

Offenheit des Politsystems dämmt Korruption ein

Seitens des Europarats wird Druck auf die Schweiz gemacht, die Politikfinanzierung zu regulieren. Dies aber würde im offenen Politsystem die aktive politische Teilnahme ausserhalb professioneller Organisationsstrukturen erschweren. Von Corsin Bisaz und Uwe Serdült

Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (Greco) fordert von der Schweiz die Einführung einer Regulierung, die im Bereich der Politikfinanzierung Transparenz sicherstellt. Im Gegensatz zu inländischen Befürwortern begründet die Greco ihre Forderung mit dem Ziel der Bekämpfung (und Prävention) von Korruption. Die Empfehlung des Europarats, auf die sich die Greco stützt, schreibt nun aber die Einführung einer Transparenzregulierung gar nicht zwingend vor, womit der Forderung die nötige Grundlage fehlt. Zudem ist die implizite Annahme, dass Korruption nur durch eine Transparenzregulierung bekämpft werden kann, empirisch nicht haltbar.

Die Empfehlung des Europarats

Das Ministerkomitee des Europarats hat eine für alle Mitgliedstaaten politisch, aber nicht rechtlich verbindliche Empfehlung erlassen. Diese stellt gemeinsame Richtlinien zur Bekämpfung der Korruption im Zusammenhang mit der Finanzierung politischer Parteien und Wahlkampagnen auf. Die Überwachung der Einhaltung dieser Empfehlung wurde der Greco übertragen. Der Greco-Bericht zur Schweiz suggeriert nun, dass die Empfehlung Transparenz in der Politikfinanzierung zwingend vorschreibt, und fordert entsprechende Regulierungen. Dem ist aber nicht so, denn die in der Empfehlung aufgeführten Transparenzrichtlinien sollen nur dann sinngemäss zur Anwendung kommen, wenn ein Mitgliedstaat nicht bereits über Gesetze, Verfahren oder Systeme verfügt, die effektive und gut funktionierende Alternativmöglichkeiten zu den empfohlenen Massnahmen darstellen.

Es war vorhersehbar, dass es den Evaluatoren schwerfallen würde, die empfohlene Transparenzregulierung und die in der Schweiz bestehenden Gesetze, Verfahren und Systeme auf ihre Tauglichkeit zur Korruptionsbekämpfung hin zu prüfen. Tatsächlich ist eine objektive empirische Evaluation aus methodischen Gründen wie auch aus Gründen der Datenlage zur Korruption im Allgemeinen kaum möglich.

Unzulässig ist nun aber, dass der Greco-Bericht das Problem umgeht, indem er die genannte Qualifikation einfach ignoriert. Ersichtlich wird dies etwa aus folgender Aussage im Bericht: Die Tatsache, dass sowohl auf Bundesebene als auch in praktisch allen Kantonen überhaupt keine Vorschriften bestehen, stehe eindeutig im Widerspruch zu der eingangs erwähnten Empfehlung. Eigentlich aber besteht nur dann ein Widerspruch zur Empfehlung, wenn das Ziel der Korruptionsbekämpfung nicht mit anderen Mitteln effektiv erreicht wird. Dies wird nicht einmal ansatzweise überprüft.

Damit fehlt der im Bericht geforderten Transparenzregulierung die nötige (quasi)rechtliche Fundierung, und er sollte von den Schweizer Behörden entsprechend behandelt werden. Implizit geht der Bericht – anders als die Europaratsempfehlung, auf die er sich stützt – davon aus, dass einzig eine Transparenzregulierung im Bereich der Politikfinanzierung der Korruption vorbeugen und diese bekämpfen kann. Dies ist offensichtlich falsch. Denkbar sind Massnahmen wie eine umfassende und abschreckende gesetzliche Regelung von Korruptionsdelikten, die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Korruptionsproblematik, die Einführung einer exklusiven, handelbaren Alternativwährung zur Kampagnenfinanzierung oder die vollständige Verstaatlichung der Politikfinanzierung.

Politische Radio- und Fernsehwerbung

Eine weitere Massnahme, die gerade in der Schweiz die Gefahr der Korruption im Bereich der Politikfinanzierung stark eingeschränkt haben dürfte, ist das Verbot politischer Werbung in Radio und Fernsehen. Denn je weniger Geld ein Wahl- oder Abstimmungskampf kostet, desto grösser ist potenziell die finanzielle Unabhängigkeit politischer Akteure. In anderen Staaten verschlingt gerade dieser Bereich einen Grossteil der Kampagnengelder, wodurch Politiker von Geldgebern abhängig und von diesen beeinflussbar werden können. Angesichts der stärkeren Nutzung des Internets für politische Werbung dürfte das Teilverbot politischer Werbung in seiner Wirkung abgeschwächt werden, und es dürfte sich in Zukunft zusätzlicher Regelungsbedarf ergeben.

Dass dieses Verbot im Bericht mit keinem Wort erwähnt wird, ist symptomatisch für dessen Ansatz. Man könnte sich ferner auch fragen, ob die Offenheit des politischen Systems und die Vielfalt der politischen Akteure in der Schweiz nicht besonders dazu geeignet sind, Korruption effektiv einzudämmen. Die freie Meinungsbildung ist für die Glaubwürdigkeit der Demokratie von zentraler Bedeutung. Sie muss rechtlich abgesichert werden. Ob sich die Einführung einer Transparenzregulierung im Bereich der Politikfinanzierung hierzu eignet, ist eine politische Frage, über die in der Schweiz laufend debattiert wird.

Die Frage sollte nicht auf die leichte Schulter genommen werden, denn eine potenziell effektive Transparenzregulierung dürfte ohne einen beachtlichen Mehraufwand für den Staat und die politischen Akteure nicht zu erreichen sein. Die aktive politische Teilnahme ausserhalb professioneller Organisationsstrukturen würde dadurch erschwert, die Offenheit des politischen Systems aufs Spiel gesetzt. In der Praxis müssten sich wohl sämt-

liche Pro- und Contra-Komitees, die sich drei- bis viermal pro Jahr ad hoc im Vorfeld von Abstimmungen – notabene auf allen drei Staatsebenen – bilden, registrieren lassen.

Von den rechtlichen Folgen für Mitglieder von Abstimmungskomitees abgesehen, würde eine solche Regulierung die für die Schweizer Direkt-demokratie so wichtigen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten erheblich erschweren. Zu dieser wichtigen internen Debatte hat der Greco-Bericht nicht beigetragen.

.....
Corsin Bisaz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), **Uwe Serdült** ist stellvertretender Abteilungsleiter des Centre for Research on Direct Democracy am ZDA.