



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Formulierte Verfassungsinitiative 'Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik' / Ablehnung der Initiative**

Datum: 10. Juli 2012

Nummer: 2012-207

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links: - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
 - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
 - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
 - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

vom 10. Juli 2012

Formulierte Verfassungsinitiative 'Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik' / Ablehnung der Initiative

1. Ausgangslage

Am 21. Dezember 2011 wurde die Verfassungsinitiative "Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik" bei der Landeskanzlei mit 1'591 gültigen Unterschriften eingereicht. Der Initiativtext, der im Amtsblatt Nr. 23 vom 9. Juni 2011 publiziert worden ist, lautet wie folgt:

"I. Die Verfassung des Kanton Basel-Landschaft wird wie folgt geändert:

§ 35a Offenlegungspflichten

¹ Politische Parteien und sonstige politische Gruppierungen, Initiativ- und Referendumskomitees, und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungen und Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton und Gemeinden fallen, müssen ihre Finanzen offen legen. Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:

a. die wichtigsten Finanzierungsquellen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf.

b. die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt Fr. 1000.- pro Kalenderjahr nicht übersteigt.

c. die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt Fr. 5000.- pro Kalenderjahr nicht übersteigt.

² Der Regierungsrat oder eine von ihm bezeichnete unabhängige Stelle überprüft die Richtigkeit der Angaben gemäss Absatz 1 und erstellt ein öffentliches Register, in welchem Name und Spendebetrag erfasst sind. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

³ Bei Verletzungen der Offenlegungspflichten gemäss Abs.1 durch politische Parteien oder politischen Gruppierungen vor den Wahlen, werden alle öffentlichen Mittel an diese Partei

und deren Fraktionen für die folgende Legislatur gestrichen. Das Gesetz regelt weitere Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflichten.

II. Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten."

2. Abklärung der Rechtsgültigkeit der Transparenz-Initiative

Kantonale Verfassungsinitiativen sind sowohl auf die Einhaltung der formellen Voraussetzungen (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) als auch der materiellen Voraussetzungen (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie, Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit) hin zu überprüfen.

Mit Vorlage Nr. [2012-102](#) vom 27. März 2012 beantragte der Regierungsrat dem Landrat gestützt auf die Stellungnahme des Rechtsdienstes des Regierungsrates, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative " Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik" zu beschliessen. Der Landrat beschloss die Rechtsgültigkeit der Initiative in seiner Sitzung vom [14. Juni 2012](#).

3. Bestrebungen hinsichtlich Offenlegung der Parteien- und Wahlfinanzierung auf internationaler, eidgenössischer und kantonaler Ebene

3.1 OECD-Konvention und Konvention des Europarates betreffend Bekämpfung der Korruption / Empfehlungen der GRECO

Zur Bekämpfung von Korruption ist die Schweiz im Jahr 2000 der OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger und im Jahr 2006 der Strafrechts-Konvention des Europarates über Korruption beigetreten. Ein Monitoring sorgt dafür, dass beide Konventionen in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Dafür setzte der Europarat ein besonderes Gremium GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption = GRECO) ein. Die Staatengruppe GRECO unterstützt und stärkt die Korruptionsbekämpfung durch Länder-examen in den Mitgliedstaaten. Aufgrund von Besuchen vor Ort durch Experten anderer Mitgliedstaaten werden die Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung überprüft und Empfehlungen abgegeben.

Die GRECO empfiehlt in ihrem Evaluationsbericht vom 21. Oktober 2011^{1 2} der Schweiz, die Finanzierung der politischen Parteien und von Wahlkampagnen gesetzlich zu regeln. Zudem erachtet sie vergleichbare Transparenzvorschriften für Abstimmungskampagnen als sinnvoll. Konkret empfiehlt sie, dass die Parteien und die Wahlkandidaten eine vollständige Buchführung sicherstellen und ihre Rechnungslegung und Informationen über Spenden, die einen bestimmten Betrag übersteigen, offen legen. Anonyme Spenden sollen verboten werden. Die Einhaltung der Transparenzvorschriften soll durch eine unabhängige Behörde überprüft werden und bei Verstössen sollen Sanktionen verhängt werden können. Die GRECO forderte die Schweiz auf, bis 30. April 2013 über die zur Umsetzung der Empfehlungen getroffenen Massnahmen zu berichten.

Mit Schreiben vom 15. Februar 2012 gelangte die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD an die Kantonsregierungen. Sie wies auf die Empfehlungen der GRECO hin, die sich grundsätzlich an den Bund richten, und vom ihm auch verlangen, dass er die Kantone einlade, die entsprechenden Massnahmen zu treffen sowie die im GRECO-Bericht gemachten Vorschläge zu prüfen. Anfangs 2013 werde das EJPD für die Erstellung des Berichts betreffend Umsetzung der Empfehlungen die Kantone erneut kontaktieren. Eine Nachfrage des Generalsekretariats der Sicherheitsdirektion beim EJPD ergab, dass die Empfehlungen der GRECO keinen verbindlichen Charakter aufweisen, sondern von politischer Relevanz seien. Die Frage, ob ein Kanton die Parteienfinanzierung regeln wolle oder nicht, sei eine politische Frage, die in die Kompetenz des Kantons falle.

3.2 Bestrebungen im Bund

Auf Bundesebene war die Offenlegung der Finanzierungsquellen der Parteien wiederholt Gegenstand von politischen Diskussionen. Im 2009 beurteilte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) drei parlamentarische Initiativen^{3 4 5} zu diesem Themenbereich. Die Kommission führte aus, dass die Offenlegung von Finanzierungsquellen politischer Aktivitäten in der Schweiz ungleich komplizierter sei als in anderen europäischen Staaten. Zahl-

¹ Medienmitteilung EJPD vom 2.12.2011 betr. Empfehlungen zur Parteienfinanzierung und zum Korruptionsstrafrecht, <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-12-02.html>

² GRECO Evaluationsbericht, http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/korruption_greco/grecoberichte/ber-iii-2011-4f-thema2-d.pdf

³ 09.442 parlamentarische Initiative SP-Fraktion, Endlich Transparenz in der Schweizer Politik http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20090415

⁴ 09.442 parlamentarische Initiative Hodgers Antonio, Transparenz in der Parteienfinanzierung http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20090442

⁵ 09.416 parlamentarische Initiative Gross Andreas, Weniger Chancenungleichheit bei den Nationalratswahlen 2011; http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20090416

reiche politische Aktivitäten werden in der direkten Demokratie der Schweiz nicht von den Parteien, sondern von sonstigen Gruppierungen und Komitees getragen, weshalb eine Beschränkung auf die Offenlegung der Parteifinanzen zu eng sei. Sollten dennoch Regelungen gefunden werden, stelle sich die Frage nach der Durchsetzbarkeit. Es sollen nicht Regeln geschaffen werden, die dann von vielen umgangen werden, wodurch die Glaubwürdigkeit der Politik Schaden nehme. Aus all diesen Gründen lehnte die Kommission alle Initiativen ab.⁶ Zudem wurde befürchtet, dass durch die Offenlegung der Finanzierungsquellen weniger Gelder den politischen Akteuren zufließen würden.

Der Bundesrat⁷ lehnte am 16. September 2011 eine Motion ([11.3467](#)) der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S), welche gesetzliche Grundlagen für die Offenlegung der Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen verlangte, mit folgender Begründung ab: In den letzten Jahren hätten die eidgenössischen Räte und der Bundesrat verschiedene Modelle geprüft und als untauglich verworfen. Die Schwierigkeit der Regelung der Offenlegungspflicht liege in den Besonderheiten unseres politischen Systems. So sei die Kadenz an Urnengängen ausserordentlich hoch. Aufgrund der brieflichen Stimmabgabe kenne die Schweiz eine bis zu vierwöchige Urnenöffnungszeit. Wenn es daher um die Veröffentlichung der im Abstimmungskampf eingesetzten Mittel gehe, stelle bereits der Erhebungszeitpunkt hinsichtlich der Finanzierungsquellen eine erhebliche Schwierigkeit dar. Neben den politischen Parteien seien den Behörden einzig die Initiativkomitees bekannt. Die Vielzahl der politischen Akteure, seien es als ad-hoc-Gruppierungen oder Einzelpersonen, lasse sich nur schwer und unter Einsatz erheblicher Ressourcen identifizieren. Die direkte Demokratie lebe auch von der Bereitschaft Privater sich finanziell zu engagieren. Dieses Engagement könnte durch staatlichen Zwang gefährdet sein. Neben dem Einsatz finanzieller Mittel spiele die Auseinandersetzung im redaktionellen Teil der Medien eine ebenso wichtige Rolle für den Wahl- und Abstimmungserfolg. Angesichts der hohen Hürden im Bereich der Umsetzung und der zahlreichen offenen Fragen im Vollzug sowie angesichts der Durchsetzbarkeit und der Sanktionsmöglichkeiten sprach sich der Bundesrat gegen die Einführung einer gesetzlichen Offenlegungspflicht aus. Er sei aber bereit, den Einsatz von finanziellen Mitteln bei Wahlen und Abstimmungen zusätzlich zu untersuchen. Der Ständerat überwies die Motion am 26. September 2011 mit 22 zu 18 Stimmen. Am 15. März 2012 lehnte der Nationalrat die Motion mit 97 : 72 Stimmen ab. Die bürgerliche Mehrheit folgte den Argumenten des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit. Darunter fielen der Verwaltungsaufwand für die

⁶ Medienmitteilung der SPK-N vom 21. August 2009: Offenlegung der Parteifinanzen: Noch keine Lösung in Sicht, <http://www.parlament.ch/d/mm/2009/seiten/mm-spk-n-2009-08-21.aspx>

⁷ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113467

Bundeskanzlei, die zeitliche Abgrenzung, ab welchem Zeitpunkt Spenden gemeldet werden müssen, die hohe Anzahl der Abstimmungen und die manchmal unüberschaubare Zahl von Abstimmungskomitees. Zudem wurde geltend gemacht, dass die gesetzliche Verpflichtung, Spenden offenzulegen, die Bereitschaft zu spenden schmälere. Dann müsste wohl der Staat einspringen.

Die im Februar 2012 erschienene Studie der Universität Zürich (kurz: sotomo-Studie)⁸, die vom Bundesrat in Auftrag gegeben wurde, kommt zum Schluss, dass der Umfang von Abstimmungs- und Wahlwerbung in der Schweiz durch ausgeprägte Ungleichheiten gekennzeichnet sei. Der grosse finanzielle Graben bestehe dabei zwischen dem bürgerlichen Lager und der Linken. Besonders bemerkenswert sei die Ungleichheit der Mittel bei Volksabstimmungen. Entgegen der verbreiteten Vorstellung sei es jedoch nicht die SVP, welche die Abstimmungsarena dominiere. Vielmehr wurden im Untersuchungszeitraum 2005 bis 2011 bei Abstimmungskampagnen am meisten Gelder im Sinne der CVP ausgegeben (mit geringem Vorsprung auf die FDP). Die zentrale Rolle liege bei den Wirtschaftsverbänden, denen ein überragendes Gewicht bei den Abstimmungskampagnen in der Schweiz zukomme. Etwas anders präsentiere sich die Sachlage bei den nationalen Wahlen. Hier, wo die eigenen Finanzmittel zählten, sei die SVP der klare Werbepremus, wobei dies nur gelte, wenn die unmittelbare Wahlwerbung berücksichtigt werde. Politisch bedeutsam sei jedoch nicht nur die Werbung, die im eigentlichen Wahlkampf getätigt werde, denn die Volksabstimmungen nähmen eine zentrale Rolle ein. Die Abstimmungskampagnen geben nämlich den Parteien die Möglichkeit, sich mit ihren Kernthemen zu profilieren. Die Studie kommt zum Schluss, dass das politische Profil des Geldes alles andere als neutral sei. Das Geld liege bei Abstimmungen und Wahlen gleichermassen klar rechts von der Mitte. Eine vertiefte Analyse der Relationen zwischen Finanzmittel und Erfolg mache jedoch zugleich deutlich, dass der Einfluss des Geldes auf die politischen Entscheide nicht überschätzt werden sollte.

3.3 Regelungen und Bestrebungen in den Kantonen

3.31 Regelungen in den Kantonen Tessin und Genf

Seit 1999 müssen im Kanton Tessin⁹ die politischen Parteien der Staatskanzlei die Spenden über Fr. 10'000.-- mit Angabe des Spendenden melden. Kandidatinnen und Kandidaten für

⁸ Das politische Profil des Geldes, Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz, Michael Hermann, Forschungsstelle sotomo am Geographischen Institut UZH, Februar 2012

<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-02-21/ber-wahlfinanzierung-d.pdf>

⁹ Art. 114, 115 Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998

http://www.lexfind.ch/dta/14400/4/01_09.htm

eine Wahl sowie Initiativ- und Referendumskomitees müssen der Staatskanzlei Spenden von mehr als Fr. 5'000.-- mit Angabe der Spendenden bekannt geben. Die Staatskanzlei veröffentlicht diese Angaben im Kantonsblatt. Parteien und politische Gruppierungen, die gegen die Transparenzvorschriften verstossen, werden die Fraktionsbeiträge teilweise oder ganz gestrichen. Wahlkandidatinnen und Wahlkandidaten sowie Mitglieder von Abstimmungskomitees haben bei Verstoss eine Busse bis Fr. 7'000.-- zu entrichten.

Im Kanton Genf¹⁰ müssen seit 1999 alle politischen Parteien und Gruppierungen, die in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner Kandidatenlisten für kommunale und kantonale Wahlen einreichen, dem kantonalen Finanzinspektorat ihre Jahresrechnung und die Spenderliste (ohne Beschränkung des Spendebetrages) vorlegen. Zudem muss jede Vereinigung, die für eine kommunale, kantonale oder eidgenössische Abstimmung eine Stellungnahme abgibt, innerhalb von 60 Tagen dem kantonalen Finanzinspektorat die Rechnung zur betreffenden Abstimmung und die Spenderliste vorlegen. Bei Missachtung der Transparenzvorschriften wird der Partei die vom Kanton übliche Beteiligung an den Kosten der Wahl nicht ausgerichtet. Seit 2011 wird die Offenlegung der Parteispenden im Kanton Genf mit der staatlichen Parteienförderung verknüpft. So wird jede im kantonalen Parlament vertretene Partei jährlich mit Fr. 100'000.-- unterstützt und jeder Kantonsparlamentarier bzw. Kantonsparlamentarierin erhält zusätzlich Fr. 7'000.-- pro Jahr.

Die Bedenken, dass das Spendenvolumen zurückgehen würde, erwiesen sich in den Kantonen Genf und Tessin als unbegründet. Zudem haben in diesen Kantonen die Transparenzvorschriften keine tiefgreifenden Veränderungen zur Folge gehabt¹¹.

3.32 Bestrebungen in den Kantonen

In verschiedenen Kantonen wurden in letzter Zeit Vorstösse zur Offenlegung der Parteien- und Abstimmungskampagnenfinanzierung behandelt.

Im Kanton Basel-Landschaft lehnte das Volk am 4. März 2001 das Parteienförderungsgesetz¹² ab. Dieses sah vor, dass der Kanton den Parteien Beiträge ausrichtet hätte. Als Beitrag war pro Wählerzahl 4 Fr. vorgesehen, was 1999 bei einer Gesamtwahlzahl von 56'684

¹⁰ Art. 29A Loi sur l'exercice des droits politiques du 15. octobre 1982

http://www.lexfind.ch/dta/5570/3/rsg_a5_05.html

¹¹ GRECO Evaluationsbericht, Seite 20. Ziffer 59

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/korruption_greco/grecoberichte/ber-iii-2011-4f-thema2-d.pdf

¹² http://www.baselland.ch/erl_partei-htm.291770.0.html

insgesamt 226'736 Fr. an Parteienförderungsbeiträge ausgemacht hätte. Die mit Beiträgen unterstützten Parteien hätten dem Landrat ihre Jahresrechnungen zur Kenntnis bringen sollen. Zudem hätten die Parteien bei Landrats- und Regierungsratswahlen sowie bei Nationalrats- und Ständeratswahlen ihre Wahlprospekte den Stimmberechtigten unentgeltlich zu stellen können.

In Kanton Basel-Stadt verlangte im 2010 eine Motion¹³, dass die finanziellen Zuwendungen an Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten bei Wahlen in die Regierung, die eidgenössischen Räte und in die Gerichte offen gelegt werden. Der Regierungsrat war bereit, die Motion als Anzug entgegenzunehmen, jedoch verzichtete der Grosse Rat auf eine Überweisung als Anzug. Eine weitere Motion¹⁴ verlangte im Jahre 2010, dass die Parteispenden zur Wahrung der Privatsphäre der Spendenden ohne Namensnennung nur pauschalisiert bekannt gegeben werden sollen. Der Regierungsrat begrüßte das Anliegen grundsätzlich. Mit dem Verzicht auf die namentliche Nennung der Spendenden hätten die Parteien wohl keinen Spendenrückgang zu befürchten. Die Schwächen der vorgeschlagenen Lösung (nur Parteien betroffen, Probleme wegen Zuordnung von Spenden zu sieben Grobkategorien, Vollzugsfragen) würden ihre Vorteile überwiegen. Die Regierung sei aber bereit, die Motion als Anzug entgegenzunehmen und zu prüfen, ob sämtliche politische Akteure zur Offenlegung verpflichtet seien. Am 16. November 2011 wurde der Vorstoss in einen Anzug umgewandelt und überwiesen.

Im Kanton Solothurn beantragte im Jahre 2010 ein Auftrag¹⁵, dass im Gesetz über die politischen Rechte in Anlehnung an die Regelung der Kantone Genf und Tessin eine Offenlegung der Parteienfinanzierung und der Finanzierung von Abstimmungskampagnen eingeführt werden solle. Der Regierungsrat beantragte die Nichterheblicherklärung. Der Einsatz hoher Geldmittel lasse sich mit einer Offenlegung schwer bis gar nicht verhindern. Die Offenlegungspflicht könne Spender, die nicht in der Öffentlichkeit genannt werden möchten, vom Spenden abhalten. Mit einer kantonalen Regelung könnten nur die kantonalen Parteien erfasst werden. Es wären umfassende Bestimmungen notwendig, die einen nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand zur Folge hätten. Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen auf kantonaler Ebene ohne Regelung auf Bundesebene sei nicht sinnvoll und unver-

¹³ Motion von Greta Schindler Nr. 09.5157.01,
<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100336/000000336689.pdf>

¹⁴ Motion von David Wüest-Rudin Nr. 11.5083.02,
<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100372/000000372273.pdf>

¹⁵ Auftrag von Markus Knellwolf, Geschäft A 205/2010

hältnismässig. Dieser Argumentation folgte der Kantonsrat in der Sitzung vom 25. Januar 2012¹⁶.

Im Kanton Aargau verlangte im 2008 eine Motion¹⁷, dass mit einer Reihe von Massnahmen (Offenlegung von Spenden, staatliche Leistungen an Abstimmungs- und Wahlkämpfe, Einschränkung der Werbeaktivitäten) die Transparenz und die Chancengleichheit bei Wahlen und Abstimmungen geschaffen werden solle. Der Regierungsrat betrachtete die vorgeschlagenen Massnahmen als ungeeignet und auf kantonaler Ebene als unverhältnismässig und beantragte die Ablehnung. Der Grosse Rat lehnte die Motion ebenfalls ab. Mit einer weiteren Motion¹⁸ wurde im 2011 beantragt, dass die im Grossen Rat vertretenen Parteien jährlich Rechenschaft über ihre Finanzen abgeben und ihre Einnahmen und Ausgaben bei Wahlen und Abstimmungen offenlegen sollten. Der Regierungsrat war gegen diese Motion, weil eine Regelung der Offenlegung mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden sei. Wenn diese nicht detailliert ausgestaltet sei und einlässlich kontrolliert werde, lasse sie sich leicht umgehen. Dieser Meinung schloss sich auch der Grosse Rat an und lehnte am 29. November 2011 die Motion ab.

Im Kanton Luzern beauftragte im 2007 eine Motion¹⁹ die Regierung, eine Regelung über die Parteifinanzierung zu erarbeiten, die Transparenz schaffe und die Wahlkampfkosten begrenze. Der Regierungsrat lehnte die Motion ab, weil die Kontrolle der Offenlegungspflicht schwer umzusetzen sei. Mit Blick auf zahlreiche ausländische Beispiele habe man Zweifel an solchen Zwangsmassnahmen. Zudem dürfe der Einfluss des Geldes bei Wahlen und Abstimmungen nicht überbewertet werden. Sollte sich aus dem GRECO-Bericht ein Handlungsbedarf ergeben, sei der Regierungsrat bereit, die Problematik neu zu überprüfen. Am 22. März 2008 wies der Grosse Rat diese Motion ab.

Im Kanton Zürich forderte eine Motion²⁰ vom 1. Oktober 2007 rechtliche Grundlagen, damit Transparenz und Chancengleichheit bezüglich der finanziellen Mittel, die in Wahl- und Abstimmungskämpfen eingesetzt werden. Der Kantonsrat lehnte den Vorstoss im 2009 auch als Postulat ab.

¹⁶ http://www.so.ch/fileadmin/internet/parlament/pdf/protokolle/2012/2012_Session_I_Sitzung_2.pdf

¹⁷ Motion SP-Fraktion, Geschäft 07.270,

http://www.ag.ch/grossrat/temp/1tide771e7qih4i08h1qi98092267431364814540_08009205.pdf

¹⁸ Motion Flurin Burkard, Geschäft 11.64,

http://www.ag.ch/grossrat/temp/1tide771e7qih4i08h1qi98092267431364814540_08009205.pdf

¹⁹ Motion Alain Greter, Geschäft M 74, http://www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2007-2011/m_074_antwort.pdf

²⁰ Motion Ruedi Lais und Martin Naef, KR-Nr. 293/2007,

http://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaefte_Details.aspx?ID=74a1d394-2159-4e58-88c7-619f3e3afc42#1

Im Kanton Bern wurden hinsichtlich der Transparenz der Parteienfinanzierung in den letzten Jahren verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, die alle abgelehnt wurden. Mit einer Motion vom 1. Juni 2010²¹ wurde verlangt, dass die Parteien über ihre Parteifinanzen jährlich einen Rechenschaftsbericht ablegen und dass die Parteien verpflichtet werden, ihre Ausgaben und Einnahmen bei kantonalen und nationalen Wahlen und bei Abstimmungskampagnen offenzulegen. Der Regierungsrat sprach sich für Annahme der Motion aus. Die Offenlegung der Parteifinanzen trage dazu bei, Vertrauen in die Politik zu schaffen und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zu fördern. Wenn die Finanzflüsse offen gelegt würden, könnten die Stimmenden ihre Meinung umfassend und frei bilden. Parteien erhalten heute indirekte Finanzhilfe des Staates (Fraktionsbeiträge), was die Offenlegung der Verwendung dieser Mittel rechtfertige. Der Grosse Rat lehnte die Motion in der Sitzung vom 22. November 2010 ab.

Im Kanton Waadt verwarf das Parlament im Januar 2012 eine Vorlage der Regierung²², welche die Offenlegung der Parteienfinanzierung regeln wollte.

4. *Beurteilung der Transparenz-Initiative*

Die Initiative will die Offenlegung der Finanzierung von Parteien, sonstigen politischen Organisationen und Komitees, die sich an kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen beteiligen. Zur Offenlegung sollen die politischen Parteien und sonstigen politischen Gruppierungen jährlich eine Liste mit Angabe der Spenderinnen und Spender und des Betrages einreichen, wobei Spenden für juristische Personen ab Fr. 1'000.-- und Spenden für natürliche Personen ab Fr. 5'000.-- zu nennen sind. Für die Abstimmungs- und Wahlkämpfe sollen die politischen Parteien, Komitees und sonstigen Organisationen das Budget einreichen, woraus die wichtigsten Finanzierungsquellen und die Spendenden mit Fr. 1'000.-- bzw. Fr. 5'000.-- überschreitenden Beträgen ersichtlich seien. Der Regierungsrat oder eine von ihm bezeichnete unabhängige Stelle soll die Richtigkeit der Angaben überprüfen und ein öffentliches Spenderegister führen. Bei Verletzung der Offenlegungspflichten vor den Wahlen bzw. Abstimmungen durch politische Parteien sollen alle öffentlichen Mittel an die Partei und deren Fraktionen für die folgende Legislatur gestrichen werden.

²¹ Motion SP-JUSO-PSA, Nadine Masshardt, 083-2010, <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/c9dd5c5788c545ba9bc3834c81f2c876-332/7/PDF/2010.8965-Vorstossantwort-D-28603.pdf>

²² Projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques, art. 116b - 116g http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/qc/fichiers_pdf/282_Tableau_avant_2emes_d%C3%A9bats.pdf

4.1 Argumente für die Transparenz-Initiative

Für die Initiative spricht, dass damit die Transparenz verbessert wird, indem die Herkunft der im Wahl- und Abstimmungskampf verwendeten finanziellen Mittel aufgezeigt wird. Aufgrund der zusätzlichen Informationen können die Stimmberechtigten bei Abstimmungen und Wahlen ihre Meinung umfassend bilden und zum Ausdruck bringen. Das trägt dazu bei, das Vertrauen in die Politik und die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zu fördern.

Die Offenlegung der Parteien- und Wahlfinanzierung hilft, Korruption und Missbräuche zu verhindern, was die GRECO mit ihren Empfehlungen sicherstellen will.

Auch wegen der Fraktionsentschädigungen, welche die im Landrat vertretenen Parteien erhalten, rechtfertigt es sich, offen zu legen, wie diese Mittel verwendet werden.

4.2 Argumente gegen die Transparenz-Initiative

Gegen die Initiative und somit die Offenlegung spricht, dass sie einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Kontrolle der jährlichen Spenderlisten und der Budgets für die jeweiligen Abstimmungen²³ und Wahlen auf kantonaler²⁴ und kommunaler²⁵ Ebene sowie und für die Erstellung des öffentlichen Spenderegisters zur Folge haben wird. Nicht nur der Kanton, sondern auch die politischen Parteien, Gruppierungen und Komitees, welche diese Finanzunterlagen erstellen und einreichen müssen, werden dadurch beträchtlich belastet. Wohl können die Parteien dafür auf ihre Strukturen zurückgreifen, bei Komitees und sonstigen ad-hoc-Gruppierungen können sich zusätzliche Ressourcenprobleme stellen.

Der auf Seiten des Staates sowie der Parteien und politischen Organisationen verursachte Aufwand wird für beide Seiten beträchtliche Kosten zur Folge haben. Diese müssen entweder entsprechende Ressourcen zur Verfügung stellen (z.B. Stellenprozentaufstockung bei der Finanzkontrolle) oder die entsprechenden Dienstleistungen einkaufen. Für einen Tageseinsatz einer anerkannten Revisionsfirma werden heute Fr. 2'000.-- in Rechnung gestellt. Würde der Kanton seinen Kontrollaufwand diesen Organisationen zusätzlich durch entsprechende

²³ In den Jahren 2009 bis 2011 wurde an 10 Abstimmungsterminen über 22 kantonale Abstimmungsvorlagen abgestimmt.

²⁴ Kantonale Wahlen sind die Wahl des Landrates, des Verfassungsrates, des Regierungsrates, des Mitglieds des Ständerates, der Bezirksgerichte und der Friedensrichter (§ 22 GpR, SGS 120)

²⁵ Kommunale Wahlen sind die gemäss Gesetz oder Gemeindeordnung an der Urne durchzuführenden Wahlen in der Einwohner- und Bürgergemeinde (§ 23 GpR)

Gebühren oder durch eine Pflicht zur Einreichung von Revisionsberichten überwälzen, würde dies die Ausübung der politischen Rechte erheblich erschweren.

Trotz aller staatlichen Kontrolle werden nach Auffassung von Revisionsfachleuten legale Umgehungsmöglichkeiten offen bleiben, sei es dass z.B. die Spenden via dazwischen geschaltete Institutionen oder erst im Nachgang zu einer Wahl oder Abstimmungen erfolgen. Dadurch würde aber das Vertrauen in die Wirksamkeit der Kontrollen und insgesamt in die politischen Institutionen geschwächt.

Zu bedenken ist ferner, dass Private und Firmen, deren Namen und Spendebeträge wegen der Offenlegung publik werden, den politischen Parteien und Organisationen deswegen weniger finanzielle Mittel zuwenden könnten. Dies hätte wiederum zur Folge, dass letztlich der Staat mit einer eigentlichen Parteienfinanzierung in die Lücke springen müsste, weil den Parteien entsprechende Ressourcen fehlen würden.

Ausserdem erfasst die Initiative auch die kleinen Spendebeträge, bei denen eine Einflussnahme auf Wahl- und Abstimmungsergebnisse fraglich bleibt. Sogar nach Meinung von Transparency International Schweiz - die Koalition gegen Korruption²⁶, ist es nicht sinnvoll Kleinspenden, sondern nur die grossen Spendenbeträge zu erfassen.

Als weiterer Mangel der Initiative ist zu erwähnen, dass diese keine abgestuften Sanktionen kennt bei Verletzung der Offenlegungspflicht durch die Parteien, die staatliche Mittel erhalten. Als Sanktion müssen nämlich alle öffentlichen Mittel für diese Partei und deren Fraktion (Fraktionsentschädigungen gemäss § 28 des Landratsgesetzes, SGS 131 und gemäss § 11 Geschäftsordnung des Landrats, SGS 131.1) für die folgende Legislatur gestrichen werden, womit im Einzelfall das Prinzip der Verhältnismässigkeit von Sanktionen tangiert sein könnte.

²⁶ <http://www.transparency.ch/de/aktivitaeten/Parteienfinanzierung/index.php>

4.3 Fazit betreffend Transparenz-Initiative

Zusammenfassend sprechen folgende Erwägungen gegen die Transparenz-Initiative:

- Die Initiative verursacht sowohl für die Parteien als auch für den Kanton erheblichen Verwaltungsaufwand und damit auch beträchtliche Kosten.
- Eine obligatorische staatliche Kontrolle der Richtigkeit und der Vollständigkeit der Finanzunterlagen ist kaum zuverlässig durchführbar und zudem in jedem Fall sehr aufwändig.
- Die Initiative erfasst auch die kleinen Spendenbeträge.
- Die Initiative enthält keine abgestuften Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflichten durch die Parteien.
- Trotz den vielfältigen Bestrebungen in den anderen Kantonen kennen nämlich nur Tessin und Genf gesetzliche Offenlegungspflichten. Dies zeigt, dass solche Regelungen mehr Nachteile als Vorteile haben.
- Gesetzliche Offenlegungspflichten müssen letztlich, selbst bei einem System der Selbstdeklaration, vom Kanton kontrolliert und bei Verletzung sanktioniert werden, was mit Kostenfolgen verbunden ist. Zur Zeit sind die Möglichkeiten des Kantons zur Finanzierung neuer Ausgaben begrenzt.

5. Zur Frage des Gegenvorschlags

Der Regierungsrat hat die Frage geprüft, ob zusammen mit dem Antrag auf Ablehnung der Volksinitiative ein Gegenvorschlag unterbreitet werden soll. Aus den folgenden Gründen verzichtet er darauf, einen Gegenvorschlag vorzulegen:

- Aufgrund der Empfehlungen der GRECO macht es Sinn, dass der Bund mit einer einheitlichen Regelung vorangeht, welche die Offenlegung der Spenden für Wahlen und Abstimmungen auf allen Ebenen des Gemeinwesens abdeckt. Sollte der Bund seine Regelung auf die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen beschränken, so könnten die Kantone in Kenntnis der Bundesvorschriften für die kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen analoge Regelungen erlassen. Im Interesse einer möglichst homogenen Regelung in der Schweiz liegt es deshalb nahe, vorerst den Entscheid über den Erlass von Bundesbestimmungen zu diesem Thema abzuwarten und nicht mit spezifischen kantonalen Regelungen vorzuprellen.

- Bisher führten einzig die Kantone Tessin und Genf gesetzliche Offenlegungspflichten ein. Initiativen und Vorstösse in anderen Kantonen, welche in dieselbe Richtung zielten, kamen (bisher) nicht zustande. Der Regierungsrat deutet dies als Hinweis, dass sich auch andere Kantone in der Weise verhalten, wie es hier vorgeschlagen wird.
- Auch ein Gegenvorschlag wird die "Grundprobleme" der Initiative kaum lösen können:
 1. der zusätzliche administrative und finanzielle Aufwand, welcher sowohl für die Parteien als auch für den Kanton entsteht;
 2. die Tatsache, dass wohl mit jeder Regelung zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten, um die effektive Herkunft der Geldspenden kaschieren zu können, fortbestehen.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative 'Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik' abzulehnen und gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 10. Juli 2012

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin: Pegoraro

der Landschreiber: Achermann

Beilagen:

- Entwurf Landratsbeschluss

Entwurf

Formulierte Verfassungsinitiative 'Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik'

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Die formulierte Verfassungsinitiative 'Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik' wird abgelehnt.

II.

Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Verfassungsinitiative abzulehnen.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES
der Präsident:

der Landschreiber: