740'000 CHF, wobei ein einzelner aussergewöhnlicher Beitrag einer Privatperson 600'000 CHF ausmachte.⁸ Die übrigen Spenden >15'000 machen am Gesamtertrag der Partei von 4.4 Millionen CHF 2% aus. Zwei Unternehmen spendeten zusammen 84'000 CHF. Bei der SP-nahen Anny Klawa-Morf Stiftung sind überdies 2021 vier ungebundene Spenden von Unternehmen in der Gesamthöhe von 290'000 CHF eingegangen (Jahresbericht 2021). Bei den Grünen 2021 gingen drei

Unternehmensspenden über dem heutigen Schwellenwert im Gesamtbetrag von 75'000 CHF ein (Jahresrechnung Grüne 2021). Dies entspricht einem Anteil von 4%.

Bezüglich der **bürgerlichen Parteien** lautet der überwiegende Tenor in den Interviews, dass die grösseren Spenden nicht zu vernachlässigen seien, aber nicht das Rückgrat der Parteienfinanzierung ausmachten. Aufgrund der verfügbaren Zahlen über Spenden von Unternehmen aus den Medien und veröffentlichten Umfragen kann davon ausgegangen werden, dass der Betrag, der aufgrund von Spenden über dem Schwellenwert bei den grösseren bürgerlichen Parteien zusammenkommt, mit grosser Wahrscheinlichkeit im sechsstelligen Bereich liegt. Aufgrund einer groben Schätzung aus den bisher bekannten Angaben und Umfragen (insbesondere: Actares 2017, Beitrag SRF vom 8.10.2019⁹) kann für eine durchschnittlich starke bürgerliche Partei allein aus diesen bekannten Angaben von einem Betrag aus Spenden > 15'000 CHF von minimal 260'000 bis mehr als 1 Millionen CHF ausgegangen werden.¹⁰ Unbekannt ist, wie die Unternehmen die Mittel tatsächlich verteilen, auf welches Jahr sich die Angaben genau beziehen und inwieweit die Unternehmen auch Beiträge an kantonale Parteien deklarierten. Weitere grössere Spenden von privaten Gönnern übersteigen nach Auskunft der befragten Parteien nur in seltenen Fällen den Betrag von 15'000 CHF. Gemäss der Unternehmensumfrage von SRF von 2019 gaben 26 von 140 der grössten schweizerischen Unternehmen an, Parteien zu unterstützen. 18 deklarierten den Betrag, der bei 14 Unternehmen 100'000 CHF übersteigt. Das Total an deklarierten Beträgen liegt bei rund 5.2 Millionen CHF. Grosse Spenden von Unternehmen sind im Übrigen nichts neues: Schon Gernet (2011: 13) kam zum Schluss, das Parteienfinanzierungssystem sei auf nationaler Ebene «im Wesentlichen getragen von rund einem Dutzend Unternehmen».

2.6.2 Spenden an Kampagnen von Kandidat/innen

Spendenbeträge oberhalb der Transparenzschwelle können bei den meisten persönlichen Kampagnen für die eidgenössischen Wahlen ausgeschlossen werden. 2019 investierten gemäss der schweizerischen Wahlstudie «Selects» nur 7% der Kandidat/innen für den Nationalrat mehr als 20'000 CHF, und nur bei 1% waren es mehr 100'000 CHF. Zudem sind in diesen Beträgen auch solche der eigenen Partei und die beträchtlichen Eigenleistungen der Kandidierenden eingerechnet (Tresch et al. 2020). Allerdings hängt der Kampagnenaufwand nicht nur mit der Grösse des Kantons, sondern auch mit den Wahlaussichten zusammen: Der Kampagnenaufwand der Gewählten betrug im Durchschnitt mehr als 50'000 CHF, womit grössere Spenden bei dieser Gruppe rein rechnerisch in Frage kommen. Bei den Ständeratswahlen waren 2019 gemäss einer nicht repräsentativen Umfrage von SRF für Gewählte ein Budget von 100'000 CHF¹¹ üblich, wobei auch Beispiele von deutlich höheren Kampagnenbudgets bekannt sind (zusammenfassend Piazza und Buomberger 2022: 117).

Wie verbreitet hohe Einzelspenden im Rahmen dieser grösseren Einzelkampagnen tatsächlich sind, ist wenig bekannt. Gemäss der erwähnten SRF-Umfrage stammt der grösste Teil der Spenden aus dem persönlichen Umfeld der Kandidierenden, wobei «rechts der Mitte häufig» gemäss dem SRF-Beitrag auch Wirtschafts- und Branchenverbände oder Geschäftspartner/innen als Spender/innen genannt werden. Sowohl aufgrund der Umfrage als auch aufgrund der Interviews, die im Rahmen

dieser Studie geführt wurden, kann davon ausgegangen werden, dass der grösste Teil der Spenden von Privatpersonen im zweistelligen bis niedrigen dreistelligen Bereich liegt. Spenden von Organisationen und Unternehmen können auch vierstellige Beträge umfassen. In der Umfrage von SRF wird nur eine Spende von mehr als 15'000 CHF genannt. Am wahrscheinlichsten sind solche Beiträge bei Ständeratswahlen in grossen Kantonen und dabei bei zweiten Wahlgängen mehr als bei ersten, wo sich die Kampagnenmittel auf weniger Kandidierende konzentrieren.

3 Erwartete Auswirkungen der Transparenzregeln

3.1 Eher geringer Rückgang an Spenden > 15'000 CHF zu erwarten

Die Befragten sind mehrheitlich zurückhaltend mit ihren Einschätzungen dazu, wie sich die Offenlegungspflicht für Spenden > 15'000 CHF auf die Zahl solcher Spenden auswirken wird. Der Erfahrungsschatz war Ende 2022, als die Interviews geführt wurden, noch gering.

Dass sich jene Grossunternehmen zurückziehen, die ihre Spenden bereits bisher publizierten, ist wenig wahrscheinlich. Bezüglich der unbekanntem Anzahl übriger Spenden > 15'000 CHF erwarten die meisten Befragten, die sich zu diesem Thema äussern, zumindest kurzfristig einen Rückgang. Dabei könnten Spenden entweder unter die Transparenzschwelle gesenkt werden, oder es wird ganz auf Spenden verzichtet. Mit einer Zunahme an grösseren Spenden ist nach Einschätzung der Befragten nicht zu rechnen. Plausibel sind folgende Auswirkungen:

- **Auswirkungen für nationale Parteien:** Bei den Spenden an die nationalen Parteien dürften die Einbussen gemessen an ihrem Gesamtbudget eher gering sein, da gemäss den Einschätzungen im vorhergehenden Kapitel ein bedeutender Teil der (Unternehmens-Spender/innen bereits bisher den Globalbetrag im Geschäfts- oder Nachhaltigkeitsbericht¹² veröffentlichen und/oder diesen auf Anfrage bekanntgaben (Umfragen Actares 2017, SRF vom 8.10.2019¹³). Dort ist die Publikation oft auch Teil der Corporate Governance-Regelung, und wer seine breit gestreute Spende als Beitrag an ein funktionierendes Parteiensystem versteht, hat wenig Grund, auf diesen jetzt zu verzichten. Unbekannt ist allerdings, ob die Pflicht, auch die Einzelbeträge pro Partei zu deklarieren, einzelne Unternehmen zum Rückzug bewegt. Im linksgrünen Spektrum ist der finanzielle Anteil von künftig offenlegungspflichtigen Spenden ohnehin sehr gering und Transparenz über die Spender/innen nichts neues.
- **Auswirkungen für Wahlkampagnen:** Bei jenen Kampagnen, bei denen so hohe Beträge bisher bezahlt wurden, ist ein Rückgang denkbar, aber nicht bezifferbar. Betroffen sein dürften primär Ständeratswahlen in grossen Kantonen. Da in zweiten Wahlgängen die Spenden auf wenige Kandidierende konzentriert werden, sind hier anteilig mehr Spenden über der Transparenzschwelle wahrscheinlich. Deshalb sind auch die Auswirkungen eher zu spüren. Eine befragte Person merkt als Kritik an der getroffenen Transparenzregel an, dass die Schwelle je nach Kanton eine unterschiedliche Bedeutung hat. In einem kleinen Kanton seien 15'000 CHF sehr viel, in einem grossen Kanton viel weniger.

- **Erhöhter administrativer Aufwand:** Als Nebenwirkung der Transparenzregel kann der erhöhte administrative Aufwand der Parteien und der Kampagnenakteure festgehalten werden, um die Vorgaben der Transparenzregelung einzuhalten. Die angebliche Komplexität und Unschärfe der neuen Regelung sowie wie die trotz umfangreichen Hilfsdokumenten der EFK noch vielen offenen Fragen wurden von mehreren Interviewpartnern kritisiert (vgl. EFK 2022 und *Tages-Anzeiger* vom 12.1.2023¹⁴).
- **Kaum politische Auswirkungen:** Die meisten Befragten gehen nicht davon aus, dass sich durch die Transparenz die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien verschieben, auch wenn tendenziell das bürgerliche Lager bei den Kampagnenspenden grössere Einbussen verspüre als Rotgrün. Eine befragte Person merkte an, eine gewisse Verringerung von Wahlkampfbudgets sei möglicherweise gar nicht so schlimm: «Manchmal fragt man sich auch über den Grenznutzen der letzten noch investierten Beträge in die Wahlkampagnen. Ich glaube, dass nicht der investierte Beitrag so entscheidend ist. Die Strategie ist wichtig.»

3.2 Haltungen im Umgang mit der Offenlegungspflicht

3.2.1 Gründe, sich nicht als Spender/in outen zu wollen

Als mögliche Gründe, sich nicht als Spender/in outen zu wollen und damit für den erwarteten Rückgang wurden in den Interviews folgende genannt:

- **Negativer öffentlicher Diskurs:** Politikfinanzierung ist nicht so positiv konnotiert wie andere öffentliche Engagements (Kultur, Umwelt, etc.). Spendende müssten sich in der Öffentlichkeit rechtfertigen und erklären, dass ihre Beiträge nichts mit Einflussnahme und Korruption zu tun hätten. Je weniger breit die Spende gestreut wird, desto schwieriger ist diese Argumentation durchzubringen. Erwartet wird eine ähnlich kritische Tonalität und mediale Aufmerksamkeit, wie sie im Rahmen der Berichterstattung über die Interessenbindungen von Parlamentarier/innen bereits erfolgt.¹⁵ Allerdings wird diese von den Befragten unterschiedlich dramatisch eingestuft. Eine Person spricht von einer Empörungsdemokratie: «Ich gehe davon aus, dass die Beträge kleiner werden, weil das Campaigning, das gegen einen gefahren werden kann, immer rufschädigend ist.» Laut dieser Person drohe eine eigentliche Kettenreaktion: Wer knapp unter die Schwelle gehe und dies entdeckt werde, setze sich dem moralischen Vorwurf der Umgehung aus, was den Druck für eine Senkung der Schwelle verstärke.
- **Fehlendes Verständnis für das schweizerische System:** Eine Person ortet insbesondere bei stark international geprägten Firmen wenig Verständnis für das schweizerische Milizsystem und die private Parteienfinanzierung. Deren Manager wollten negative Schlagzeilen aufgrund von Spenden unbedingt vermeiden.
- **Vergraulen von Kunden:** Auch die Furcht vor direkten wirtschaftlichen Einbussen könnte insbesondere bei Spenden von Unternehmen zu einem Rückgang führen: Man möchte sich nicht politisch exponieren und positionieren, weil dies mutmasslich bei einem

Teil der Kundschaft oder auch bei der Belegschaft nicht erwünscht sei. Eine befragte Person untermauerte diese Befürchtungen mit der bereits jetzt gemachten Erfahrung, dass sich gerade in den kantonalen (und lokalen) Kampagnen Unternehmer/innen oftmals scheuen, sich öffentlich zu exponieren, z.B. mit Testimonials für bestimmte Kandidierenden. Personenkampagnen haben es hier nach Einschätzung von Befragten eher einfacher als Parteikampagnen, weil eine Spende dann weniger eindeutig mit einem bestimmten Parteiprogramm in Verbindung gebracht wird, sondern auch mit einer persönlichen Beziehung zur unterstützten Person erklärt werden kann.

- **Erklärungsdruck gegenüber nicht unterstützten Parteien oder Personen:** Wer seine Spenden auf einzelne Parteien oder Kandidierende fokussiert oder nicht alle Parteien des gleichen Lagers unterstützt, setzt sich den Fragen und Erwartungen von anderen politischen Akteuren aus, die sich als ebenso unterstützungswürdig erachten. Eine befragte Person formuliert es so: «Transparenz setzt da einen Erklärungsdruck auf, dem man sich vielleicht nicht aussetzen möchte.»
- **Unklarer rechtlicher Rahmen:** Mehrere Befragte verweisen auf die noch vielen bestehenden Unklarheiten über die konkrete Umsetzung der Transparenzregeln und die Komplexität. Diese Rechtsunsicherheit verstarke das Zögern möglicher Spender/innen, da sie sich nicht auf etwas einlassen möchten, von dem sie noch nicht genau wissen, was gilt.

3.2.2 Reaktionen der Parteien auf die Transparenzregel

Die im Rahmen dieser Studie befragten Vertreterinnen und Vertreter der Parteien betonten in den Gesprächen ihre positive Grundhaltung zur Transparenz. Während die SP und die Grünen bereits bisher die Herkunft grösserer Spenden (ab 10'000 CHF) offengelegt haben, war das bei den übrigen Parteien nicht der Fall. Die SP und die Grünen haben in ihren Reglementen auch inhaltliche Kriterien für die Annahme von Spenden formuliert. Die GLP hat im Frühjahr 2022 ebenfalls Code-of-Conduct verabschiedet.¹⁶ Bei allen drei Regelungen wird festgehalten, dass die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Partei durch Spenden nicht beeinträchtigt werden dürfen. Die GLP legt auch fest, dass eine einzelne Spendende maximal 15% der Jahreseinnahmen erreichen darf. Die FDP macht spendenwillige Personen auf ihrer Homepage aufmerksam, dass sie Spenden über 15'000 nur annehmen darf, wenn die Person ihrer Veröffentlichung zustimmt.¹⁷

Insgesamt geben sich die befragten Parteien recht gelassen und betonen, sie könnten mit den neuen Transparenzregeln gut leben. Inhaltlich müssten sie ihre Fundraising-Strategien nicht anpassen. Sie verweisen auf ihre Richtlinien oder sonstige Mechanismen, die sicherstellen sollen, dass keine Spenden angenommen werden, «bei denen wir rot werden müssen», wie es eine befragte Person formuliert. Eine bürgerliche Partei ging in ihren Ausführungen etwas weiter ins Detail und beschrieb, dass durchaus nach inhaltlichen Kriterien überlegt werde, welche Unternehmen man anfrage und welche nicht. Ein anderer Interviewpartner betont, es sei nicht verwerflich, von einer Industrie, die Arbeitsplätze schaffe, unterstützt zu werden: «Wenn im Einzelfall Kritik kommt, können wir das aushalten».

3.2.3 Spenden als Ehrensache?

Nach Einschätzung mehrerer Befragter ist zu erwarten, dass die Politikfinanzierung aufgrund der Transparenzregeln in den ersten Jahren ihrer Gültigkeit eine relativ grosse Aufmerksamkeit erhalten wird. Einige Befragte glauben aber auch, dass sich danach das Interesse etwas legen werde, unter anderem auch deshalb, weil die Transparenz im Bereich der Parteispenden und der Wahlkampagnen weniger Spektakuläres offenlege als jetzt erwartet werde. Zuversicht, dass Spenden zu einer imageförderlichen Ehrensache werden könnte und allenfalls eine positive Konkurrenzspirale in Gang gesetzt wird, äussern nur wenige Befragte explizit. Am ehesten wird dies für die breitgestreuten Spenden an die Parteien zur Stärkung des Milizsystems erwartet.

Insbesondere die Parteien erhoffen sich, dass dank der Transparenz offenkundiger werde, mit wie wenigen Mitteln sie ihren Beitrag zur öffentlichen Politik leisten müssen, und dass dies eine Diskussion über den Wert des Milizsystems fördere. Im besten Falle wachse die Einsicht, dass diese Alimentierung für eine solide politische Arbeit nötig sei. Einzelne Befragte können sich auch vorstellen, dass die Bereitschaft zu spenden steigt, wenn als Alternative eine staatliche Parteienfinanzierung drohe.

3.3 Wird in andere Kanäle investiert?

Geht man gestützt auf die obigen Aussagen davon aus, dass der Rückgang an Spenden nicht sehr markant ausfallen wird, so relativiert sich auch die Frage, ob Akteure, die bisher an Parteien oder Kandidierende gespendet haben, künftig andere Wege suchen, um ihre politischen Interessen zu unterstützen. Konkrete Hinweise haben die Befragten hierfür bislang nicht. Einige Befragte halten es aber durchaus für plausibel, dass noch stärker als bisher versucht wird, via Interessengruppen oder professionelle Public-Affairs-Agenturen Einfluss zu nehmen.

3.4 Umgehung möglich, aber bisher nicht bekannt

Die Befragten gaben in den Interviews an, sie hätten bisher keine konkreten Hinweise auf Umgehungsversuche der Transparenzschwelle, etwa durch zeitliche Stückelung oder Stückelung einer Spende auf verschiedene (Stroh-)Spender/innen. Mehrere Befragte gehen davon aus, dass es möglich sein wird, die Regel zu umgehen. Sie raten aber allesamt davon ab, dies zu versuchen. Eine Person erwähnte, sie rate auch davon ab, die Schwelle knapp zu unterschreiten, um der Öffentlichkeit zu entgehen. Es wird als der Sache insgesamt dienlicher erachtet, wenn Spenderinnen und Spender den Schritt an die Öffentlichkeit wagten. Im schlimmsten Fall werde eine Umgehung oder sogar eine illegale Praxis aufgedeckt und angeprangert. Eine Person sagte: «Ob jemand einen legalen oder einen illegalen Umgehungsversuch macht, spielt da keine Rolle. Das ist wie der Unterschied zwischen Schlawiner und Schlaumeier.»

Noch nicht abschliessend geklärt ist die Frage, wie mit Zuwendungen an parteinahe Organisationen umzugehen ist, in denen sich grössere Spender/innen zusammenfinden (z.B. Freunde der FDP oder die SVP-nahe Stiftung für bürgerliche, vgl. Beitrag *Tages-Anzeiger* vom 12.1.2023¹⁸). Die Ansichten darüber, ob bei Beiträgen solcher Organisationen z.B. an eine Partei nur die Organisation

selbst oder die ursprünglichen Zuwender/innen an diese Organisation offenzulegen sind, gingen in den Interviews auseinander. Strittig ist, ob ohne Deklarationspflicht nicht ein einfacher Kanal zur Umgehung der Transparenz geschaffen wird.

4 Bilanz und Schlussfolgerungen

4.1 Bilanz zu den Thesen

Die in den vorigen Kapiteln beschriebenen Befunde können entlang der eingangs formulierten fünf Thesen zusammengefasst werden. Es handelt sich dabei um eine erste vorläufige Einordnung, die einerseits auf den Einschätzungen und Erwartungen der befragten Expertinnen und Experten beruht, andererseits auf bekannten Angaben über das bisherige Spendenverhalten und Plausibilitätsüberlegungen der Forschenden.

Irrelevanz: Die These, wonach Spenden > 15'000 CHF gemessen am Spendenvolumen marginal sind, ist zu verwerfen. Die Spenden oberhalb der Transparenzschwelle bilden zwar nicht das Rückgrat der Parteien und der Kampagnenfinanzierung. Doch zumindest im bürgerlichen Lager haben insbesondere grosse Unternehmensspenden einen beachtlichen Anteil am Ertrag der nationalen Parteien. Als Beweggrund für diese Spenden an mehrere Parteien wird oft genannt, einen Beitrag ans Milizsystem und die Qualität der staatspolitisch wichtigen Arbeit der Parteien leisten zu wollen. Auch in Kampagnen von Kandidierenden können solche Spendenbeträge vorkommen: vor allem in grossen Kantonen, vor allem bei Ständeratswahlen und da insbesondere in zweiten Wahlgängen.

Transparenz: Die These, wonach Spender/innen und Empfänger Spenden > 15'000 CHF öffentlich begründen, und das Spendenvolumen sich nicht ändert, oder sogar zunimmt, trifft voraussichtlich nicht für alle Spender/innen zu. Zwar ist es wahrscheinlich, dass sich viele der bedeutendsten Spender/innen von der Offenlegungspflicht nicht abschrecken lassen. Darunter dürften v.a. grosse Unternehmen fallen, die als grösste Geldgeber der schweizerischen Parteien bereits bisher ihre Spenden zumindest global deklariert haben und diese Beiträge als Teil ihrer CSR-Strategie verstehen. Doch eine Zunahme an solchen Akteuren erwarten die Befragten zumindest kurzfristig nicht. Es wird deshalb nicht erwartet, dass Spenden an Parteien und Kandidierende über der Transparenzschwelle schon bald zu einer imageförderlichen Selbstverständlichkeit werden und deshalb gesamthaft zunehmen.

Die im Rahmen dieser Studie befragten Vertreterinnen und Vertreter der Parteien betonten in den Gesprächen ihre positive Grundhaltung zur Transparenz. Sichtbarste äussere Zeichen einer adaptiven Haltung an die neuen Regelungen auch im bürgerlichen Lager sind der Code of Conduct der GLP oder der «Warnhinweis» der FDP, dass Spenden von mehr als 15'000 CHF nur angenommen werden können, wenn die spendende Person der Veröffentlichung zustimmt. Diese Beispiele der öffentlich sichtbaren Selbstregulierung (siehe auch die Regelungen der Grünen Schweiz und der SP) können als Bekenntnisse zur Transparenz gewertet werden, die von einem sich wandelnden

Zeitgeist zeugen. Die in den Interviews geäußerten unterschiedlichen Haltungen zur Deklarationspflicht von parteinahen Gönnervereinigungen deuten umgekehrt auch an, dass hinter dem Bekenntnis zur Transparenz bei Fragen der konkreten Ausgestaltung nach wie vor unterschiedliche Auffassungen bestehen.

Rückzug: Die These, dass Spender/innen von Spenden > 15'000 CHF ihre Beiträge vermindern oder sich ganz zurückziehen, scheint nach Einschätzung der Befragten und den Forschenden insgesamt realistisch und plausibel. Mögliche Gründe für einen (Teil-)Rückzug sind die Befürchtung vor einer kritischen Diskussion in der Öffentlichkeit, vor dem Vergraulen von Kundschaft, vor Kritik aus der Belegschaft, oder Erklärungsnot gegenüber anderen Parteien oder Kandidat/innen, die man nicht unterstützt. Als weiterer Faktor wird die Komplexität der Regelung und die noch bestehende Rechtsunsicherheit genannt, welche potenzielle Spendende verunsichere. Der Umfang des Rückgangs ist nicht zu beziffern. Bleiben die bisher bereits bekannten Unternehmensspenden den Parteien erhalten, dürfte er sich auch im bürgerlichen Lager in Grenzen halten. Die Befragten rechnen denn auch nicht mit einer Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse.

Verlagerung: Die These, wonach Personen, die bisher Spenden > 15'000 geleistet haben, künftig auf andere Weise in die Politik (z.B. professionelles Lobbying, Schaffung neuer Organisationen zur Verfolgung konkreter politischer Ziele), ist stark zu relativieren. Da kein starker Rückgang erwartet wird, ist auch der potentielle Mittelabfluss in andere politische Einflusskanäle aufgrund der Transparenzregel gering. Konkrete Hinweise in dieser Richtung bestehen nicht, die These wird aber grundsätzlich als plausibel bezeichnet.

Umgehung: Die These, wonach Spender/innen von Spenden > 15'000 CHF versuchen, durch personelle oder zeitliche Stückelung die Transparenzregel zu umgehen, ist realistisch. Die Befragten haben darauf noch keine konkreten Hinweise, gehen aber davon aus, dass Umgehungen möglich sein werden und auch versucht werden. Neben zeitlicher und personeller Stückelung ist je nach konkreter Ausgestaltung der Vorschriften auch die Schaffung von den Parteien vorgelagerten Gönnervereinigungen eine legale Umgehungsmöglichkeit. Hier warten die Akteure noch auf den Entscheid der EFK.

4.2 Zukunft der Parteienfinanzierung: staatlich oder privat oder beides?

Ist angesichts der vermutlich eher geringen Einbussen für die Parteien also alles gut? Aufgrund der insgesamt schwachen Finanzierung der nationalen Parteien in der Schweiz kann diese Frage nicht leichthin mit ja beantwortet werden (vgl. Abschnitt 2.4). **Wünschenswert wäre aus staatspolitischer Sicht, dass die Parteien mehr Mittel hätten**, um ihre anspruchsvollen Funktionen von der Rekrutierung des politischen Personals, der politischen Zielfindung über die Interessenaggregation bzw. -durchsetzung in den politischen Entscheidungsprozessen bis hin zur Mobilisierung bei Wahlen bzw. Abstimmungen professioneller ausüben zu können (von Beyme 2000; Vatter 2020). Auf nationaler Ebene geht es unter anderem darum, den Parlamentarier/innen solid ausge-

stattete Fachsekretariate zur Verfügung zu stellen, damit das Parlament in seiner legislativen Funktion gestärkt werden kann. Gemäss den Interviews würden die Parteien mehr Mittel teils in die Professionalisierung der nationalen Organisationsstruktur stecken (mehr Personal, bessere Löhne, bessere IT-Infrastruktur), teils in die Basisarbeit in den kantonalen und kommunalen Sektionen investieren.

Die finanziellen Folgen der Transparenzregeln für die Parteien sind zwar gering, sie haben aber zumindest kurzfristig das falsche Vorzeichen – **die Finanzierung der Parteien wird eher geschwächt als gestärkt, und die Transparenzregel belastet die schwach dotierten Parteien administrativ zusätzlich.**

Damit ergeben sich mittelfristig für die Zukunft zwei Stossrichtungen, um die Parteien zu stärken: **entweder eine verstärkte staatliche Parteienfinanzierung – oder es muss gelingen, die neuen Transparenzregeln in eine erhöhte gesellschaftliche Akzeptanz der privaten Parteienfinanzierung umzumünzen.** Auch ein Nebeneinander beider Strategien ist denkbar.

4.2.1 Stärkung der staatlichen Parteienfinanzierung?

Die Vor- und Nachteile einer ausgebauten staatlichen Parteienfinanzierung abschliessend zu diskutieren, ist nicht Gegenstand dieses Papiers. Festgehalten werden kann, dass die Befragten dieser Studie, welche mehrheitlich wirtschaftsnahe und bürgerliche Positionen vertreten, einer ausgebauten staatlichen Parteienfinanzierung grossmehrheitlich kritisch gegenüberstehen. Die private Parteienfinanzierung wird als Element des Milizsystems gesehen, das für eine gut mit Gesellschaft und Wirtschaft vernetzte und darum praxisnahe und von Staat und Verwaltung unabhängige Politik sorgt. Doch auch unter ihnen gibt es Gegenstimmen, welche eine teilweise staatliche Parteienfinanzierung nicht abschreckt, und die etwa eine Parteienfinanzierung aus Spenden, Mitgliederbeiträgen und einem staatlichen Strukturbeitrag als austarierte Lösung erachten.

4.2.2 Stärkung der privaten Finanzierung?

Wenn die private Finanzierung gestärkt werden soll, muss es gelingen, die mit den neuen Finanzierungsregeln gewonnene Transparenz als Argument hierfür zu nutzen. Die Offenlegungspflicht verhindert Vorwürfe der Einflussnahme nicht. Aber das Argument, dass diese verdeckt erfolge, fällt weg. Folgende Ansätze, die teilweise bereits so gelebt werden, könnten dabei aus Sicht der Forschenden hilfreich sein.

- **Sensibilisierung und Aufklärung über die Relevanz der Parteienfinanzierung:**
 - **Spendende:** Wünschenswert wäre, dass weitere bedeutende Spender/innen dem Beispiel der bereits bekannten Verbände und Unternehmen folgen, ihre Spenden als Beitrag an die Allgemeinheit aktiv publikmachen und erklären, weshalb gute Politik nicht kostenlos zu haben ist.
 - **Gemeinsamer Aufruf der Parteien:** Öffentlich-medial besonders einfach zu erklären und zu vermitteln sind Spendenangebote an alle Parteien. Ein besonders starkes Zeichen wäre diesbezüglich ein gemeinsamer Aufruf der Parteien, in dem

sie den Bedarf und den Zweck solcher Spenden zur Stärkung des Parteiensystems erklären.

- **Glaubwürdigkeit durch offensive Transparenz stärken:** Die Parteien sollten zur Stärkung der Glaubwürdigkeit durch ihren konkreten Umgang mit Spenden beitragen: Vertrauensbildend könnten aus Sicht der Forschenden folgende (teilweise bereits praktizierte) Massnahmen sein:
 - **Transparente Annahmeregeln:** Mittels eines öffentlichen Spendenreglements oder Codes of Conduct können Parteien transparent machen, anhand welcher Kriterien und Prozesse sie Spendenangebote annehmen oder ablehnen werden. Die bisher bekannten Codes enthalten inhaltliche Kriterien (Rechtsform der Spender/innen, Vereinbarkeit mit den eigenen Werten), betonen die Unabhängigkeit, oder definieren einen Maximalanteil, welcher ein einzelner Spender/eine einzelne Spenderin an den Einnahmen der Partei haben darf. Je transparenter und klarer «rote Linien» für die Annahme von Spenden definiert werden, desto glaubwürdiger wird in der Öffentlichkeit auch das Argument, dass mit Spenden keine politischen Entscheide gekauft werden können.
 - **Offensive Kommunikation:** Vertrauensbildend dürfte auch eine offensive und proaktive Kommunikation von Spenden sein, die nicht auf die amtliche Veröffentlichung wartet. Auf freiwilliger Basis könnten auch Spenden, die nicht weit unter der gesetzlichen Schwelle liegen, veröffentlicht werden. Sind Spendende damit nicht einverstanden, könnte ein freiwilliger Verzicht angezeigt sein. Ist zweifelhaft, ob eine bestimmte Praxis deklarationspflichtig ist oder nicht, sollten die Parteien auf Offenlegung drängen und sonst lieber verzichten.

Dokumente und Literatur

- Actares (2017). *Politische Spenden von Unternehmen im Swiss Market Index 2015 & 2016*. http://www.actares.ch/download/171000_Actares_Bericht_PolitischeSpendenSMI15-16_D.pdf (besucht am 9.2.23).
- Bütikofer, Sara (2017). Vollzeitjob Bundesparlamentarier. *De Facto* vom 24.7.2017. <https://www.defacto.expert/2017/07/24/vollzeitjob-bundesparlamentarier/> (besucht am 31.1.2023).
- Buomberger, Peter und Piazza, Daniel (2022). *Wer finanziert die Schweizer Politik? Auf dem Weg zu mehr Transparenz und Demokratie*. Zürich: NZZ Libro.
- Bundi, Pirmin; Eberli, Daniela und Bütikofer, Sarah (2018). «Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Parlamenten», in: Vatter, Adrian (Hg.): *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, 315–345.
- EFK – Eidgenössische Finanzkontrolle (2022). *Transparenz in der Politikfinanzierung. Fragen und Antworten*. Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle.
- Gernet, Hilmar (2011). *(Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Hermann, Michael und Nowak, Marion (2012). *Das politische Profil des Geldes. Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz*. Zürich: Sotomo.
- Leyden, Kevin M. und Borrelli, Stephen A. (1990). Party Contributions and Party Unity: Can Loyalty Be Bought?. *Western Political Quarterly* 43(2): 343–365. <https://doi.org/10.1177/106591299004300209>.
- Leuzinger, Lukas und Kuster, Claudio (2017). *Wie war das nochmal mit «keine staatliche Parteienfinanzierung»?*. <https://napoleonsnightmare.ch/2017/08/25/wie-war-das-nochmal-mit-keine-staatliche-parteienfinanzierung/> (besucht am 31.1.2023).
- OECD (2016). *Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>.
- Tresch, Anke; Lauener, Lukas; Bernhard, Laurent; Lutz, Georg und Scaperrotta, Laura (2020). *Eidgenössische Wahlen 2019. Wahlteilnahme und Wahlentscheid*. Lausanne: FORS. <https://doi.org/10.24447/SLC-2020-00001>.
- Vatter, Adrian (2020). *Das politische System der Schweiz*, 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Von Beyme, Klaus (2000). *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: Springer VS.

Anhang: Liste der interviewten Personen

Nationale Parteien¹⁹

Rahel Estermann, STV. Generalsekretärin, Grüne Schweiz

Dario Schai, Fundraising & Spendenservice, SP Schweiz

Ahmet Kut, Co-Generalsekretär, GLP Schweiz

Gianna Luzio, Generalsekretärin, Die Mitte Schweiz

Jon Albert Fanzun, Generalsekretär, FDP Schweiz

Wirtschaftsdachverbände und weitere Verbände²⁰

Stefan Brupbacher, Direktor, Swissmem

René Buholzer, CEO und Delegierter des Vorstands, Interpharma

Roland Müller, Direktor, Arbeitgeberverband

Monika Rühl, Vorsitzende Geschäftsleitung, Economiesuisse

Public Affairs Experten

Hilmar Gernet, Inhaber und Geschäftsführer, Ger.net GmbH

Daniel Piazza, Partner, Dynamics Group (Kantonsrat LU, Die Mitte)

Dominique Reber, Partner, Hirzel.Neef.Schmid.Konsulenten AG

Guido Schommer, Projektleiter, Berater, Partner, reflecta AG

Unternehmer/innen, die auch im Nationalrat sind

Diana Gutjahr (Nationalrätin TG; SVP), Delegierte des VR und Mitinhaberin: Ernst Fischer AG

Lorenz Hess (Nationalrat BE; Die Mitte), PR- und Unternehmensberater mit eigener Firma (Gemeindepräsident von Stettlen BE)

Eric Nussbaumer (Nationalrat BL; SP), Verwaltungsratspräsident u.a. von ADEV

Daniela Schneeberger (Nationalrätin BL; FDP) Geschäftsleiterin Schneeberger Treuhand AG

Vertreter/innen weiterer Unternehmen

Heinrich Fischer, bis 2022 Präsident des Verwaltungsrats Hilti, Präsident des Steuerungsausschusses von Kompass/Europa

Manuel Rybach, Global Head Public affairs and Policy, Credit Suisse AG

Roman Studer, Head of Governmental Affairs Switzerland, UBS AG

Anmerkungen

¹ Zu deklarieren sind monetäre und nicht-monetäre Zuwendungen (also z.B. auch geldwerte Dienstleistungen). Bei den Parteien fallen auch andere Einnahmen wie z.B. Mitgliederbeiträge oder Mandatsabgaben unter die Offenlegungspflicht. Wir verwenden in diesem Papier vereinfachend den Begriff «Spenden».

² Zahlen liegen für SP, Grüne und SVP vor: Gemäss der Jahresrechnung der SP Schweiz 2020 machen die Beiträge 39% des Ertrags von Privaten aus (Mitglieder und Mandatsabgaben), die Spenden 61%. Insgesamt betragen die Zuwendungen 4.4 Millionen CHF. Bei den Grünen Schweiz machten Spenden gemäss Jahresrechnung 2020 anteilig an den Erträgen von den Privatpersonen deutlich weniger aus (28%). Bei den Beiträgen (72%) wiederum spielen die Mandatsabgaben eine grössere Rolle als bei der SP, weil die Grünen Schweiz auch von den Mitgliedern der Fraktion in den eidg. Räten einen Beitrag erhalten. Insgesamt betragen die Zuwendungen knapp 1 Million CHF. Bei der SVP Schweiz betrug der Anteil der Spenden an den Zuwendungen von Privaten und Unternehmen 82%, Mandatsabgaben und Mitgliederbeiträge (von Kantonalparteien) 18%. Insgesamt betragen die Zuwendungen rund 2.7 Millionen CHF.

³ Die unterschiedlichen Anteilswerte resultieren gemäss Auskunft der Autoren aus der Betrachtung unterschiedlicher Jahre (2019 und 2020).

⁴ Vereinigung Pharmafirmen in der Schweiz. Medienmitteilung vom 7.11.2022.

⁵ Vgl. zum Beispiel und ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Credit Suisse, Sustainability Report 2021: 39-40; Raiffeisen Gruppe, Geschäftsbericht 2021: 74; UBS, Sustainability Report 2021: 156; Schweizerische Mobiliar, Geschäftsbericht 2021: 104.

⁶ «So viel spenden UBS, CS & Co.: Eine Grossbank erhöht den Betrag um 50 Prozent – zwei Parteien gehen leer aus», in: *Zofinger Tagblatt* vom 30.11.2022. Die SPS ihrerseits verzichtet ohnehin auf Spenden von Aktiengesellschaften, verweist die Spender/innen aber an die ihr nahestehende Stiftung Anny Klawa-Morf für politische Bildung. Dort sind 2021 vier zweckungebundene Spenden von Unternehmen in der Gesamthöhe von 290'000 CHF eingegangen.

⁷ «Wie Credit Suisse, Novartis & Co. Schweizer Parteien finanzieren», *SRF* vom 8.10.2023, (<https://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2019/wahlkampf-finanzierung-wie-credit-suisse-novartis-co-schweizer-parteien-finanzieren>) (besucht am 31.1.2023).

⁸ Es handelt sich um die Spende einer Privatperson, die aufgrund des Krypto-Booms zu Vermögen kam (vgl. «SP profitiert von Krypto-Boom», in: *Berner Zeitung* vom 12.5.2022).

⁹ «Wie Credit Suisse, Novartis & Co. Schweizer Parteien finanzieren», *SRF* vom 8.10.2023, (<https://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2019/wahlkampf-finanzierung-wie-credit-suisse-novartis-co-schweizer-parteien-finanzieren>) (besucht am 31.1.2023).

¹⁰ Geht man davon aus, dass jene Unternehmen, deren Spenden bei SP, Anna Klawy-Stiftung und Grünen publiziert werden, auch an die vier bürgerlichen Parteien im nationalen Parlament spenden, und dass diese Beiträge rein aufgrund eines Schlüssels über die Parteienstärke verteilt werden, so ergibt sich aufgrund der Angaben in der SRF-Umfrage von 2019 für eine durchschnittlich starke Partei ein Mindestbeitrag von rund 260'000 CHF (1/6). Geht man davon aus, dass die übrigen in der Umfrage genannten Spendenbeträge aufgrund der Parteienstärke an alle vier bürgerlichen Parteien verteilt werden, so ergibt sich insgesamt allein aus diesen Beträgen ein Total von rund 1'150'000 CHF.

¹¹ «So viel Geld stecken Schweizer Politiker in den Wahlkampf», *SRF* vom 23.6.2019, (<https://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2019/tiefer-griff-ins-portemonnaie-so-viel-geld-stecken-schweizer-politiker-in-den-wahlkampf>) (besucht am 31.1.2023). Eingeladen wurden 198 amtierende Parlamentarier/innen, die 2019 nochmals antraten. 72 Antworten aus allen politischen Lagern konnten ausgewertet werden.

¹² Zum Beispiel : Credit Suisse, Sustainability Report 2021: 39-40; Raiffeisen Gruppe, Geschäftsbericht 2021: 74; UBS, Sustainability Report 2021: 156; Schweizerische Mobiliar, Geschäftsbericht 2021: 104.

¹³ «Wie Credit Suisse, Novartis & Co. Schweizer Parteien finanzieren», *SRF* vom 8.10.2023, (<https://www.srf.ch/news/schweiz/wahlen-2019/wahlkampf-finanzierung-wie-credit-suisse-novartis-co-schweizer-parteien-finanzieren>) (besucht am 31.1.2023)

¹⁴ «Neues Transparenzgesetz: Ab jetzt werden in der Politik die Geldgeber geoutet», in: *Tages-Anzeiger* vom 12.1.2023.

¹⁵ Vgl. z.B. die Medienmitteilung von Lobbywatch vom 22.10.2022: «Lobbys ködern National- und Ständerät:innen mit bezahlten Mandaten»

¹⁶ <https://grunliberale.ch/mitmachen/spenden/richtlinien.html> (besucht am 31.1.2023)

¹⁷ <https://www.fdp.ch/spenden> (besucht am 31.1.2023)

¹⁸ «Neues Transparenzgesetz: Ab jetzt werden in der Politik die Geldgeber geoutet», in: *Tages-Anzeiger* vom 12.1.2023.

¹⁹ Die SVP Schweiz bekundete kein Interesse an einer Teilnahme.

²⁰ Der Schweizerische Gewerbeverband bekundete kein Interesse an einer Teilnahme.