

Parteien- und Politikfinanzierung in der Schweiz aus der politikwissenschaftlichen Perspektive

Referat anlässlich der Jahrestagung der ICJ-CH
Bern, 4. September 2020

Dr. Thomas Milic

Universität Zürich und Zentrum für Demokratie Aarau

thomas.milic@zda.uzh.ch

3. September 2020

- 1 Aspekte der Parteien- und Politikfinanzierung
- 2 Welche Auswirkungen haben Transparenzbestimmungen auf Politikentscheidungen?
 - Wie viel Geld ist bei Schweizer Sachabstimmungen im Spiel?
 - Wie ausgeglichen sind Kampagnenbudgets?
 - Sind Abstimmungen käuflich?
 - Welchen Effekt haben strengere Offenlegungspflichten auf das Entscheidverhalten?
- 3 Anhang und Literaturverzeichnis

Aspekte der Parteien- und Politikfinanzierung

- Parteienfinanzierung und Parteienwettbewerb/ Organisation der Parteien:
 - Auswirkungen der Parteienfinanzierung auf das Verhältnis zwischen Parteien und Mitglieder.
 - Auswirkungen der Parteienfinanzierung auf die Funktionen und Arbeitswesen von Parteien.
 - Auswirkungen des Finanzierungsregimes auf die Parteiensysteme und die Parteienorganisationen.
- Politikfinanzierung und demokratische Entscheidungsqualität:
 - Der Einfluss der Kampagnenausgaben auf die individuelle Meinungsbildung.
 - Der Einfluss des Geldes auf die Kandidatenauswahl bei Wahlen.

Die fehlende Transparenz bedeutet ein Defizit für unsere Demokratie:

- Den Stimmberechtigten werden wichtige Hintergrundinformationen zu den Kandidierenden und den Parteien sowie deren Abhängigkeiten vorenthalten.
- Der Meinungsbildungsprozess wird eingeschränkt.
- Wer viel Geld zur Verfügung hat, kann die Wahl- und Abstimmungsresultate unbemerkt beeinflussen. Der Grundsatz: „Ein Mensch, eine Stimme“ verkommt zur leeren Phrase, die nur noch formal, nicht aber praktisch gültig ist.
- Das Vertrauen in die Politik sinkt.

Quelle: <https://transparenzinitiative.ch/argumente/>

- Einfluss des Geldes auf Demokratiequalität
- Einfluss des Geldes auf individuelle Meinungsbildung

- **Deskriptiv/ empirisch:** Woher kommt das Geld? Wie viel Geld ist im Spiel? Wie ungleich sind die Kampagnengelder verteilt?
- **Analytisch/ empirisch:** Welchen Einfluss hat das Geld auf Wahlen und Abstimmungen?
- **Spekulativ:** Welche Auswirkungen hätte eine grössere Transparenz bei den Ausgaben auf die kollektive Entscheidungsfindung?

Was die Präsentation nicht behandeln wird bzw. nicht bezweckt

- Rechtlicher Rahmen der Politikfinanzierung in der Schweiz: Ausgabenhöhe, Transparenz, etc..
- Modelle der Politik- und Parteienfinanzierung. Gründe und Auswirkungen (z.B. Auswirkungen auf das Verhältnis Parteien/Staat; Parteien/Bürger; Parteien/Mitglieder (Finanzbeschaffer)).
- Historische Entwicklung der Politikfinanzierung in der CH.
- Praxis bzw. Praktikabilität von Transparenzbestimmungen.
- Keine Anleitung zum richtigen Wählen/ Stimmempfehlung.

Welche Auswirkungen haben Transparenzbestimmungen auf Politikentscheidungen?

USA:

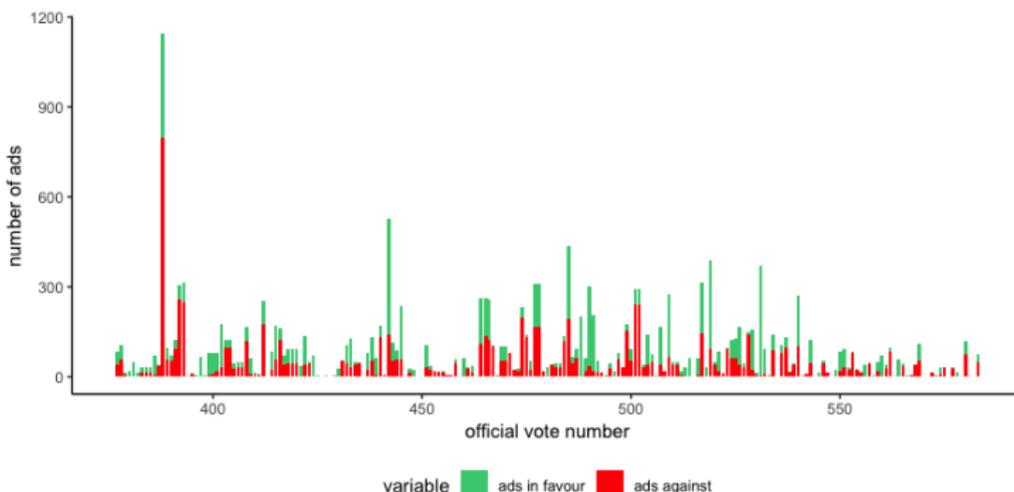
- Die Direkte Demokratie sei “government by the big business” und nicht “by the people” (Broder 2000, Ellis 2002, Smith 1998).
- “It depends”. Geld hilft, Initiativen zu verhindern, aber hat bloss einen minimalen Einfluss, wenn Interessenorganisationen ihre eigenen Anliegen mit Initiativen durchsetzen wollen (Magleby 1984, Lupia and Matsusaka 2004, Gerber 1999).
- Stratmann 2006: Kampagnenausgaben sind nicht unabhängig vom (voraussichtlichen) Resultat (Endogenitätsproblem).

Schweiz:

- Hertig 1982: Im Prinzip, Ja (vgl: Borner et al. 1994, Bützer and Marquis 2002).
- Kriesi (2005, 2009, 2012): “The best we can currently say in general terms about the influence of money on the outcome of Swiss direct-democratic campaigns is that money does matter, but that it does not matter a lot.”

Wie viel Geld ist bei Schweizer Sachabstimmungen im Spiel?

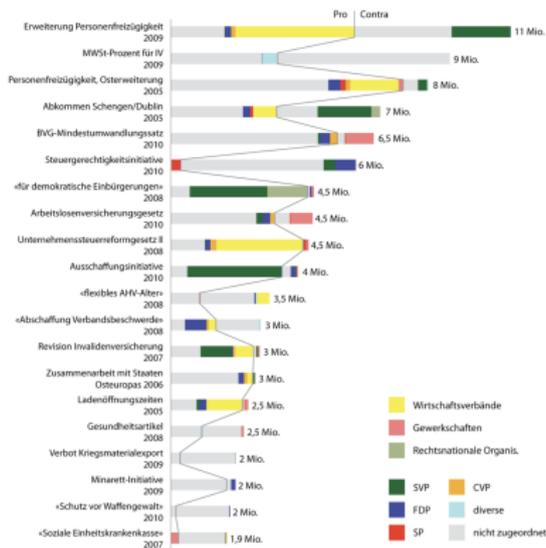
Abbildung 1: Anzahl Inserate in sechs Tageszeitungen innerhalb der letzten vier Wochen vor dem Abstimmungstermin



Quelle: Kriesi, eigene Berechnungen

Wie ausgeglichen sind Kampagnenbudgets?

Abbildung 2: Werbeausgaben bei Sachabstimmungen in CHF (2005-2011)



Quelle: Hermann (2012): Das politische Profil des Geldes.

Sind Abstimmungen käuflich?

Sind Abstimmungen käuflich?

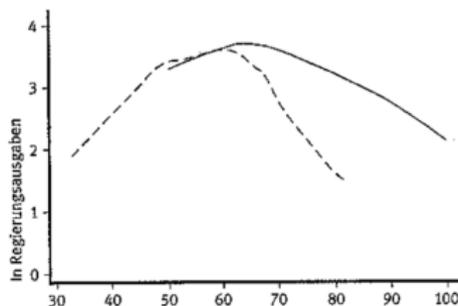
Forschungsprobleme:

- Messproblem (wegen fehlender Transparenz)
- Endogenitätsproblem
- Gewisse Vorlagen sind Ladenhüter
- Aggregatdaten vs. Individualdaten

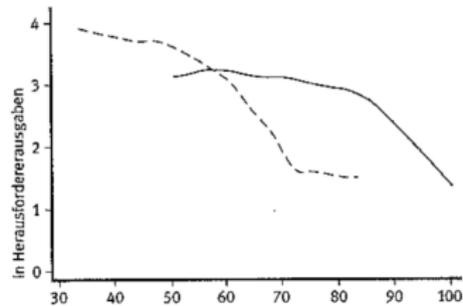
Sind Abstimmungen käuflich? Endogenitätsproblem

Abbildung 3: Erwarteter Abstimmungsausgang und Höhe der Kampagnenbudgets

a) Ausgaben des Regierungslagers



b) Ausgaben der Herausforderer



— parlamentarische Unterstützung
- - - geschätzte Unterstützung

Quelle: Kriesi (2009): Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?

Abbildung 5: Vorlagen (1998-2011), in welchen bei ausgeglichenen Kampagnenbudgets das Abstimmungsergebnis anders ausgefallen wäre (Modellschätzung Weber)

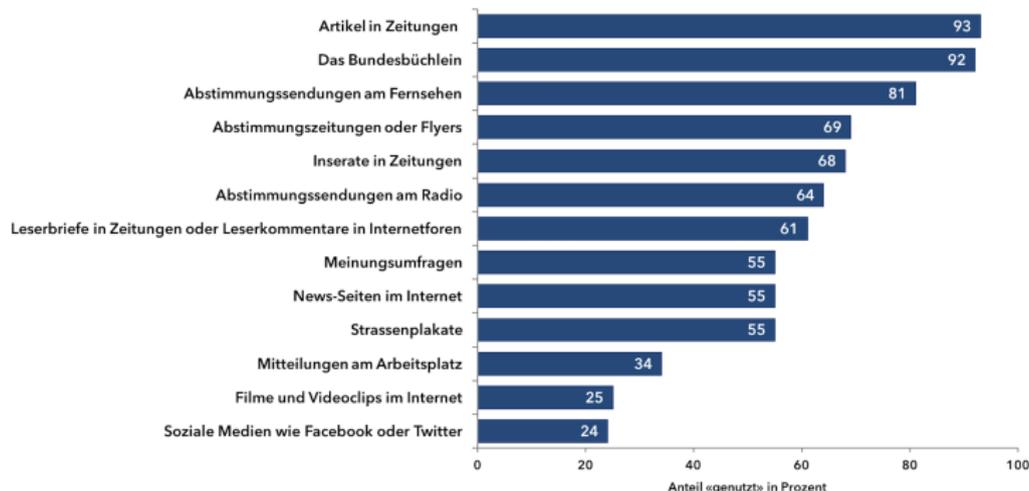
Vorlage	Jahr	Abstimmungs- resultat (Ja- Stimmenanteil)	Ergebnis ohne Ø- Werbeeffect von Modell 2	Ergebnis ohne Ø- Werbeeffect von Modell 3
Personenfreizügigkeit	2005	56.0%	46%	48%
Arbeitsgesetz (Sonntagsverkauf)	2005	50.5%	47%	48%
Osthilfegesetz	2006	53.4%	48%	49.9%
Unternehmenssteuerreform II	2008	50.5%	47%	48%
Ausschaffungsinitiative	2010	52.3%	48%	46%
Steuergerechtigkeitsinitiative	2010	41.5%	49.7%	52%

Quelle: Weber (2012): Geld in der direkten Demokratie.

Ergebnisse:

- Ausgesetztheit/Wahrnehmung: Werbebotschaften werden zwar genutzt, aber meist nur von den politisch Interessierten. Und letztere wiederum sind Werbebotschaften gegenüber resistent (Zaller 1992).
- Kampagnenwirkung abhängig vom Thema: Am stärksten in „consensus situations“. Geringe Wirkung bei hochkonfliktiven Themen. Persuasion oder «Chasing» ist selten (Lazarsfeld 1944, Bernhard 2012, Bützer und Marquis 2002).
- Mobilisierung indessen abhängig von Kampagnenbudgets (Geys 2006, Green und Gerber 2008, Hillygus 2005). Allerdings: So gut wie keine Studien zur Frage der asymmetrischen Mobilisierung.
- Phänomen des «generalisierten Anderen» (Davison 1983): Kampagnen haben keinen Einfluss auf das eigene Verhalten, sehr wohl aber auf jenes der anderen Stimmenden.

Abbildung 6: Nutzung von Informationsquellen im Vorfeld der eidg. Abstimmung vom 25. September 2016 (in % der Teilnehmenden)



Quelle: VOTO.

Welchen Effekt haben strengere Offenlegungspflichten
auf das Entscheidverhalten?

Welchen Effekt haben Offenlegungspflichten auf das Entscheidverhalten?

- Informationen zu Kampagnenausgaben werden kaum genutzt:
 - Kaum jemand informiert sich über Primärquellen (Behördenangaben, vgl. Register der Interessenbindungen). Siehe Primo 2013.
 - Medien berichten selten über Kampagnenausgaben (Carpenter 2009, La Raja 2007).
- Gründe:
 - Kaum jemand ist an Kampagneninformationen interessiert (Primo 2013).
 - Oftmals ist hinlänglich bekannt, wer hinter Kampagnenausgaben steht.
 - Oftmals sind Kampagneninformationen lediglich ein Informationsbit unter vielen Informationsbits (*useful at the margin*).

Welchen Effekt haben Offenlegungspflichten auf das Entscheidverhalten?

“Ich kann die Sponsoren nicht offen legen, sonst habe ich keine mehr.”

— Johannes Matyassy, ehem. FDP-Generalsekretär, SonntagsZeitung 9.1.2000

Welchen Effekt haben Offenlegungspflichten auf das Entscheidverhalten?

- Indirekte Effekte:
 - (Kleinere) Sponsoren springen ab.
 - Kampagnenintensität nimmt tendenziell ab, Informiertheit (Signalisierung) und Mobilisierungsgrad ebenfalls (Kriesi 2012). Mit entsprechenden Auswirkungen auf die Entscheidqualität.
 - "Black Lists" (vgl. Kalifornien, Carpenter et al. 2014, McGeeveran 2003, Mayer 2010).
 - Das eigentliche Problem der «Ungleichheit der Spiesse» wird (wohl) nicht gelöst. Grosse Geldgeber werden nach wie vor in Kampagnen investieren (Compliance), während KMU oder Privatpersonen «heikle» Sachthemen nicht mehr finanziell unterstützen werden (Wood und Spencer 2016).

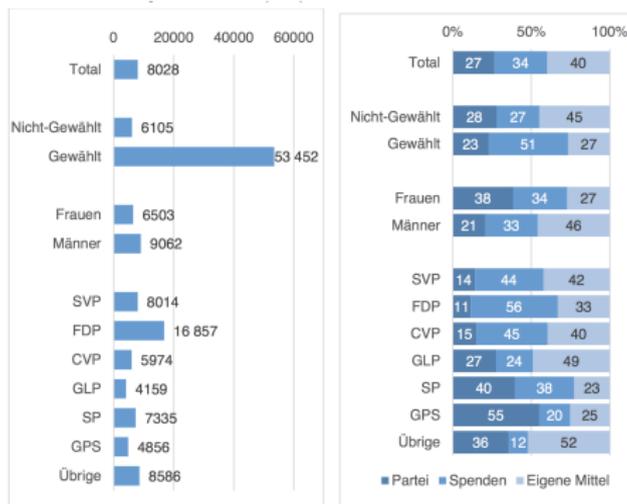
Anhang und Literaturverzeichnis

- Abby K. Wood and Douglas M. Spencer (2016). Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy: 302-329.
- Bernhard, Laurent, 2012: Message Delivery, in: Kriesi, Hanspeter (Hrsg.): Political Communication in Direct Democratic Campaigns. Enlightening or Manipulating?, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 82-92.
- Borner, Silvio; Brunetti, Aymo; Straubhaar, Thomas, 1994: Die Schweiz im Alleingang, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Broder, David S. (2000). Democracy Derailed. Initiative Campaigns and the Power of Money. New York: Harcourt.
- Bützer, Michael; Marquis, Lionel, 2002: Public opinion formation in Swiss federal referendums, in: Farrell, David M.; Schmitt-Beck, Rüdiger (Hrsg.): Do Political Campaigns matter? Campaign Effects in Elections and Referendums, London: Routledge, 163-182.
- Carpenter Dick M. 2009. "Mandatory Disclosure for Ballot-Initiative Campaigns." Independent Review 13(4): 567-583.
- Davison, W. Phillips (1983). The third-person effect in communication. In: Public Opinion Quarterly, 47, S. 1-15.
- Ellis, Richard J. (2002). Democratic Delusions: The Initiative Process in America. Lawrence: The University of Kansas Press.
- Gerber, Elisabeth, 1999: The Populist Paradox, Princeton: Princeton University Press.
- Geys, Benny (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. Electoral Studies 25(4): 637-663.
- Green, D. P., Gerber, A. S. (2008). Get out the vote: How to increase voter turnout (2nd ed.). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Hermann, Michael, 2012: Das politische Profil des Geldes. Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz, Zürich: Forschungsstelle Sotomo.
- Hertig, Hans Peter, 1982: Sind Abstimmungserfolge käuflich? – Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 22, 35-57.
- Hillygus, D. Sunshine (2005). Campaign Effects and the Dynamics of Turnout Intention in Election 2000. *Journal of Politics* 67(1): 50-68.
- Kriesi H. (2005). *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham: Lexington Books.
- Kriesi, Hanspeter, 2009: Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?, in: Vatter, Adrian; Varone, Frédéric; Sager, Fritz (Hrsg.): *Demokratie als Leidenschaft*, Festschrift für Wolf Linder zum 65. Geburtstag, Bern: Haupt, 83-106.
- Kriesi, Hanspeter (2012). *Political Communication in Direct Democratic Campaigns. Enlightening or Manipulating?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- La Raja R.J. 2007. "Sunshine Laws and the Press: The Effect of Campaign Disclosure on News Reporting in the American States." *Election Law Journal* 6(3): 236–250.
- Lazarsfeld, Paul F.; Berelson, Bernard; Gaudet, Hazel, 1944: *The People's Choice. How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign*, New York: Duell, Sloan and Pearce. (Weitere Auflagen: New York: Columbia University Press, 1948.)
- Lupia, Arthur, and John G. Matsusaka. 2004 "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions," *Annual Review of Political Science*.

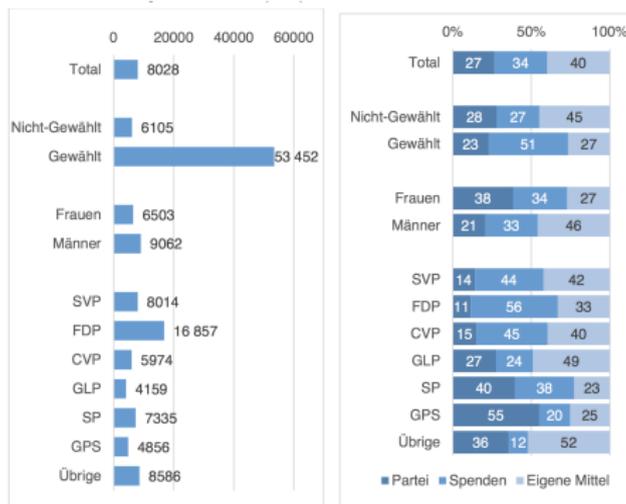
- Magleby, David B., 1994: Direct Legislation in the American States, in: Butler, David; Ranney, Austin (Hrsg.): Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy, London: Macmillan, 218–257.
- Mayer, Lloyd H. (2010). Disclosures About Disclosure, 44 Ind. L. Rev. 255.
- McGeveran William. 2003. "Mrs. McIntyre's Checkbook: Privacy Costs of Political Contribution Disclosure." University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 6(1): 1–55.
- Primo David M. 2013. "Information at the Margin: Campaign Finance Disclosure Laws, Ballot Issues, and Voter Knowledge." Election Law Journal 12(2): 114–129.
- Smith, Daniel A., 1998: Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy, New York: Routledge.
- Stratmann, Thomas (2006): Is Spending More Potent For or Against a Proposition? Evidence from Ballot Measures. In: American Journal of Political Science 50(3): 788-801.
- Weber, Edward, 2012: Geld in der direkten Demokratie. Eine Analyse des Einflusses der Werbeausgaben auf die Veränderung der Zustimmung bei 65 eidgenössischen Vorlagen zwischen 1998 und 2011, Lizentiatsarbeit, Universität Zürich.
- Wood, Abby K. and Spencer, Douglas M. (2016). In the Shadows of Sunlight: The Effects of Transparency on State Political Campaigns. Election Law Journal 15(4): 302-329.
- Zaller, John, R., 1992: The Nature and Origins of Mass Opinion, Cambridge: Cambridge University Press.

Abbildung 7: Höhe der Wahlkampf Ausgaben der Kandidierenden (in CHF) sowie die Aufteilung nach Herkunft (in %)



Quelle: Tresch et al. (2020). Eidgenössische Wahlen, S.51

Abbildung 8: Höhe der Wahlkampf Ausgaben der Kandidierenden (in CHF) sowie die Aufteilung nach Herkunft (in %)



Quelle: Tresch et al. (2020). Eidgenössische Wahlen, S.51

Ende