

561 **Vom Sinn und von der Notwendigkeit einer geordneten Ombudsfunktion**
Arnold Marti

563 **Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit.**
Andrea Töndury

580 **Schleierhafte Gesetzgebung? – Das St. Galler Gesichtsverhüllungsverbot unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung.**
Stephan Zlabinger

Rechtsprechung

595 Planungs- und Baurecht. Schwyz. Raumplanungsrechtliche Anforderungen an ein Heizkraftwerk in der Industriezone; Art. 2, 8, 8b, 25a RPG, Art. 31 USG, Art. 4, 5 VVEA, Art. 10 EnG.
Kommentar (*Arnold Marti*)

606 Planungs- und Baurecht. Bern. Bauen ausserhalb des Baugebiets, Überdachung eines Schwingplatzes bzw. einer Erlebnisarena, Folgen unklarer Baupläne; Art. 24 RPG, Art. 10, 11 BewD/BE, Art. 46 BauG/BE.
Kommentar (*Arnold Marti*)

Besprechung

615 *Oesch Matthias: Switzerland and the European Union. General Framework, Bilateral Agreements, Autonomous Adaption* (*Walter Haller*)

Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit

PD Dr. iur. *Andrea Töndury*, Rechtsanwalt, Zürich¹

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	563
II.	Politikfinanzierung in der Schweiz	564
	1. Höhe der eingesetzten Mittel	564
	2. Herkunft der Gelder	565
	3. Forderungen nach Offenlegung	566
III.	Politische Chancengleichheit	568
	1. Toleranz als Grundlage	568
	2. Wege der Meinungsbildung	569
	3. Mittel im Meinungsstreit	572
IV.	Gegenargumente	575
	1. Rechtliche Bedenken	575
	2. Politische Einwände	576
V.	Zusammenfassung	578

I. Einleitung

«Gebt mir eine Million, und ich mache aus einem Kartoffelsack einen Bundesrat.» Dieser Satz wird Rudolf Farner, dem Gründer der gleichnamigen PR-Agentur, zugeschrieben². Der bekannte Ausspruch aus den 1950er-Jahren ist zunächst eine clevere Eigenwerbung: Der Urheber wollte den Eindruck erwecken, dass politische Entscheidungen – hier die Wahl in das Bundesratsamt – beliebig lenkbar sind, wenn er nur genügend Geld für eine Wahlkampagne erhält. Die Behauptung lässt uns darüber hinaus aber mit der unangenehmen Frage zurück, ob politische Entscheidungen in der Schweiz tatsächlich gekauft werden können. Dies betrifft einerseits die Parlamentsentscheide – es sei nur beispielhaft auf die zahlreichen

1 Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine angepasste und um Fussnoten ergänzte Fassung der vom Autor am 26. Mai 2018 an der Universität Zürich gehaltenen Antrittsvorlesung. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

2 St. Galler Tagblatt, Online-Ausgabe vom 11. Oktober 2015, Zum Bundesrat wird man nicht geboren; vgl. auch *Martina Caroni*, Geld und Politik? Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Bern 2009, S. 39; *Lukas Schaub*, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen. Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Zürich/St. Gallen 2012, S. 81.

Lobbyisten mit Zutritt zur Wandelhalle des Bundeshauses verwiesen³. Andererseits sind bei Volkswahlen und -abstimmungen erhebliche Interessen im Spiel, weshalb mit finanzintensiven Kampagnen um Stimmen geworben wird.

Im vorliegenden Beitrag soll es nicht um die Frage gehen, ob tatsächlich aus Kartoffelsäcken Bundesräte gemacht werden können. Vielmehr soll die Frage der Million im Vordergrund stehen: Ist für die Meinungsbildung und den Wahlscheid des Wahlgremiums – hier der Bundesversammlung – das Wissen massgebend, dass für die Wahlkampagne des Bundesratskandidaten «Kartoffelsack» von einer bestimmten Person oder einem bestimmten Unternehmen eine Million Franken bezahlt wurde?

Die Frage des Geldes stellt sich selbstverständlich auch bei Sachvorlagen: Bei Abstimmungen soll für eine Million oder mehrere Millionen die sprichwörtliche «Katze im Sack» verkauft werden.

II. Politikfinanzierung in der Schweiz

1. Höhe der eingesetzten Mittel

Auch in der Schweiz spielt Geld in der Politik eine bedeutende Rolle⁴. Im Jahr 2015 könnte der Wahlkampf auf Bundesebene bis gegen 50 Millionen Franken gekostet haben⁵. Ausgaben von 29 Millionen haben die Kandidierenden nachträglich selbst deklariert⁶. Damit handelt es sich um den wohl teuersten Wahlkampf der Schweizer Geschichte⁷. Dies nachdem für Wahlwerbung bereits im Jahr 2011 gegen 42 Millionen ausgegeben worden waren⁸.

Für Abstimmungskampagnen wurden zwischen 2005 und 2011 ebenfalls erhebliche Mittel aufgewendet⁹. Die Ausgaben dürften seit 2011 eher gewachsen

3 Vgl. dazu prägnant *Philipp Loser*, Böse Novartis, brave Schweizer, Magazin vom 26.05.2018, S. 4: «Aktuell haben 2584 Menschen während der Session Zutritt zur Wandelhalle, zehn pro aktives Ratsmitglied. Ehemalige Parlamentarier, Journalisten, Gäste, Lobbyisten. Wer was macht, wer in welchem Auftrag unterwegs ist – das bleibt zum grössten Teil im Dunkeln».

4 Vgl. für einen Überblick etwa *Deya Frey*, Die Parteienfinanzierung in der Schweiz, Beitrag vom 18. Mai 2015, abrufbar unter www.vimentis.ch/d/publikation/463/Die+Parteienfinanzierung+in+der+Schweiz.html.

5 Vgl. etwa *Watson*, Online-Ausgabe vom 20. August 2015, Riesige Summen, null Transparenz – wie das Geld den Schweizer Wahlkampf regiert.

6 *Georg Lutz*, Eidgenössische Wahlen 2015. Wahlteilnahme und Wahlscheid, Lausanne 2016, S. 61 ff., 62: «Insgesamt ergeben sich durch Kandidierende getätigte Wahlkampfausgaben von 29 Mio. Franken. (...) Pro Kopf ist dies durchaus vergleichbar mit Wahlen in den USA; die Ausgabenhöhe in Deutschland liegt derweil darunter.»

7 Vgl. *Tages Anzeiger*, Online-Ausgabe vom 28. August 2015, Der wahrscheinlich teuerste Wahlkampf der Schweiz.

8 *Michael Herrmann*, Das politische Profil des Geldes. Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz, Zürich 2012, S. 22 f., wonach die Brutto-Werbeausgaben bei den Wahlen jeweils von Mai bis Ende Oktober im Jahr 2003 Fr. 28 Mio., im Jahr 2007 Fr. 35 Mio. und im Jahr 2011 Fr. 42 Mio. betragen haben.

9 Vgl. *Herrmann* (Anm. 8), insb. S. 7.

sein, zumal Abstimmungen über Vorlagen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen stattfanden¹⁰. Die Kampagne für die Abstimmung zur Unternehmenssteuerreform III im Februar 2017 zum Beispiel liessen sich die Befürworter je nach Schätzung zwischen 7 und 15 Millionen Franken kosten¹¹.

2. Herkunft der Gelder

Trotz fehlender staatlicher Parteienfinanzierung im Bund und in den meisten Kantonen ist die öffentliche Hand zumindest indirekt an der Finanzierung der Politik mitbeteiligt. Der Finanzbedarf wird beispielweise durch Fraktionsbeiträge, Steuerabzüge oder Rückerstattung von Wahlkampfkosten mitgedeckt¹².

Hauptsächlich finanzieren aber Privatpersonen und private Unternehmen Parteien und Kampagnen. Aufgrund von Umfragen bei den Steuerbehörden ist davon auszugehen, dass Privatpersonen etwa 50 Millionen Franken pro Jahr an Parteien spenden¹³. Aufgrund der Möglichkeit, Parteispenden von den Steuern abzuziehen, tragen Bund, Kantone und Gemeinden indirekt 10 Millionen Franken davon¹⁴. Offensichtlich finanzieren also Privatpersonen Parteien und Kampagnen in erheblichem Umfang – nur fehlt uns jegliches Wissen darüber, *wer, wieviel, warum* spendet.

Im Falle der Spenden von Unternehmen ist die Faktenlage ebenfalls unklar. Im Jahr 2011 schrieb Hilmar Gernet, als früherer CVP-Generalsekretär ein Insider, dass unsere *Parteien* auf nationaler Ebene im Wesentlichen von *nur rund einem Dutzend Unternehmen* finanziert würden¹⁵. Gemäss einer Umfrage der Aktionärsvereinigung Actares¹⁶ spenden fast alle im Swiss Market Index der Schweizer Börse kotierten Unternehmen für politische Anliegen, darunter sämtliche Banken und Versicherungen. In den Jahren 2015 und 2016 wurden an Parteien pro Jahr je Beträge zwischen einer Viertelmillion und anderthalb Millionen Franken bezahlt. Die meisten Unternehmen spendeten zusätzlich auch für Verbandskampagnen und Abstimmungskomitees. Diese grossen und für die Schweiz wichtigen Unternehmen wollen also offensichtlich Einfluss auf die Politik nehmen. Jedoch soll die

10 Es sei nur beispielhaft auf die 1 zu 12 Initiative, die Erbschaftssteuerinitiative oder die Initiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung verwiesen.

11 NZZ, Online-Ausgabe vom 5. März 2018, Aufwind für die Gegner der versteckten Parteienfinanzierung.

12 Vgl. dazu etwa *Lukas Leuzinger/Claudio Kuster*, *Wie war das nochmal mit «keine staatliche Parteienfinanzierung»?* Blogpost vom 25. August 2015, abrufbar unter <https://napoleons-nightmare.ch/2017/08/25/wie-war-das-nochmal-mit-keine-staatliche-parteienfinanzierung>.

13 Vgl. Luzerner Zeitung, Online-Ausgabe vom 30. Juli 2017, Das Millionengeschenk der Kantone.

14 Vgl. *Leuzinger/Kuster* (Anm. 12).

15 *Hilmar Gernet*, *(Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz*, Zürich 2011, S. 13.

16 *Actares* (AktionärInnen für nachhaltiges Wirtschaften), *Politische Spenden von Unternehmen im Swiss Market Index 2015 & 2016*, Bericht vom Oktober 2017.

Öffentlichkeit nicht wissen, wieviel Geld sie für welche Anliegen aufwerfen: Kein einziges der Unternehmen befürwortet eine Offenlegungspflicht¹⁷.

Insgesamt herrscht in Bezug auf die Politikfinanzierung seit je und bis heute grosse Unklarheit. Das Wissen über die Geldströme in der schweizerischen Politik fehlt nahezu vollständig¹⁸.

3. Forderungen nach Offenlegung

Nicht nur die grossen Schweizer Unternehmen, auch die Mehrheit der Bundesparlamentarier und der Bundesrat sprechen sich gegen eine Offenlegung aus. Es ist schon fast ein Ritual geworden: Seit 2011 kritisiert namentlich die Gruppe des Europarates gegen Korruption (Greco) die Schweiz wegen der fehlenden Transparenz der Parteienfinanzierung. Am 24. August 2017 veröffentlichte die Greco einen vierten Zwischenbericht¹⁹. Der Bundesrat lehnte die Empfehlungen der Greco zur Offenlegung indes zum wiederholten Male ab. Er verwies dabei auf die «Schweizer Eigenheiten», insbesondere die direkte Demokratie, den Föderalismus und das Milizsystem²⁰. Am 10. August 2018 erfolgte die Publikation des fünften Zwischenberichts der Greco, die an ihrer Kritik festhält²¹.

Die Greco-Untersuchung weist tatsächlich gewisse Schwächen auf: Die Greco fokussiert nämlich auf Parteien und nationale Wahlkampagnen²². Unberücksichtigt bleibt etwa auch, dass in der Schweiz politische Werbung in Radio und Fernsehen überhaupt verboten ist²³. Dieses Verbot dient insofern der Verhinderung von Korruption, als es den politischen Wettbewerb auf weniger kostenintensive Meinungsforen verlagert²⁴. Die Greco überträgt Rezepte gegen Korruption in der

17 *Actares* (Anm. 16), S. 2.

18 Vgl. Beobachter, Online-Ausgabe vom 3. März 2015, Parteienfinanzierung: Das grosse Schweigen.

19 *Greco*, Group of States against Corruption/Groupe d'États contre la corruption, Dritte Evaluationsrunde. Vierter Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz: «Transparenz der Parteienfinanzierung», Verabschiedung am 23. Juni 2017, Veröffentlichung am 24. August 2017. Vgl. auch *Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 1404.

20 Vgl. dazu z.B. Medienmitteilung des Bundesrats vom 12. November 2014, Parteienfinanzierung wird nicht gesetzlich geregelt; Medienmitteilung des Bundesrats vom 31. Januar 2018, Bundesrat lehnt «Transparenz-Initiative» ab.

21 *Greco*, Group of States against Corruption/Groupe d'États contre la corruption, Dritte Evaluationsrunde. Fünfter Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz: «Transparenz der Parteienfinanzierung», Verabschiedung am 22. Juni 2018, Veröffentlichung am 10. August 2018.

22 So bereits *Patricia Schiess Rütimann*, Organisation der politischen Parteien und Parteienfinanzierung, SJZ 107 (2011) Nr. 14, S. 329 ff., 334, wonach Offenlegungspflichten auch für Sachabstimmungen gelten müssen.

23 Vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. d RTVG, wonach Werbung unzulässig ist für «politische Parteien, für Personen, die politische Ämter innehaben oder dafür kandidieren sowie für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind.»

24 Vgl. dazu *Andreas Auer*, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1101: «Angesichts der Häufigkeit und der Wichtigkeit von Volksabstimmungen und Volkswahlen auf allen Staatsebenen und mit einem Seitenblick auf die Exzesse der politischen Werbung in

Politik, die für andere politische Systeme entwickelt wurden, ohne Berücksichtigung der Unterschiede auf die Schweiz. Solche Schwächen in der Analyse bedeuten für sich aber nicht, dass die Greco mit ihren Empfehlungen falsch liegen muss. Die Aussensicht sollte zumindest zum Anlass für eine ernsthafte Auseinandersetzung genommen werden. Die Klärung können die Stimmberechtigten dieses Landes selbstverständlich selbst vornehmen. Als Leitlinie sollte die grundsätzliche Frage dienen, ob die schweizerische Demokratie für die Bürgerinnen und Bürger (noch) verbessert werden kann, wenn die Politikfinanzierung offengelegt wird²⁵.

Nicht überall in der Schweiz erfolgt die Politikfinanzierung anonym. Die Kantone Neuenburg, Genf und Tessin kennen bereits Regelungen zur Offenlegung,²⁶ wobei aber insbesondere das Tessiner Beispiel aufzeigt, dass Offenlegungspflichten mit geeigneten Vollzugsinstrumenten ergänzt werden müssen, um ein zuverlässiges Bild der Politikfinanzierung gewinnen zu können²⁷. In Freiburg und Schwyz haben die Stimmberechtigten an Abstimmungen vom 4. März 2018 kantonalen Volksinitiativen zur Offenlegung zugestimmt, die solchen Erfahrungen in den Kantonen bereits Rechnung tragen²⁸. Dass diese Frage bald gesamtschweizerisch diskutiert und entschieden werden kann, ist das Verdienst der am 11. Oktober 2017 eingereichten Transparenzinitiative. Auf diese werde ich später noch vertieft eingehen. Der Bundesrat hat allerdings bereits am 31. Januar 2018 mitgeteilt, dass er dem Parlament die Ablehnung der Initiative empfiehlt und auch keinen

anderen Staaten, z.B. in den USA, kann die Bedeutung dieses Verbots kaum unterschätzt werden.» *Corsin Bisaz/Uwe Serdült*, Offenheit des Systems dämmt Korruption ein, NZZ Nr. 123 vom 31. Mai 2013, S. 21.

- 25 Vgl. dazu ähnlich *Patricia Schiess Rüttimann*, Politikfinanzierung in der Schweiz. Der Gesetzgeber ist gefordert, in: *Josette Baer/Wolfgang Rother* (Hrsg.), *Geld. Philosophische, literaturwissenschaftliche und ökonomische Perspektiven*, Basel 2013, S. 91 ff., 110; *Eva Maria Belsler/Peter Hänni*, Parteienfinanzierung im Blickfeld der öffentlichen Diskussion. Transparenz als Mittel der Korruptionsbekämpfung?, in: *Jean-Baptiste Zufferey/Jacques Dubey/Adriano Previtali* (Hrsg.), *L'Homme et son droit. Mélanges en l'honneur de Marco Borghi*, Zürich 2011, S. 33 ff., 51.
- 26 Vgl. Neuenburg: Art. 133a ff. Loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques (LDP, RSN 141); Genf: Art. 29A Loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP, RSG A 5 05); Tessin: Art. 114 f. Legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP, RL 150.100).
- 27 *Stefan Schürer*, Offenlegungspflichten für Polit Spenden aus steuerungstheoretischer Sicht, *AJP* 2016, S. 476 ff., 480 ff. mit einer kritischen Analyse der Tessiner Offenlegungsvorschriften. *Schürer* verweist auf die fehlende Aufsichtsbehörde, den fehlenden Datenaustausch zwischen Steuerbehörden und Staatskanzlei, die fehlenden griffigen Sanktionen sowie den fehlenden Durchgriff auf Förderorganisationen (a.a.O., S. 482). Ungewiss erscheint, ob eine blosser Selbstdenkulation, die nur einer formalen Vollständigkeitsprüfung unterzogen wird, für die erstrebte Transparenz sorgen kann.
- 28 Vgl. § 45a (neu) KV SZ (Offenlegungspflichten); Art. 139a (neu) KV FR (Verpflichtung zur Transparenz). Im Kanton Schwyz soll der Kanton oder eine unabhängige Stelle die Richtigkeit der Angaben prüfen (Abs. 4), zudem sollen Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflichten mit Busse sanktioniert werden (Abs. 5). Im Kanton Freiburg sollen die veröffentlichten Daten durch die Verwaltung oder eine unabhängige Stelle geprüft werden (Abs. 3).

Gegenvorschlag befürwortet²⁹. Der Bundesrat lehnt also weiterhin jegliche Offenlegungspflichten im Bereich der Politikfinanzierung ab.

Wie bereits dem Titel dieses Beitrags entnommen werden kann, stehe ich der grundsätzlichen Ablehnung von Offenlegungspflichten kritisch gegenüber. Ich gehe davon aus, dass die Offenlegung der Politikfinanzierung ein Erfordernis der politischen Chancengleichheit ist.

III. Politische Chancengleichheit

1. Toleranz als Grundlage

Weshalb der Grundsatz der politischen Chancengleichheit nach einer Offenlegung der Politikfinanzierung verlangt, bedarf einer vertieften Erläuterung. Der enge Zusammenhang soll durch die hier vertretene Auffassung belegt werden, dass politische Chancengleichheit vom Toleranzverständnis abhängig ist, das einem politischen System zugrunde liegt³⁰. Der Begriff «Toleranz» bezeichnet – kurz gesagt – die Art und Weise³¹, wie wir mit Unterschieden zwischen Menschen und Meinungen umgehen. Die Toleranzabhängigkeit kann am Einfachsten anhand eines Umkehrschlusses gezeigt werden: *Intoleranz* entzieht politischer Chancengleichheit den Boden. Ist die Politik in einem Land durch Intoleranz geprägt, werden politische Gegner und Meinungen je nach Mass der Intoleranz benachteiligt, unterdrückt oder gar verfolgt³². Es sei diesbezüglich nur auf die aktuelle politische Lage in Ländern wie Venezuela oder der Türkei verwiesen³³.

Die Toleranzabhängigkeit der politischen Chancengleichheit lässt sich in drei Wirkungsbereichen beobachten³⁴:

- Erstens in der *Art der Gleichheit*: Erst die Verbindung von Toleranz mit dem Grundsatz der Gleichheit bewirkt, dass wir in den modernen Demokratien –

29 Medienmitteilung des Bundesrats vom 31. Januar 2018 (Anm. 20); Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» vom 29. August 2018.

30 *Andrea Töndury*, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit. Eine ideengeschichtliche Spurensuche. Überlegungen mit Blick auf die schweizerische Verfassungsordnung, Habilitationsschrift, Zürich/St. Gallen 2017.

31 Vgl. *Rainer Forst*, Toleranz im Konflikt. Geschichte, Gehalt und Gegenwart eines umstrittenen Begriffs, Frankfurt a.M. 2003, S. 42 ff. zu den verschiedenen Konzeptionen der Toleranz; dazu auch *Töndury* (Anm. 30), S. 24 f. sowie S. 549 ff. zu den Auswirkungen auf das Verständnis politischer Chancengleichheit.

32 Vgl. *Töndury* (Anm. 30), S. 20 ff.

33 Beide Staaten sind im Bereich der Politik durch eine blosse *Erlaubnis-Konzeption der Toleranz* geprägt. Politischer Freiraum wird gegenüber Minderheiten einseitig «gewährt». Solche Erlaubnistoleranz hat ein System politischer Chancenungleichheit zur Folge. Die Machthaber verfolgen politische Minderheiten nur solange nicht, wie ihre eigene Machtposition nicht in Frage gestellt wird; *Töndury* (Anm. 30), S. 550 f.

34 *Töndury* (Anm. 30), insb. S. 26 und 569.

- unabhängig von allen Unterschieden – von der absoluten politischen Gleichwertigkeit aller Stimmberechtigten ausgehen.
- Zweitens im *Umfang der individuellen Beteiligungschancen*: Die demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten sind Ausdruck der politischen Freiheit und bilden ein Gegengewicht zur Gleichheit. Die wechselseitige Toleranz ermöglicht den Stimmberechtigten die wirksame Wahrnehmung vielfältiger politischer Rechte im Wettbewerb.
- Drittens in der *Ausgestaltung der politischen Entscheidungsverfahren*: Politische Toleranz gewährleistet die *Unparteilichkeit* des Staates und der Verfahren. Die Verfahren müssen so ausgestaltet sein, dass sie unabhängig von Personen und Meinungen immer nach den gleichen Regeln und Bedingungen – eben chancengleich – ablaufen und enden.

Im Falle der Offenlegung der Politikfinanzierung ist die Beteiligung am politischen Wettbewerb betroffen und damit in erster Linie Toleranz im Sinne der *wettbewerblichen Meinungsduldung*³⁵. Diese umfasst unter anderem die Frage nach der Duldung der verschiedenen Wege, wie sich Stimmberechtigte eine Meinung bilden, sowie die Frage der Duldung der unterschiedlichen Mittel, mit denen sie sich in den Meinungswettbewerb einbringen.

Auf die Frage der Wege der Meinungsbildung soll der erste Fokus gelegt werden.

2. Wege der Meinungsbildung

Wer in einer Demokratie andere von seiner Meinung überzeugen will, braucht viel Ausdauer und viel Überzeugungskraft. Es geht für die politischen Kontrahenten darum, möglichst viele Wähler oder Stimmende auf die eigene Seite zu ziehen. Dabei ist es ein politisches Urbedürfnis, der eigenen als richtig oder besser erkannten Meinung zum Durchbruch zu verhelfen – natürlich zum Wohl aller. Infolgedessen wird es als ärgerlich oder gar als für das Gemeinwohl gefährlich beurteilt, wenn die richtige Lösung für ein Problem nach eigener Meinung gefunden zu sein scheint, die (anderen) Stimmberechtigten diese Lösung aber mehrheitlich ablehnen. Immer wieder wurden deshalb in der Vergangenheit Verfahren erwogen, mit denen Menschen dazu gebracht werden können, zur *richtigen* Meinung zu gelangen. Jean-Jacques Rousseau zum Beispiel wollte politische Debatten überhaupt verbieten, weil sie den inneren Erkenntnisprozess der Bürger verfälschen würden³⁶. Auch heute wird nicht zuletzt unter dem Stichwort *Kampf gegen den Populis-*

³⁵ Vgl. Töndury (Anm. 30), S. 595 ff.

³⁶ Vgl. Töndury (Anm. 30), S. 404. Gleichzeitig befürwortete Rousseau den (Miss-)Gebrauch der Religion durch einen genialen Gesetzgeber, um das Volk zu manipulieren. Nur so, meinte er, könne man die Masse der Bürger zum «öffentlichen Glück» überreden, ohne überzeugen oder zu gewalttätigen Mitteln greifen zu müssen; S. 402.

mus wieder die Frage gestellt, ob die Stimmberechtigten in ihrer Meinungsbildung nicht besser geleitet werden können und sollten³⁷. Zur Auswahl stehen verschiedene philosophische bis verhaltensökonomische Ansätze³⁸. Auf zwei Theorien möchte ich kurz hinweisen:

Der bekannte Staatsphilosoph John Rawls wollte mit einem «Schleier des Nichtwissens» objektiv gerechte Lösungen finden. Rawls geht von der Annahme aus, dass die Menschen in einem Urzustand völlig gleich wären und keine unterschiedlichen Interessen hätten. Wenn wir uns sozusagen die Augen verbinden und in diesen Urzustand versetzen, gelangen wir nach Rawls zu allgemeingültigen Ergebnissen³⁹. Einen weiteren Ansatz verfolgen die Befürworter einer sogenannt deliberativen Demokratie⁴⁰. Als Ausgangspunkt dient vielfach die Diskursethik von Jürgen Habermas. Danach ist eine ideale Sprechsituation zu schaffen, in der herrschaftsfrei diskutiert wird, bis sich am Ende der «zwanglose Zwang des besseren Argumentes» durchsetzt⁴¹. Beide Verfahren gehen davon aus, dass Unterschiede zwischen den Personen und ihren Interessen ausgeblendet oder aufgelöst werden können. Alles ist vernünftig, alle denken und sprechen mit Bedacht und Bildung. Nur die Argumente zählen. Der Versuch einer Übertragung solcher Verfahren auf die reale politische Meinungsbildung führt jedoch unvermeidlich zum Konflikt mit den tatsächlichen Gegebenheiten: Soziale, gesellschaftliche und hierarchische Unterschiede lassen sich nicht einfach ausblenden. Eine Demokratie muss die Stimmberechtigten so annehmen, wie sie sind, wenn sie eine Demokratie sein und bleiben will⁴². Die Wege der politischen Meinungsbildung müssen sich daher an den unterschiedlichen Begabungen und Fähigkeiten der Stimmberechtigten aus-

37 Vgl. Töndury (Anm. 30), S. 588 zu den damit verbundenen Gefahren. Der mit diskursiven und deliberativen Demokratiekonzepten häufig einhergehende Verbesserungsgedanke steht in einem Spannungsverhältnis zu einem wirklich freien Meinungs austausch.

38 Bezüglich verhaltensökonomischer Ansätze ist auf das sog. *Nudging* zu verweisen; vgl. dazu Richard H. Thaler/Cass R. Sunstein, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, New Haven 2008. Die Methode zielt darauf ab, das Verhalten von Menschen durch geeignete staatliche Anreize in eine gewünschte Richtung zu «schubsen». Nur schon der Versuch einer Verwirklichung dieser paternalistischen Idee im Bereich der demokratischen Meinungsbildung führt indes zu einem Abgleiten der staatlichen Informationstätigkeit in eine manipulative Propagandatätigkeit. Solches Vorgehen ist letztlich ein Angriff auf die Selbstbestimmung und die Würde der Menschen; vgl. dazu auch Reinhard K. Sprenger, NZZ, Online-Ausgabe vom 1. Dezember 2017, Weshalb «Nudging» ein Angriff auf die Würde des Menschen ist.

39 Vgl. John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge Massachusetts 1971, insb. S. 136 ff. zum «Veil of Ignorance».

40 Vgl. für einen Überblick über die verschiedenen Theorien Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, 5. Aufl., Opladen 2010, S. 236 ff.

41 Vgl. dazu Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M. 1998, S. 138 ff., 370.

42 Die Demokratie gewinnt ihre Bedeutung nicht durch das Erreichen ökonomischer, kultureller oder wissenschaftlicher Ziele, sondern durch die breite Legitimation ihrer Entscheidungen. Sie ist sich Selbstzweck, indem sie breiten Bevölkerungskreisen die chancengleiche Mitbestimmung in der Politik und damit die grösstmögliche politische Freiheit ermöglicht; Töndury (Anm. 30), S. 591.

richten und nicht an Idealen oder an Wunschvorstellungen. Eine Beschränkung der Meinungsbildung auf bestimmte Wege wäre deshalb problematisch.

Wir Menschen neigen zudem unabhängig vom Grad unserer Intelligenz und Bildung dazu, Geschehnisse aus unserem Eigeninteresse heraus zu beurteilen. Pierre Bayle, der bedeutende Wegbereiter der Aufklärung, hat diese Beobachtung knapp und nüchtern mit den Worten festgehalten: «Was uns nützt, erscheint uns gerecht; aber wenn sich die gleiche Sache gegen uns stellt, finden wir sie ungerecht»⁴³. In der Politik gilt diese Feststellung umso mehr, weil bei Wahlen und Abstimmungen immer auch die Verteilung von politischer Macht in Frage steht. Die politische Machtfrage überblendet nur allzu häufig selbst die Vernunft der Vernünftigsten⁴⁴. Die vernünftige Debatte unter den Stimmberechtigten soll zwar *einen wichtigen Platz* in der politischen Meinungsbildung einnehmen. Einem bestimmten Weg der Meinungsbildung gegenüber anderen Wegen eine erhöhte Stellung einzuräumen, würde jedoch im Widerspruch zur wettbewerblichen Toleranz und damit zur politischen Chancengleichheit stehen.

Bereits der bedeutende Vordenker der halbdirekten Demokratie, Condorcet, hat auf die Wichtigkeit hingewiesen, dass alle Stimmberechtigten die ihnen gemässe Art und Weise der Meinungsbildung wählen können müssen⁴⁵. Darüber hinaus wirkt die Vielfalt der Meinungsbildungswege den Gefahren von Machtmissbrauch und einseitigen Beeinflussungsversuchen entgegen: Welche Wege die Stimmberechtigten am Ende wählen und welche Argumente mehrheitlich Anklang finden, ist nicht vorhersehbar und nicht berechenbar. Gesetzliche Beschränkungen oder Regulierungen der Wege der politischen Meinungsbildung sind daher abzulehnen. Die Freiheit der Willensbildung muss, wie es in Artikel 34 unserer Bundesverfassung so auch angelegt ist, uneingeschränkt geschützt sein. Diese Freiheit setzt allerdings eine weitere Grundlage voraus, von der auch Condorcet schon ausging⁴⁶: Den Stimmberechtigten muss auf ihrem Weg der Willensbildung der *ungehinderte Zugang* zu allen entscheidungswesentlichen Informationen offenstehen, selbstverständlich auch zu Informationen über die eingesetzten finanziellen Mittel.

43 *Pierre Bayle*, zit. in: *Töndury* (Anm. 30), S. 324.

44 Der politische Wettbewerb weist deshalb stets einen Doppelcharakter auf. Dass die politische Machtfrage die Vernunft überblendet, ist denn auch eine wichtige Erkenntnis Immanuel Kants, die ihn eine Herrschaft der Vernünftigen ablehnen liess. Die menschliche Vielschichtigkeit und Widersprüchlichkeit lässt langfristig alle allgemeingültig erklärten Vorgaben für die Meinungsbildung scheitern; *Töndury* (Anm. 30), S. 590.

45 «Es ist Sache jedes Einzelnen, die ihm gemässe Art und Weise zu wählen, sich über einen Gegenstand zu informieren und sich entsprechend seiner Kenntnisse und Verstandeskraft einer Frage zu widmen.» *Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, Marquis de Condorcet*, zit. in: *Töndury* (Anm. 30), S. 457, vgl. auch S. 591.

46 «Es reicht aus, wenn einem alle Möglichkeiten, sich Wissen über den Gegenstand zu verschaffen, offen standen und man von ihnen frei Gebrauch machen konnte.» *Condorcet*, zit. in: *Töndury* (Anm. 30), S. 457, vgl. auch S. 591.

3. Mittel im Meinungsstreit

An die Frage der Wege der Meinungsbildung schliesst jene Frage an, auf die ich den zweiten Fokus lege: Mit welchen Mitteln können und dürfen sich die Stimmberechtigten in den Meinungsstreit einbringen? In Bezug auf den Einsatz finanzieller Mittel heisst dies: Ist Geld ein legitimes oder illegitimes Mittel in der Politik? Massgebend für die Beantwortung unter dem Gesichtspunkt der politischen Chancengleichheit ist auch hier die wettbewerbliche Toleranz.

Menschen und Stimmberechtigte sind keine Roboter oder algorithmenbasierte Computerprogramme. Wer sich politisch engagiert, bringt sich mit seiner ganzen Person in die Politik ein, mit allen seinen Stärken und Schwächen⁴⁷. Wer aufgrund einer Fähigkeit oder Eigenschaft über einen Vorteil verfügt, wird diesen daher ebenfalls in die Waagschale der Meinungsbildung werfen:

- Wer etwa über eine charismatische Persönlichkeit verfügt, wird damit die Glaubwürdigkeit seiner Argumente untermauern.
- Wer über rhetorische Fähigkeiten verfügt, wird seine Sprachgewandtheit einsetzen, um andere Stimmberechtigte zu überzeugen.
- Wer über eine hohe gesellschaftliche Anerkennung verfügt oder besondere Qualifikationen vorweisen kann, wird diesen Status einsetzen, um seinen Aussagen mehr Gewicht zu verleihen.

Solche besonderen Fähigkeiten, Eigenschaften und Statussymbole sind zu- meist nicht einfach naturgegeben. Sie können häufig erworben, zumindest aber geübt und verbessert werden. Politische Chancengleichheit erfordert *keinen Verzicht* auf solche persönlichen *Wettbewerbsvorteile*. Im Gegenteil: Die Möglichkeit des Einsatzes solcher Mittel steigert die individuellen Beteiligungschancen⁴⁸. Die Auswirkungen eines solchen Mitteleinsatzes bleiben zudem offen: Charisma kann bei einem Gegenüber auch Hass und Ablehnung hervorrufen. Rhetorik kann als unsachlich und gestelzt wahrgenommen werden, die Verwendung eines Titels als eitel und wichtigtuerisch.

Selbstverständlich sind im Meinungsstreit dennoch nicht grenzenlos alle Mittel erlaubt. Die Grenze bildet die Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten, die für eine Verwirklichung politischer Chancengleichheit absolute Geltung beansprucht⁴⁹. Die politische Gleichwertigkeit verbietet insbesondere jede Gewalt-

47 Vgl. dazu *Andreas Auer*, Das Bild des Stimmbürgers in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: Béatrice Ziegler/Nicole Wälti (Hrsg.), *Wahl-Probleme der Demokratie*, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 19 ff., 33. Die politische Meinungsbildung ist stets «durchsetzt von Vor- und Werturteilen, von Abwägungen und Präferenzen, die sich der Bürger aus irgendeinem Grund zu eigen machen mag, oder die er aus irgend einem Grund verwirft, ohne dass bei der Wahl nur nackte Logik und reine Vernunft im Spiel wären».

48 Der Einsatz von Wettbewerbsvorteilen ist Ausdruck der Freiheitskomponente politischer Chancengleichheit; vgl. dazu *Töndury* (Anm. 30), S. 18.

49 Vgl. *Töndury* (Anm. 30), S. 541, 564 und 570 ff.

anwendung und jede Androhung ernstlicher Nachteile. Das Gesagte gilt grundsätzlich auch für wirtschaftliche Vorteile beziehungsweise den Einsatz von Geld.

Ausgangspunkt für diese Gleichstellung von Geld mit anderen Mitteln im Meinungsstreit ist die Überlegung, dass politische Chancengleichheit Ausdruck einer «Demokratie des Engagements»⁵⁰ ist: Die Stimmberechtigten sollen sich frei für ihre Meinungen einsetzen und am politischen Wettbewerb beteiligen können. Während der eine Werbung an Passanten verteilt, der andere seinen Balkon für Werbeplakate zur Verfügung stellt und der dritte an Kundgebungen teilnimmt, setzt sich ein vierter mit einer Geldspende für seine politische Meinung ein. Der Einsatz finanzieller Mittel ist demzufolge grundsätzlich ebenfalls eine legitime Ausdrucksform von politischem Interesse und Engagement. Geld als grundsätzlich illegitimes Mittel zu behandeln⁵¹, würde deshalb im Widerspruch zur wettbewerblichen Toleranz stehen⁵².

Auch der mögliche Missbrauch von Geld ändert nichts an dieser Einschätzung. *Jedes Talent, jede Fähigkeit und jedes Mittel kann gebraucht oder missbraucht werden*⁵³: Eine charismatische Persönlichkeit kann mit gutem Beispiel vorangehen oder ihre Anhänger in den Abgrund führen. Ein begnadeter Redner kann genauso reale Gefahren eines Entscheids ins Bewusstsein rücken, wie er unberechtigte Ängste zu wecken vermag. Niemand soll, kann und darf deswegen grundsätzlich Charisma unterdrücken oder Rhetorik verbieten. Entsprechendes gilt für die finanziellen Mittel: Geld wird in Wahl- oder Abstimmungskämpfen eingesetzt, um etwa mediale Präsenz einzukaufen oder Dienstleistungen der Politikkommunikation. Mit dem Geldeinsatz kann genauso die Absicht verbunden sein, die Stimmberechtigten besser aufzuklären, wie die Absicht, sie zu desinformieren. Die Grenze des Zulässigen stellt bei einem Geldeinsatz aber – genauso wie bei anderen Mitteln – die Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten dar. Mit dem Kauf einer Stimme zum Beispiel könnte sich ein Stimmberechtigter dieser Gleichwertigkeit entheben und ein Mehrfachstimmrecht erwerben. Wahlbestechung und Stimmenfang sind deshalb verboten und werden strafrechtlich verfolgt⁵⁴. Nur weil geldmässige Unterschiede leichter erfasst und quantifiziert werden können als unterschiedliche Fähigkeiten und Talente, heisst dies unter dem Blickwinkel politischer Chancen-

50 Pierre Tschannen, *Stimmrecht und politische Verständigung*, Basel/Frankfurt a.M. 1995, Rz. 360; Peter Saladin, *Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat*, Bern 1984, S. 180.

51 A.A. Schaub (Anm. 2), S. 270 ff., wonach «Geld als grundsätzlich illegitime Ressource» zu beurteilen ist.

52 Töndury (Anm. 30), S. 593 f.; vgl. auch Andreas Auer, *Les défis de la démocratie directe helvétique*, in: Hansjörg Seiler/Andreas Auer (Hrsg.), *Le sfide della democrazia diretta – secondo orientamenti diversi*, Lugano 2016, S. 23 ff., 30, wonach sich die demokratischen Institutionen nicht in einem «vacuum sociétal» entfalten.

53 Vgl. Töndury (Anm. 30), S. 594.

54 Vgl. Art. 281 StGB (Wahlbestechung) und Art. 282^{bis} StGB (Stimmenfang). Die Art. 279 ff. StGB dienen dem Schutz von Wahlen und Abstimmungen vor unzulässigen Eingriffen.

gleichheit zudem nicht, dass der Einsatz von Geld an sich zu verbieten wäre oder finanzielle Ungleichheiten zwingend ausgeglichen werden müssten⁵⁵.

Beispiele wie die Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative zeigen auf, dass mit persönlichem und glaubwürdigem Engagement und etwa dem Einsatz moderner Kommunikationsmittel finanzielle Nachteile aufgefangen werden können⁵⁶. Mit Facebook, Instagram, Twitter & Co. sind nicht einfach nur Gefahren verbunden, sie bieten auch neue Beteiligungschancen und sind kostengünstige Mittel mit grosser Breitenwirkung. Kampagnen wie jene zur Abstimmung über die Unternehmenssteuerreform III andererseits zeigen, dass nur schon ein auffallend hoher Einsatz finanzieller Mittel das Misstrauen der Stimmberechtigten wecken kann⁵⁷. Bereits die *blasse Vermutung*, dass aussergewöhnlich viel Geld in einem Wahl- oder Abstimmungskampf eingesetzt wird, kann die Stimmberechtigten also zu einer veränderten Bewertung der Argumente führen. Um wieviel mehr muss dies für das sichere Wissen gelten. Gerade solche Informationen dürfen daher nicht hinter einem Vorhang der Anonymität verborgen bleiben⁵⁸. Nicht die Ausblendung irgendwelcher Wege, Gegebenheiten und Interessen ist zielführend, sondern die möglichst *vollständige Einblendung*.

Gerade das Wissen, *wieviel Geld von welcher Interessengruppe eingesetzt wird*, kann ein bestimmtes Argument in ganz anderem Licht erscheinen lassen⁵⁹. Die Offenlegung der Politikfinanzierung hilft daher auch, allfällige Nachteile einer an Finanzmitteln unterlegenen Seite aufzufangen. Liegen diese Informationen auf dem Tisch, können und werden die Stimmberechtigten im Einzelfall beurteilen, ob sie den Mitteleinsatz für angemessen oder anstössig halten⁶⁰.

55 Politische Chancengleichheit umfasst auch die Tolerierung einer ungleichen Verteilung von Geldmitteln. Staatlich verordnete *Ausgabenbeschränkungen* oder eine *staatliche Politikfinanzierung* sind daher keine Erfordernisse, die aus dem Grundsatz politischer Chancengleichheit abgeleitet werden können. Bei einer staatlichen Politikfinanzierung verlangt der Grundsatz aber nach einer strikten Gleichbehandlung von Parteien beziehungsweise Ja- und Nein-Komitees; vgl. *Töndury* (Anm. 30), S. 598 f. Die Regelung des Kantons Tessin, welche die Finanzierung des Wahlkampfs eines Kandidaten durch einen Dritten auf Fr. 50 000 beschränken sollte, wurde vom Bundesgericht als mit dem Grundsatz der Chancengleichheit und dem Verhältnismässigkeitsprinzip unvereinbar beurteilt; BGE 125 I 441, 446 ff.

56 Vgl. Tages Anzeiger, Online-Ausgabe vom 28. Juni 2016, Ein Sieg der Mutbürger.

57 Vgl. NZZ (Anm. 11), Aufwind für die Gegner der versteckten Parteienfinanzierung.

58 Wenn der Einsatz der Geldmittel nicht offengelegt wird, kann selbst die erhärtete Vermutung von politischen oder wirtschaftlichen Abhängigkeiten leicht als Gegenpropaganda oder als «Fake-News» abgetan werden; *Töndury* (Anm. 30), S. 596. Nur mit unbestreitbaren Fakten kann der politischen Verschleierung genügend entgegengewirkt werden.

59 Vgl. dazu etwa *Tiziano Balmelli*, Le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Fribourg 2001, S. 361 ff.; *Gion-Andri Decurtins*, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Freiburg 1992, S. 68 f.; *Yvo Hangartner/Andreas Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2669; *Schaub* (Anm. 2), S. 149 ff.; *Schiess Rütimann* (Anm. 25), S. 97; *Nicolas von Arx*, Ähnlich, aber anders. Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz, Basel 2002, S. 178.

60 Insofern gleicht der geheime Geldeinsatz in der Politik dem Einsatz von Dopingmitteln im Sport, der ebenfalls verdeckte Wettbewerbsvorteile gegenüber Mitbewerbern bezweckt und objektive Beurteilungen erschwert oder gar verunmöglicht.

IV. Gegenargumente

Gegen die Offenlegung der Politikfinanzierung werden verschiedene rechtliche und politische Argumente vorgebracht⁶¹.

1. Rechtliche Bedenken

Zuerst möchte ich kurz auf die *rechtlichen* Bedenken eingehen: Verwiesen wird einerseits auf das Stimmgeheimnis, andererseits auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das aus Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung hergeleitet werden kann.

Der Grundsatz der geheimen Abgabe der Stimme ermöglicht den Stimmberechtigten⁶², dass sie ihre Stimme unbeobachtet und frei von äusseren Einflüssen abgeben können⁶³. Der Stimmberechtigte ist niemandem zur Offenlegung seines Stimmverhaltens verpflichtet. Die Stimmabgabe ist aber von der vorangehenden Meinungsbildung zu unterscheiden: Jeder, der sich *aktiv* in den Meinungskampf wirft, offenbart den anderen auch seine Meinung – jedenfalls die momentane. Das ist auch richtig: Im Meinungsstreit im Zeichen wettbewerblicher Toleranz müssen die politischen Widersacher wissen, wer ihr politischer Gegner ist und an wen sie sich mit ihren Argumenten richten können. Andernfalls gleicht der Meinungsstreit mehr einem politischen Schattenboxen. Weshalb ein aktives Geldengagement im Gegensatz zu anderem aktiven Engagement dem Stimmgeheimnis unterliegen soll, ist nicht einsichtig⁶⁴. Geldspender können meines Erachtens also aus dem Stimmgeheimnis keinen Anspruch auf Anonymität ableiten⁶⁵.

61 Ablehnend gegenüber Offenlegungspflichten äussern sich insbesondere *Andreas Auer*, Herausforderungen der direkten Demokratie in der Schweiz, in: *Andreas Auer/Katharina Holzinger* (Hrsg.), *Gegenseitige Blicke über die Grenze. Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Deutschland und der Schweiz*, Zürich 2013, S. 149 ff., 154 ff.; *Auer* (Anm. 52), S. 28 ff. sowie *Bisaz/Serdült* (Anm. 24).

62 Vgl. dazu *Nadja Braun Binder*, *Stimmgeheimnis. Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts*, Bern 2006, S. 180 ff.; Art. 283 StGB zum strafrechtlichen Schutz.

63 *Töndury* (Anm. 30), S. 596 f.: Das Stimmgeheimnis ist erst bei der eigentlichen Stimmabgabe von elementarer Bedeutung. Der Grundsatz ermöglicht in diesem Zeitpunkt, dass jede und jeder Stimmberechtigte die eigene Stimme unbeobachtet und frei von äusseren Einflüssen abgeben kann – sogar im Widerspruch zu einem allfällig vorherigen politischen Engagement mittels Diskussionsbeiträgen oder Geldspenden; vgl. auch *Pierre Tschannen*, in: *Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney* (Hrsg.), *Basler Kommentar. Bundesverfassung*, Rz. 44 zu Art. 34 BV.

64 Dies gilt von vorneherein für juristische Personen, weil und soweit diese keine Schutzgarantien im Bereich des Stimmgeheimnisses geltend machen können; vgl. dazu *Giovanni Biaggini*, *BV. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich 2017, Rz. 4 zu Art. 34 BV zu jenen juristischen Personen (politische Parteien, Verbände), die sich auf Art. 34 BV berufen können.

65 So u.a. auch *Balmelli* (Anm. 59), S. 366 ff.; *Caroni* (Anm. 2), S. 409 f.; *Schaub* (Anm. 2), S. 386; *von Arx* (Anm. 59), S. 179.

Zur informationellen Selbstbestimmung⁶⁶: Kein Stimmberechtigter soll Informationen über sich preisgeben müssen, wenn er dies nicht will. Niemand ist zu einem öffentlichen Engagement gezwungen. Eine passive, private oder zurückhaltende Teilnahme an der politischen Meinungsbildung ist ohne weiteres zulässig. Andererseits sollen Stimmberechtigte oder Interessenvertreter sich nicht hinter einer *Scheinpassivität* verbergen können, indem sie verdeckt erhebliche finanzielle Mittel einsetzen. Wenn daher die Ansprüche und Interessen gegeneinander abgewogen werden, so ist meines Erachtens die Grenze zugunsten der Offenlegungspflicht dort erreicht, wo eine Spende anderen Stimmberechtigten entscheidungswesentliche Rückschlüsse über politische Interessenlagen ermöglicht. Im Falle von Kleinspenden liegt es daher auf der Hand, dass kein überwiegendes Interesse an ihrer Öffentlichmachung besteht. Bei einem erheblichen Spendenengagement überwiegt hingegen das Recht der Stimmberechtigten an einer Offenlegung⁶⁷. Anonyme Grossspenden sind unter dem Blickwinkel politischer Chancengleichheit folglich unzulässig.

2. Politische Einwände

Damit komme ich auf die Transparenzinitiative und auf die politischen Einwände des Bundesrats zurück. Die Transparenzinitiative weist im Wesentlichen folgenden Inhalt auf⁶⁸:

In einem neuen Artikel 39a der Bundesverfassung wird der Bund beauftragt, Offenlegungsvorschriften in drei Bereichen zu erlassen: Erstens zu den politischen Parteien, zweitens zu den Wahlkampagnen für die Bundesversammlung und drittens für die Abstimmungskampagnen auf Bundesebene⁶⁹. Die Parteien in der Bundesversammlung sollen zudem jährlich ihre Geld- und Sachzuwendungen von über 10 000 Franken offenlegen müssen⁷⁰. Auch Personen und Komitees, die für Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene über 100 000 Franken einsetzen, werden zur Offenlegung des Budgets und zur Offenlegung von Geld- und Sachzuwendungen von über 10 000 Franken verpflichtet⁷¹. Die Annahme anonymer Geld- und Sachzuwendungen soll im Grundsatz verboten werden. Dabei sind

66 Vgl. Art. 13 Abs. 2 BV; *Regina Kiener/Walter Kälin*, Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013, S. 177 f., wonach Daten über politische Ansichten oder Tätigkeiten eine besondere Persönlichkeitsrelevanz aufweisen.

67 Vgl. auch *Caroni* (Anm. 2), S. 410; *Schaub* (Anm. 2), S. 383 f. mit Hinweisen zur Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV, welche durch Offenlegungspflichten ebenfalls berührt ist.

68 Vgl. BBl 2016 3611, 3613 f. zum Wortlaut der Eidgenössischen Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)». Die Bundeskanzlei stellte am 31. Oktober 2017 fest, dass die Volksinitiative aufgrund von 109 826 gültig eingereichten Unterschriften zustande gekommen ist; BBl 2017 6893.

69 Art. 39a Abs. 1 BV-Transparenzinitiative.

70 Art. 39a Abs. 2 BV-Transparenzinitiative.

71 Art. 39a Abs. 3 BV-Transparenzinitiative.

aber ausdrücklich Ausnahmen im Gesetz erlaubt⁷², was beispielsweise die Ausklammerung von anonymen Kleinspenden ermöglichen würde.

Namentlich der Bundesrat bringt dagegen nun hauptsächlich vier Argumente vor⁷³. Erstens: Das politische System, der Föderalismus, spreche gegen eine nationale Lösung. Zweitens: Die direkte Demokratie stehe einer Offenlegung entgegen. Drittens: Es sei mit erheblichem Verwaltungsaufwand und mit hohen Kosten zu rechnen. Und viertens: Das Milizprinzip führe ohnehin zu einem niedrigeren Finanzbedarf. Wie sind diese Einwände des Bundesrates zu beurteilen?

- Der Hinweis auf den *Föderalismus* stösst insoweit ins Leere, als die Transparenzinitiative auf die Parteien in der Bundesversammlung und auf Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf Bundesebene zielt. Die Kantone bleiben – mit Ausnahme der Ständeratswahlen – weiterhin für den Bereich ihrer Abstimmungen und Wahlen zuständig.
- Die *direkte Demokratie* spricht meines Erachtens *überwiegend für die Offenlegung der Politikfinanzierung*⁷⁴, da bei Abstimmungen im Gegensatz zu Wahlen direkt Sachentscheide gefällt werden. Die Stimmberechtigten müssen sich für ihre Meinungsbildung daher ein vollständiges Bild zur Sach- und Interessenslage machen können.
- Was *Aufwand und Kosten* anbelangt, ist die Frage zu stellen, was uns eine Verbesserung unserer Demokratie wert ist.⁷⁵ Im Falle von E-Voting zum Beispiel werden erhebliche Mittel eingesetzt, nur schon um die Stimmabgabe zu erleichtern – im Übrigen noch mit offenem Ausgang⁷⁶.

72 Art. 39a Abs. 5 BV-Transparenzinitiative. Abs. 4 und 6 der Initiative betreffen einerseits die Veröffentlichung der Informationen durch die Bundeskanzlei und andererseits die im Gesetz festzulegenden Sanktionen bei Missachtung der Offenlegungspflichten.

73 Vgl. Medienmitteilung des Bundesrats vom 31. Januar 2018 (Anm. 20); Botschaft vom 29. August 2018 (Anm. 29), S. 38 ff.

74 Vgl. auch *Tobias Brändli*, Parteien: Mehr Transparenz würde die Korruption erschweren, in: *Plädoyer* 4/16, S. 27 ff., 29, wonach die Beispiele der Kantone Tessin, Genf und Neuenburg zeigen, dass Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung mit dem politischen System der Schweiz vereinbar ist. Die Befürchtung, dass eine «Regulierung die für die Schweizer Direktdemokratie so wichtigen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten erheblich erschweren» würde (*Bisaz/Serdült* [Anm. 24]), scheint sich jedenfalls nicht zu verwirklichen; vgl. dazu auch *Schürer* (Anm. 27), S. 485 in Bezug auf den Kanton Genf. Meines Erachtens kann Transparenz dem gewünschten Engagement sogar förderlich sein, weil der finanziell potente politische Akteur seine Interessen nicht mehr anonym durch Dritte wahrnehmen lassen und sich so der direkten Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner entziehen kann.

75 Vgl. auch *Schaub* (Anm. 2), S. 408 f. zum Kostenargument. Eine verfassungskonforme Umsetzung müsste nicht entweder zu einem blossen «Alibigesetz» oder zu einem unverhältnismässig kostenintensiven Kontrollapparat führen (vgl. aber Botschaft vom 29. August 2018 [Anm. 29], S. 40). Die Transparenzinitiative sieht bereits auf Verfassungsstufe die Bundeskanzlei als zuständiges Organ vor (vgl. Art. 39a Abs. 2, 3 und 5 BV-Transparenzinitiative). Im Umsetzungserlass kann also einem mit Ressourcen bereits ausgestatteten Verwaltungsapparat die Aufgabe einer wirksamen und verhältnismässigen Kontrolle übertragen werden.

76 Gegen eine flächendeckende Einführung von E-Voting regt sich politischer Widerstand. Gegner des E-Voting planen aufgrund von Sicherheitsbedenken gar eine eidgenössische Volksinitiative mit dem Zweck, die elektronische Stimmabgabe zu verbieten; vgl. NZZ, Online-Aus-

- In Bezug auf das *Milizprinzip* ist festzuhalten, dass fehlende Zeit und mangelnde Ressourcen anfällig für Hilfeleistungen privater Dritter machen können. Der Finanzbedarf nimmt darüber hinaus wegen der vielen Abstimmungskampagnen auch zu.

Schliesslich möchte ich noch die immer wieder hervorgehobene *Umgehungsproblematik* erwähnen⁷⁷. Dieses Argument kann gegen andere Regelungen genauso gut, wenn nicht gar noch besser verwendet werden. Hingewiesen werden soll an dieser Stelle beispielhaft auf die Problematik der Steuerhinterziehung. Eine gewisse Umgehungsgefahr ist bei jedem Gesetzesvollzug in Kauf zu nehmen, da eine totale Kontrolle in einen repressiven Überwachungsstaat münden müsste⁷⁸. Der Bundesrat scheint in seiner Botschaft vom 29. August 2018 allerdings implizit davon auszugehen, dass die politischen Akteure allesamt und durchwegs die Umgehung der vorgeschlagenen Transparenz-Regeln betreiben würden⁷⁹. Diese negative Einschätzung ist für die schweizerische Demokratie jedoch unzutreffend, wie die umfassende Einhaltung der bereits bestehenden Verfahren und Regeln des politischen Wettbewerbs zeigt. Demgemäss darf darauf vertraut werden, dass Parteien und Stimmberechtigte nach einer allfälligen Annahme der Transparenzinitiative den darauf beruhenden gesetzlichen Offenlegungspflichten grundsätzlich nachkommen würden⁸⁰.

Meines Erachtens überwiegen diese Argumente namentlich des Bundesrats folglich weder die Anliegen der Transparenzinitiative noch die Forderung der Offenlegung an sich⁸¹.

V. Zusammenfassung

Der Einsatz von Geld ist als Mittel der Politik zu tolerieren. Dass nicht alle Personen und Parteien im gleichen Mass darüber verfügen, ist als Wettbewerbsvorteil

gabe vom 16. Juni 2018, Totalverbot für E-Voting soll breit diskutiert werden. Die Hoffnung, dass mit E-Voting die Stimmbeteiligung erhöht werden kann, hat sich (bisher) nicht erfüllt; vgl. NZZ, Online-Ausgabe vom 17. April 2018, E-Voting erhöht die Wahlbeteiligung nicht.

⁷⁷ Vgl. Caroni (Anm. 2), S. 393; Schaub (Anm. 2), S. 409 ff.; Botschaft vom 29. August 2018 (Anm. 29), S. 41 ff.

⁷⁸ Schürer (Anm. 27), S. 85.

⁷⁹ Botschaft vom 29. August 2018 (Anm. 29), S. 40 ff., insb. S. 41 f.

⁸⁰ Die Unterlegung der Offenlegungspflichten mit Sanktionsandrohungen bei Missachtung (Art. 39a Abs. 6 BV-Transparenzinitiative) dürfte gegenüber einzelnen unwilligen Akteuren zudem eine nicht unerhebliche Signalwirkung entfalten: Wer den gesetzlichen Pflichten nicht nachkommt, handelt nicht einfach schlaue oder unmoralisch, sondern verletzt in rechtswidriger Weise die demokratischen Spielregeln.

⁸¹ Vgl. Greco, 5. Zwischenbericht (Anm. 21), Ziff. 23, wonach die Transparenzregelungen in nun einem Fünftel der Kantone ein Zeichen dafür sind, dass «Lösungen auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des politischen Systems gefunden werden können»; ähnlich auch Ziff. 27.

ebenfalls hinzunehmen. Solche Toleranz kann aber nur geübt und erwartet werden, wenn bekannt ist, was denn genau geduldet werden soll. Die Kenntnis personeller Verflechtungen, finanzieller Verbindungen und wirtschaftlicher Kräfteverhältnisse ist daher für die chancengleiche Meinungsbildung letztlich genauso wichtig wie die vorgebrachten Argumente zur jeweiligen Sachfrage. Die Offenlegung der Politikfinanzierung überlässt den Entscheid über die Frage der Angemessenheit oder Unangemessenheit eines Geldeinsatzes den Stimmberechtigten und sorgt deshalb für eine Verbesserung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb.

Ich komme zurück zu der einleitenden Frage bezüglich der Behauptung, dass mit einer Million Franken aus einem «Kartoffelsack» ein Bundesrat gemacht werden kann: Ist für die Meinungsbildung und den Wahlentscheid des Wahlgremiums das Wissen massgebend, dass für die Wahlkampagne des Bundesratskandidaten «Kartoffelsack» von einer bestimmten Person oder einem bestimmten Unternehmen eine Million bezahlt wurde? Meiner Meinung nach muss diese Frage klar mit «Ja» beantwortet werden. Das Wissen um solche Hintergründe ist für ein Wahlgremium sogar elementar. Dies gilt nicht nur für Parlamentarier, sondern genauso für die Stimmberechtigten. Fehlt dieses Wissen, leidet die Glaubwürdigkeit der demokratischen Entscheide⁸². Zumindest der Anschein der Käuflichkeit der Politik steht im Raum⁸³. Mit der Offenlegung der Politikfinanzierung können solche Legitimitätsprobleme verhindert werden.

82 Vgl. dazu u.a. *Caroni* (Anm. 2), S. 52 f., 394 und 406 f.; *Gernet* (Anm. 15), S. 14 und 53; *Schaub* (Anm. 2), S. 88 ff.; *Schiess Rütimann* (Anm. 25), S. 97; *Gerold Steinmann*, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung*. St.Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, Rz. 2 zu Art. 34 BV; *Tschannen* (Anm. 50), Rz. 433.

83 Entgegen dem Bundesrat (Botschaft vom 29. August 2018 [Anm. 29], S. 39 und 45) muss daher nicht der Nachweis eines kausalen Zusammenhangs zwischen finanziellen Mitteln und politischem Erfolg erbracht werden, sondern es müsste umgekehrt ein solcher Zusammenhang ausgeschlossen werden können.