

Protokoll des Tableau de la Suisse. Politikfinanzierung und Transparenz

am 26. Juli 2022 um 10:00 Uhr in Bern (PROGR Bern)

Redner: Dr. Raphaela Cueni, Rechtswissenschaftlerin

Protokollantin: Samira Rüesch

Dr. Raphaela Cueni beleuchtet das Thema der Politikfinanzierung aus verfassungsrechtlicher Perspektive. Dazu gehören Problemstellungen wie die Frage nach der Art und Weise, wie Politik finanziert werden kann, ohne gegen die Idee der deliberativen Demokratie zu verstossen. Weiter beschäftigen wir uns an diesem Morgen mit konkreten Möglichkeiten, wie die Politikfinanzierung geregelt werden kann. Drittens erläutert Cueni neue Regelungen, die zum ersten Mal bei den anstehenden Nationalratswahlen 2023 in Kraft treten werden.

Der Vortrag beginnt mit einer verfassungsrechtlichen Einordnung. Es gibt zwei Arten der Politikfinanzierung: Einerseits können Zuwendungen und Spenden an politische Parteien, andererseits an politische Kampagnen (Abstimmungs- und Wahlkampagnen) gehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Regeln zu definieren, so dass die freie Willensbildung gewährleistet bleibt. Die Politikfinanzierung an sich beeinträchtigt die freie Willensbildung jedoch nicht, sie müsse nur geregelt werden. Schliesslich wird es auch als normal angeschaut, dass man sich für einen politischen Zweck engagieren kann, z.B. durch Unterschriften- oder Spendensammeln.

Daher vertieft Dr. Cueni die Frage, wie wir freie Willensbildung genau verstehen und welche politischen Rechte von Belangen sind. Sie erläutert den Art. 34 zur Wahl & Abstimmungsfreiheit und hält fest, dass die Legitimität eines politischen Entscheids auf der freien Willensbildung basieren muss, da dies unserem Verständnis der deliberativen Demokratie zugrunde liegt. Eigeninteressen sollen demnach nicht dem Willensbildungsprozess vorgehen, sondern daraus resultieren.

Wer darf also informieren und wie? Darauf antwortet das Prinzip der politischen Chancengleichheit: Alle Argumente sollen die gleiche Chance haben sich zu präsentieren und zu überzeugen, egal was deren Qualität ist. Beispielsweise muss allen Kandidierenden die gleiche Chance gegeben werden sich zu präsentieren. Die Tatsache, dass sich finanzstarke Parteien mehr Sichtbarkeit erkaufen können, gibt Grund zur Forderung, dass gewisse Dinge reguliert werden müssen. Um die freie Willensbildung zu gewährleisten, muss der Staat diesen Prozess aktiv schützen, z.B. durchs Werbeverbot im Radio & Fernsehen. Auch Behörden müssen verhältnismässig informieren, z.B. im Abstimmungsbüchlein. Private können sich aber in den Wahlkampf begeben, wie sie wollen: Sie dürfen rechtlich auch lügen, ohne dass davon ausgegangen wird, dass die freie Willensbildung verletzt ist. Wenn es anderen Privaten vor der Wahl zeitlich nicht mehr möglich ist, Falschinformationen zu berichtigen, müssen Behörden diese in schwereren Fällen rechtzeitig korrigieren. Ansonsten ist das Wahlergebnis nichtig.

Um die politischen Rechte zu gewährleisten, hat der Staat eine Informationspflicht. Er muss auch dafür sorgen, dass diese Inhalte zugänglich sind und hat in gewissen Fällen eine Korrekturpflicht. In diesem Rahmen muss erkannt werden, dass die Finanzierung von Kampagnen zur subjektiven und nicht objektiven Information des Volkes beiträgt. Deshalb

sollen auch Parteien gewisse Pflichten haben. Im Rahmen der Transparenzpflicht sollen sie Abhängigkeits- und Loyalitätsverhältnisse bekannt geben sowie Partikularinteressen offenlegen. Weiter sollen demokratische Prozesse legitim bleiben durch die Bekanntmachung der Finanzströme in der Öffentlichkeit. Der Artikel 161 schreibt vor, dass erfahrbar sein muss, wo die Loyalitäten liegen. Die Interessensbindungen der Parlamentarier müssen daher offengelegt werden.

Auf dieser verfassungsrechtlichen Basis stellt uns Dr. Cueni verschiedene Modelle zur Regulierung der Politikfinanzierung vor. Das Modell der Transparenz geht davon aus, dass sich der Einfluss auf Stimmberechtigte minimieren lässt, wenn diese über Finanzströme Bescheid wissen. Ein anderes Modell zielt eher darauf ab, Spenden und Ausgaben zu begrenzen und Zwecke der Geldinvestitionen vorzuschreiben. Andere Modelle schlagen ein Verbot bestimmter private Zuwendungen vor (z.B. anonyme Spenden) oder postulieren öffentliche (Teil-)Finanzierungen. Grundsätzlich fällt auf: Egal, was getan wird, es braucht immer Kontrolle.

Diese Notwendigkeit hat auch die Schweiz erkannt, womit Dr. Cueni zu ihrem dritten Teil überleitet. In diesem erläutert sie die Ansätze der Regulierung in der Schweiz. Auf der Bundesebene gibt es keine, da Daten fehlen, welche eine Korrelation zwischen Geld und Meinungsbildungsprozessen aufzeigen würden. Ganz dem föderalistischen Gedanken zufolge lässt die Schweiz lieber zuerst die Kantone und Gemeinden an verschiedenen Regulierungsmethoden Probearbeit leisten. In den Kantonen Genf, Neuchâtel und Tessin hat die Regulierungsgarantie bereits Eingang ins Gesetz gefunden. Allerdings treten auf Bundesebene einige Forderungen der Transparenz-Initiative (2017: Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung) bei den nächsten Nationalratswahlen in Kraft, und zwar in Form eines indirekten Gegenvorschlags, der in vielen Punkten nicht stark vom ursprünglichen Initiativtext abweicht. Neu wird die Parteifinanzierung (Art. 76b BPR) und Kampagnenfinanzierung (Art. 76c BPR) geregelt. Parteien müssen u.a. jährliche Einnahmen und Zuwendungen von über 15'000/Person/Jahr offenlegen, während Kampagnen, die über 50'000 kosten, Zuwendungen von 15'000/Person/Kampagne deklarieren müssen. Weiter können formelle und inhaltliche Stichprobenkontrollen durchgeführt werden. Anonyme Zuwendungen sowie solche aus dem Ausland unterstehen einem Verbot.

Dr. Cueni schliesst mit einigen persönlichen Einschätzungen zu den neuen Regelungen ab. Darunter unterstreicht sie, dass durch die Annahme des indirekten Gegenvorschlags die Datenlage verbessert wurde, dass aber die Kontrollmöglichkeiten betreffend der von den Parteien veröffentlichten Inhalte möglicherweise nicht ausreichend sind.

Protokoll des Tableau de la Suisse. Politikfinanzierung und Transparenz

am 26. Juli 2022 um 11:30 Uhr in Bern (PROGR Bern)

Redner: Claude Longchamp, Historiker und Politikwissenschaftler

Protokollant: Conrad Wegmann

Claude Longchamp stellt sich als Historiker und Politikwissenschaftler vor und greift in seinem Vortrag die Definition von Transparenz auf, stellt vor, was man derzeit über Parlamentarier weiß, präsentiert die Finanzierungsmöglichkeiten von politischen Kampagnen und geht auf die generelle Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger ein.

Es sollte sich die Frage gestellt werden, ob Transparenz über die Gelder relevant ist. Geld allein eignet sich noch nicht, um Politik zu betreiben. Longchamp vertritt die Ansicht ein Instrument zu etablieren, aus dem der Grade der Professionalisierung von Politikern und Parteien hervorgeht, welcher durch Gelder vorangetrieben werden kann.

Definition von Transparenz

Transparenz ist einer der aktuellen Megatrends, zeigt also eine Auswirkung in allen gesellschaftlichen Bereichen und spiegelt sich in einer sehr langanhaltenden Entwicklung wider. Bei Transparenz geht es um das zur Verfügung stellen von Informationen zur freien Meinungsbildung und kann sich in unmittelbarer oder mittelbarer Form äußern. Die unmittelbare Transparenz macht Informationen direkt frei zugänglich, während die mittelbare Transparenz lediglich Rechenschaft über bestimmte Prozesse ablegt. Besondere Gefahr geht von der doppelten Intransparenz aus, wobei keine der Transparenzformen gewährleistet ist.

Während Transparenz im Volksmund tendenziell positiv konnotiert ist, müssen Vor- und Nachteile von Transparenz abgewogen werden:



Vorteile

- Bestandteil der Demokratie
- Verhindert Machtmissbrauch
- Bürgernähe und deren Möglichkeit Druck auszuüben
- Falschinformationen identifizierbar machen
- Vertrauen stärken



Nachteile

- Das mehr Informationen zu mehr Vertrauen führt ist nicht bewiesen
- Bedarf es mehr Informationen könnten sich Politiker stärker profilieren wollen
- Informationsflut erschwert die Lösungsfindung
- Stärkt den Opportunismus
- Es werden neue Möglichkeiten geschaffen, die Transparenz zu umgehen

Was weiß man über Parlamentarier

Informationen zu den Parlamentariern beschränken sich auf das Offensichtliche. Nur wenige Details werden publiziert. Ein empirischer Beleg für den Grade der Transparenz in der Schweiz ist nicht vorhanden. Im Rahmen der Entscheidungsambivalenz ist eine Balance zwischen zu vielen und zu wenigen Informationen zu finden.

Um Parteien und Politiker miteinander vergleichbar zu machen, hat Politools [smartvote](#), eine Online-Wahlhilfe, entwickelt. Die Teilnahme der Politiker an diesem Tool sind jedoch nicht verbindlich und es besteht die Gefahr, dass Politiker nicht nach Ihrer Überzeugung, sondern nach dem Parteiwillen teilnehmen.

Um über die Abhängigkeiten der Politiker zu informieren, besteht die Offenlegungspflicht zu Interessenvertretungen in der Schweiz. Die Interessenvertretung ist aufgrund des Milizparlaments der Schweiz nahezu unvermeidbar.

Finanzierung von Kampagnen

Die Schweizer Politikkampagnen haben einen sehr hohen Anteil an privaten Finanzierungen mit knapp 90%. Diese Mittel fließen überwiegend in Kandidatenspenden. Gewerbliche Unternehmen hingegen spenden zu einem wesentlich kleineren Anteil. Deren Mittel fließen hauptsächlich in Wirtschafts- und Branchenverbände. Die linken und rechten politischen Außenfelder spenden zu gleichen Teilen, sodass es diesbezüglich keinen großen Einfluss gibt, was jedoch bestritten ist.

Die Frage danach, ob Spenden grundsätzlich veröffentlicht werden sollten, wird derzeit mit funktionaler Transparenz beantwortet. Das heißt, es sollen Informationen erst veröffentlicht werden, wenn davon auszugehen ist, dass diese einen wesentlichen Einfluss auf die Meinungsbildung nehmen könnten. Dieser Ansatz ist aus verschiedenen Aspekten heraus sehr kritisch.

Zur Vertiefung dieses Themas wird das Buch „Wer finanziert die Schweizer Politik“ (2022) von Peter Buomberger und Daniel Piazza empfohlen.

Einflussnahme

Die wesentlichen Mittel zur Einflussnahme sind Wahlen, Abstimmungen und Spenden. Die Schweiz zeichnet sich dadurch aus, dass zurzeit eine sehr starke Demokratie gelebt wird, wobei darauf zu achten ist, welche Demokratieform zugrunde gelegt wird.

Studien belegen, dass mehr Falschnachrichten über die offiziellen Nachrichtensender und Regierungsstellen verbreitet werden, als über andere Medienkanäle.