

KONSUMENTENSTIMME

Fakten, Zahlen und Hintergründe

Editorial

Transparenz



Felix Schneuwly, Head of Public Affairs

In einem demokratischen Staat sind Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse der Wettbewerb der politischen Interessenvertretung. Damit die politischen Wahl- und Sachentscheide stets dem Wohle des ganzen Landes dienen, braucht es faire Spielregeln.

SP-Nationalrätin **Nadine Masshardt** wirbt in ihrem Beitrag auf Seite 1 für die Transparenzinitiative. Diese verlangt, dass jeder finanzielle Beitrag über 10'000 Franken für Parteien, Wahlen und Abstimmungen offengelegt werden muss. Die Gegner argumentieren, dass dies Leute von Spenden abhalten könnte oder dass der Ursprung der Spenden über Stiftungen oder andere Vehikel verschleiert werden könnte.

BDP-Nationalrat **Lorenz Hess** sieht auf Seite 2 keine Interessenkonflikte, wenn man seinen Werten treu bleibt. Er kritisiert, dass seine Kollegen mit der Transparenz ihrer Interessenbindungen oft selektiv umgehen. Meinungsforscher **Claude Longchamp** stellt auf Seite 3 kritisch fest, dass mit transparenten Interessenbindungen das Problem der Rollenkonflikte von Milizpolitikern noch nicht gelöst ist. Er verschweigt aber, dass sich hinter den Rollenkonflikten Interessenkonflikte stecken, die wir Bürger auch haben. So ärgern wir uns einerseits über steigende Krankenkassenprämien, wollen aber andererseits die beste medizinische Versorgung.

Auf Seite 4 nehme ich den Postauto-Skandal zum Anlass für ein paar Gedanken über Kontrolle, die wie Transparenz und Interessenkonflikte dazu verführen können, die Selbstverantwortung und die Werte zugunsten kurzfristiger Belohnungen über Bord zu werfen.

Ist Politik käuflich?

Eine neue Studie aus Frankreich belegt den Einfluss von Kampagnenbudgets auf Wahlergebnisse. Auch in der Schweiz nehmen die Ausgaben für Politwerbung zu. Warum also behaupten Gegnerinnen und Gegner der Transparenz-Initiative, Geld spiele keine Rolle?

Nadine Masshardt. Was längst vermutet wurde, belegt nun eine Studie aus Frankreich: Kampagnenbudgets haben einen Einfluss auf Wahlergebnisse. Auch in der Schweiz wird immer mehr Geld in Abstimmungs- und Wahlkampagnen investiert. Trotzdem behaupten Gegnerinnen und Gegner der Transparenz-Initiative, dass Geld keine Rolle spiele.

Geld regiert tatsächlich die Welt. An diesem Sprichwort ist offenbar mehr dran als das berühmte Quäntchen Wahrheit. So «kostet» in Frankreich eine Stimme bei nationalen Parlamentswahlen sechs Euro. Auf Gemeindeebene sind es gar 32 Euro. Das schreiben die Politologinnen Yasmine Bekkouche und Julia Cagé in ihrer aktuellen Studie «The Price of a Vote». Im Untersuchungszeitraum von 1993 bis 2014 stellten sie einen grossen Einfluss von Wahlkampfbudgets auf Wahlergebnisse fest. Und so folgerte Politologin Cagé in «Le Monde»: «Un homme, une voix» hiesse korrekt «Un euro, une voix».

Schweiz hinkt hinterher

Der Einfluss von Wahlkampfbudgets auf die Stimmenzahl ist in der Schweiz bisher noch nicht wissenschaftlich untersucht worden. Klar ist aber: Auch in unserem Land werden horrend Beträge für Politwerbung eingesetzt – und diese steigen stetig. Wurden im Jahr 2003 noch 28 Millionen Franken investiert, waren es bei den letzten Wahlen jeweils um 40 Millionen. Zudem flossen 2008 bis 2011 geschätzte 69 Millionen Franken in Abstimmungskampagnen. Und doch wird immer wieder behauptet, Politik sei nicht käuflich. Etwa von SVP-Nationalrat Erich

Hess in der «Arena». Fragt sich also: Wieso setzt die Volkspartei dann so viel Geld für Politwerbung ein, wenn Geld tatsächlich keinen Einfluss auf Resultate haben soll?

Die SVP gibt mutmasslich mehr als dreimal so viel Geld aus für Kampagnen wie die FDP und neunmal mehr als SP und CVP. Geld ist zwar nicht der einzige Weg zum Erfolg. Solche Summen lösen in der Bevölkerung aber Kopfschütteln aus und fördern das Misstrauen gegenüber der Politik.

Transparenz als moderate Lösung

Ein moderates Mittel, um zu zeigen, woher das viele Geld stammt, ist Transparenz. Im Herbst reichte darum ein breites Bündnis eine Initiative ein. Diese will nichts verbieten, sondern fordert einzig und allein, dass Parteien und Komitees die Herkunft von Spenden über 10'000 Franken offenlegen. Dasselbe gilt für Abstimmungs- und Wahlkampagnen mit Budgets über 100'000 Franken.

Schwyz und Freiburg als Vorreiter

Nebst vielen Umfragen zeigen die jüngsten kantonalen Abstimmungen, dass die Bevölkerung mehr Transparenz in der Politikfinanzierung will. In Freiburg und Schwyz wurden im März zwei JUSO-Initiativen angenommen, die weitergehen als die hängige nationale Initiative.

Mehr Transparenz verhindert den Einfluss des Geldes auf die Politik nicht. Aber die Bevölkerung erfährt zumindest, wer Entscheide mit Geld beeinflussen will. Und dieses Wissen stärkt die Meinungsbildung und somit unsere Demokratie.

«Transparenz schafft Vertrauen in die Politik, stärkt die Meinungsbildung und somit die Demokratie.»

Nadine Masshardt,
Nationalrätin SP



Interessenvertretung – Interessenkonflikt?

Interessenkonflikte bei Parlamentsmitgliedern nehmen laut Medienberichten seit Jahren zu. Als besonders «problematisch» werden dabei Verwaltungsrats- und Vorstandsmandate dargestellt. Dabei geht man davon aus, dass diese Mitglieder des Parlaments nicht ihre eigene Meinung in die Politik einbringen, sondern quasi im Auftrag eines Verbands oder einer Branche politisieren.



Lorenz Hess,
Nationalrat BDP

«Das Parlamentsmitglied ohne Vergangenheit und ohne «Rucksack», das weder Verpflichtungen noch Bindungen aufweist, gibt es in unserem Milizsystem nicht.»

Lorenz Hess. Um es gleich vorwegzunehmen: Wenn Politiker zu hundert Prozent unbeeinflusst, ohne jegliche Verbindungen, rein nach eigenem Wissen und Gutdünken entscheiden und abstimmen sollen, müssen wir den Wechsel zum Berufsparlament vollziehen. Wobei sogar der Profiparlamentarier nie völlig «unbefleckt» und neutral entscheiden wird: Er oder sie stammt aus einer Region, deren Interessen er fast zwangsläufig vertreten wird. Ausserdem waren diese Abgeordneten vor ihrer Politikerlaufbahn höchst wahrscheinlich beruflich tätig und mit einer Branche verbunden. Zu guter Letzt bestimmen auch private Interessen die Ausrichtung der Politik. Die begeisterte und überzeugte Velofahrerin wird in gewissen Fragen nicht gleich abstimmen wie der Besitzer des exklusiven Sportwagens.

Spezialfall Milizsystem

Im Milizsystem ist es zugegebenermassen ein bisschen komplexer, weil – zumindest theoretisch – alle Mitglieder des Parlaments noch einen Beruf ausüben, wenn auch nicht mehr zu hundert Prozent. Aber auch die zunehmende Zahl vorwiegend junger Berufspolitiker im Schweizer Parlament steht unter Druck: Die Tatsache, dass es alle vier Jahre bei den Wahlen sozusagen «um den Job» geht, hat zur Folge, dass bei der Positionierung auf Ausgewogenheit geachtet und immer auch mit einem Auge auf das mögliche Stimmenpotenzial geschielt werden muss.

Transparenz als Grundvoraussetzung

Es lässt sich also mit Recht sagen, dass Parlamentarier grundsätzlich immer auch Interessenvertreter sind, wenn auch aus verschiedenen Gründen und mit unterschiedlichem Background. Folglich geht es bei der Betrachtung darum, wie diese Tatsache einzuordnen ist und vor allem, welche Vorkehrungen zu treffen sind, damit das politische System trotzdem sauber und korrekt funktioniert. Dabei steht ein Begriff an erster Stelle, nämlich die Transparenz. Das

heisst konkret, dass es für die Wählerinnen und Wähler auf einfache Weise ersichtlich sein muss, welche Interessenbindungen die Parlamentarier aufweisen.

Offenlegung vor den Wahlen

Mit der Verpflichtung, diese Verbindungen offenzulegen, ist ein Mindestmass an Transparenz gewährleistet. Die Mitglieder des National- und Ständerats haben die Interessenbindungen anzugeben, und auf der Website des Parlaments werden sie veröffentlicht. Dieser Teil des Profils von Parlamentariern dient den Wählenden als Entscheidungshilfe. Dazu kommt die Auflistung aller eingereichten Vorstösse und aller Voten im Rat. Nicht zu vergessen ist ein Klick auf Google, der das Bild massgeblich ergänzt. Interessant ist, dass bei der regelmässigen Thematisierung und Dramatisierung der ausserpolitischen Tätigkeiten noch nie jemand die Offenlegung VOR den Wahlen verlangt hat. Es spielt offenbar keine Rolle, welche Angaben und «Kurzlebensläufe» in Wahlprospekten oder auf Kandidatenwebsites verbreitet oder eben nicht aufgeführt werden. Selbst einige einfachste Recherchen zeigen, dass da und dort sehr grosszügig mit den Fakten umgegangen wird.

Medialer Druck ist omnipräsent

Zwangsläufig stellt sich die Frage, warum die Interessenbindungen regelmässig zum grossen Thema (hochstilisiert) werden. Eine mögliche Erklärung ist, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Verdacht stehen, nur noch im Sinne ihrer Arbeitgeber oder Organisationen zu agieren und damit zu Lobbyisten würden. Wie schon ausgeführt, ist es tatsächlich so, dass sich das politische Verhalten auch an der Herkunft, an ausserpolitischen Aktivitäten und Interessen orientiert. Das lässt sich nicht wegdiskutieren. Nicht zu vergessen, aber offensichtlich nicht als problematisch eingestuft, ist die Tatsache, dass je nach Fraktion die Mitglieder faktisch gezwungen sind, auf Parteilinie zu politisieren,

auch wenn die eigene persönliche Meinung eine andere wäre.

Mit unterschiedlichen Ellen messen

Ein Phänomen in der aktuellen Diskussion ist der Umstand, dass es offensichtlich «gute» und «böse» Interessenvertreter gibt. Das Verwaltungsratspräsidium eines Krankenversicherers, wie im Fall des Schreibenden, wird durchaus als kaum vereinbar dargestellt mit der Tätigkeit als Milizparlamentarier. Pikant ist aber, dass sich bei genauer Betrachtung der Parlamentarierliste zeigt, dass die Seite der Leistungserbringer im Parlament doppelt so stark vertreten ist wie diejenige der Krankenversicherer. Trotzdem wird systematisch «die Macht» der Vertreter der Letzteren angeführt. Auch bei den aufkommenden politischen Bestrebungen, gewisse Interessenbindungen als Ausschlussgründe für die Parlamentszugehörigkeit zu deklarieren, wird unterschieden zwischen «gut» und «böse»: Ein vollamtlicher Gewerkschaftsvertreter ist offensichtlich genauso unverdächtig wie eine Doppelvertretung des Bauernverbands und des Gewerbeverbands mit je dem Direktor und dem Präsidenten im Parlament.

Unabhängigkeit in Reinform gibt es nicht

Das Parlamentsmitglied ohne Vergangenheit und ohne «Rucksack», das weder Verpflichtungen noch Bindungen aufweist, gibt es in unserem Milizsystem nicht. Dafür profitieren wir von der Tatsache, dass wir über eines der kostengünstigsten Parlamente verfügen, welches sich punkto Effizienz nicht zu verstecken braucht vor den Berufsparlamenten. Genau bei einem Profiparlament würden wir landen, wenn wir die Lobbying-Diskussion nicht unvoreingenommen und konsequent zu Ende führen. Und noch eine Frage sei zum Schluss erlaubt: Was spricht dagegen, wenn wichtige Branchen und Organisationen ihre Stimmen im Parlament haben und damit auch das Know-how aus der Praxis in den Elfenbeinturm der Bundespolitik einfliesst?

Wo die fünfte Gewalt auf die anderen trifft

«Lobbyistengesetz», schimpfen die Gegner des neuen Geldspielgesetzes. Trägt die «Handschrift der Versicherungslobby», beklagen die Netzaktivisten, die gegen das neue Versicherungsgesetz Unterschriften sammeln. «Drei harte Wochen» betitelt die Organisation «Lobbywatch.ch» die Frühlingssession der eidgenössischen Räte. Eine Frage drängt sich auf: Was ist los mit der Schweizer Politik?

«Transparenz ist nur die vordergründige Seite. Die mangelhaft garantierte Unabhängigkeit durch Rollenkonflikte ist die hintergründige.»



Claude Longchamp,
Politikwissenschaftler

Claude Longchamp. Meine These lautet: Die zitierte Lobbyistenkritik ist nur die Spitze des Eisberges. Der Eisberg selber besteht aus einer stark veränderten Willensbildung. Deren Symptome und Ausmasse wurden zu lange negiert. Abhandlungen zur politischen Systembildung in der Schweiz unterscheiden mehrere Phasen: Zuerst kam die demokratische von 1848, basierend auf der Etablierung eines Parlaments mit Kantons- und Volksvertretern. Dann folgte die direktdemokratische von 1874 mit dem Referendum als Veto und der Beteiligung der Verbände an der Willensbildung. Schliesslich kam die sozialpartnerschaftliche von 1937, wo befriedete Arbeitgeber und -nehmer privilegierte Ansprechpartner des Staates wurden.

Nun häuft sich der Verdacht, dass die heutige Willensbildung nicht dem Muster des demokratischen Korporatismus folgen. Lobbying ist mit der globalisierten Politik aufgestiegen. In den Neunzigerjahren kamen angelsächsische Formen der Politikgestaltung ins Land. Das Arrangement zwischen Staat, Verbänden und Parteien ist dem

Wettbewerb um Einfluss gewichen, der pluralistisch strukturiert ist, kommerziell betrieben und professionell geführt wird.

Beim Parlament liegt einiges im Argen

Heute vermitteln professionelle ausländische Akteure den Zugang zu Schweizer Entscheidungsträgern. Von gesetzlichen Regelungen betroffene Firmen intervenieren mit eigenen Experten in der Politik. Verbände lancieren etwa im Steuerbereich ganze Politikzyklen. Selbst in Parteien spriessen Milizpolitiker mit Nebenberufen wie Unternehmens-, Strategie-, Issue- oder Kommunikationsberater. Zu Recht redet man von einer fünften Gewalt. Gemeint ist die qualitativ und quantitativ wachsende Lobbyarbeit. Zuvorderst stehen Ziele der Interessengruppen. Den Status Quo zu verteidigen respektive zu ändern, wenn er ihnen widerspricht, ist die Aufgabe der Lobbys. Die richtige Information im richtigen Moment und am richtigen Ort zu sagen, ist ihr Handwerk. Das Lobbying privater Akteure ist gerade in der liberalen Demokratie

legitim. Legitim ist allerdings auch, dass man mehr denn je nach den Voraussetzungen fragt, unter denen die Behörden ihre Aufgaben wahrnehmen können. Wo die fünfte Gewalt direkt auf die staatlichen Gewalten trifft, da ist die relevante Nahtstelle. Das zu klären, ist die zeitgenössische Form der Gewaltenteilung. In der Exekutive wurde der Riegel mit dem Vollamt geschoben. Sensibilisiert wurde auch die Verwaltung mit neuen Governance-Regeln. Dagegen liegt beim Parlament einiges im Argen: Transparenz ist nur die vordergründige Seite; die mangelhaft garantierte Unabhängigkeit durch Rollenkonflikte ist die hintergründige. Es verwundert letztlich nicht, dass vermehrt Volksinitiativen zum Lobbying lanciert werden. Angesagt sind neue Grenzen zwischen legitimer Einflussnahme in der Willensbildung und legitimer Unabhängigkeit von demokratischen Entscheidungen. Anzeichen des Wandels sind die angenommenen Volksbegehren, die in verschiedenen Kantonen vor privaten Interessen geschützte politische Institutionen verlangen. Das dürfte erst der Anfang sein.

Politische Systembildung in der Schweiz

Demokratische Phase

Etablierung eines Parlaments mit Kantons- und Volksvertretern

1848

1874

Sozialpartnerschaftliche Phase

Friedensabkommen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverband in der Metallindustrie

1937

1990

Direktdemokratische Phase

Einführung des fakultativen Referendums & Beteiligung der Verbände an der Willensbildung

Globalisierung

Wettbewerb um Einfluss nach angelsächsischem Muster (Lobbyismus)

Wann ist Kontrolle besser als Vertrauen?

Nach jedem Skandal fordert die Öffentlichkeit verschärfte Kontrollen durch den Staat oder gar strengere Gesetze oder Sanktionen. Doch Kontrolle hat ihre Grenzen. Und immer stellt sich die Frage: «Wer kontrolliert am Schluss auch noch den Kontrolleur?» Beim jüngsten Fall des Postauto-Skandals hätte jedoch eine gute externe Revision oder Aufsicht die Buchhaltungstricks rechtzeitig entdecken müssen.

Felix Schneuwly. Immer wenn ein Skandal wie ein krasser Sozialversicherungsbetrag oder jüngst die Buchhaltungstricks von Postauto Schweiz für Schlagzeilen sorgt, fragt die Öffentlichkeit von Neuem: «Wie konnte das nur passieren?» Rasch werden dann einmal mehr strengere Kontrollen durch den Staat gefordert. Oder es wird gar nach verschärften Gesetzen und strengeren Sanktionen gerufen. Geht es hingegen um die eigenen politischen Interessen, ist Vertrauen plötzlich wichtiger als Kontrolle und Generalverdacht.

Wie viel Regulierung ist gerechtfertigt?

Die jeweils politischen Gegner verlangen dann strengere Gesetze bis hin zur Nulltoleranz. Darauf möchte ich hier aber nicht weiter eingehen. Ich möchte an dieser Stelle vielmehr einen Gedanken zum Thema Verantwortung und Kontrolle formulieren.

Die Bürgerlichen wollen die Steuerzahler nicht unter Generalverdacht stellen. Die linken Politiker sträuben sich, die Rentner an den Pranger zu stellen. Tatsache ist jedoch: Bei Verdacht auf Sozialversicherungsbetrag darf penetranter beobachtet werden als beim Verdacht auf Steuerbetrag. Das zeigt die politischen Kräfteverhältnisse im Parlament.

Ob die Kräfteverhältnisse in dieser Angelegenheit beim Volk gleich sind, wird das Referen-

dum gegen die Versicherungsdetektive zeigen. Bei der Betrugsverhinderung stellen sich die gleichen Fragen wie bei der Betrugsahndung. Welcher Regulierungsaufwand ist gerechtfertigt,

«Regeln werden in jedem System gebrochen, sei es fahrlässig oder mutwillig. Die Frage ist, ob eine gute externe Revision beziehungsweise die Aufsicht die Buchhaltungstricks nicht rechtzeitig hätten entdecken müssen.»

um bestimmte Risiken zu reduzieren? Und: Geht es bei den Risiken vor allem um materiellen oder um immateriellen Schaden?

Kontrolle hat ihre Grenzen

Eine externe Revision unterscheidet sich allerdings nicht von jeder anderen Dienstleistung: Als erstes muss die Erwartungshaltung des Auftraggebers geklärt werden.

Beim in den letzten Monaten aufgedeckten und in den Medien breit getretenen Buchhaltungsskandal der Post-Tochterfirma «Postauto» kommt neben der externen Revision auch noch

das Bundesamt für Verkehr (BAV) als zusätzliches Kontrollgremium hinzu. Wer aber von den externen Revisoren erwartet, dass sie sämtliche kriminellen Handlungen entdecken, der müsste jedem Manager in allen Unternehmen und an allen Staatsstellen Tag und Nacht einen Staatsanwalt beiseitestellen. Das wiederum hätte jedoch massiv höhere Kontrollkosten zur Folge. Selbst der Staatsanwalt müsste in einem solchen Fall überwacht werden, damit der sich nicht von der möglichen kriminellen Energie des Managers anstecken lässt. Es stellt sich somit immer das Dilemma: «Wer kontrolliert eigentlich am Schluss auch noch den Kontrolleur?»

Regeln werden immer gebrochen

Mit dem Risiko eines Skandals beim Staat verhält es sich folglich wie mit der Qualität. Je perfektionistischer die Ansprüche sind, desto grösser wird der Aufwand. Wir brauchen in der Schweizer Politik darum weder strengere Gesetze, noch klarere beziehungsweise umfangreichere Aufträge und auch keine besseren Revisoren. Regeln werden in jedem System gebrochen, sei es fahrlässig oder mutwillig. Trotzdem stellt sich gerade beim Postauto-Skandal die Frage, ob eine gute externe Revision beziehungsweise die Aufsicht die Buchhaltungstricks nicht rechtzeitig hätten entdecken müssen.

~ 1'959

So viele Mandate vereinigten die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier gemäss einer Analyse der Neuen Zürcher Zeitung aus dem Jahr 2016 auf sich. Das ergibt durchschnittlich acht Mandate pro Volksvertreter.

COMPARIPEDIA

Lobbyismus

Lobbyismus bezeichnet die Interessenvertretung von Personen oder Gruppen, die nicht direkt im Parlament vertreten sind und Interessen verfolgen, die durch parlamentarische Entscheide betroffen sind. Lobbyismus kann über die direkte Ansprache von Politikern / Behörden oder die indirekte Beeinflussung der öffentlichen Meinung erfolgen. In der Schweiz gibt es 500 Lobbyisten. Ein Teil von ihnen hat von einem Parlamentsmitglied einen Badge für den Bundeshauszutritt. Die anderen kommen via Tagesbadge auf Einladung eines Parlamentariers ins Bundeshaus. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats möchte, dass jedes Parlamentsmitglied nur einen der zwei Badges an einen professionellen Lobbyisten abgeben darf und so den Zugang für Interessenvertreter auf 246 beschränken. Der Lobbyistenverband SPAG möchte eine Akkreditierung der Lobbyisten, wie es sie bereits für Journalisten gibt.

IMPRESSUM

Herausgeber: comparis.ch,
Birmensdorferstrasse 108,
8003 Zürich

Design: comparis.ch

Druck: Linkgroup AG, Zürich

Reaktionen: media@comparis.ch

www.comparis.ch