

# Regierungsratsbeschluss

vom 16. August 2011

Nr. 2011/1691  
KR.Nr. A 205/2010 (STK)

## **Auftrag Markus Knellwolf (glp, Obergerlafingen): Transparenz in der Parteienfinanzierung (15.12.2010); Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird beauftragt, das kantonale Gesetz über die politischen Rechte so anzupassen, dass eine Offenlegung der Parteienfinanzierung und der Finanzierung von Abstimmungskampagnen eingeführt wird. In der Ausarbeitung von Botschaft und Entwurf soll sich der Regierungsrat in den Grundsätzen am bewährten Gesetzesartikel des Kantons Genf orientieren (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), Art. 29A) und die Erfahrungen der Kantone Genf und Tessin einfließen lassen. Generell ist darauf zu achten, dass das Gesetz klar und griffig formuliert ist, so dass Umgehungsmöglichkeiten und indirekte Finanzierungen möglichst ausgeschlossen werden können.

### **2. Begründung**

Die Finanzierung von politischen Parteien und von Abstimmungskampagnen ist heute in der Schweiz, ausser in den Kantonen Genf und Tessin (seit 1999 bzw. 1998), unregelt und intransparent.

Heute ist nicht klar, ob und wie stark die einzelnen, politischen Parteien von kapitalkräftigen Interessengruppen abhängen. Dies nährt Spekulationen über allfällige finanzgebundene Interessenslagen der Parteien und untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik. Transparenz in der Parteienfinanzierung ist zudem notwendig um zu verhindern, dass Spenden von fragwürdigen Personen und Institutionen angenommen werden können. Eine klare Regelung betreffend Transparenz in der Parteienfinanzierung hilft möglicher Korruption im politischen System vorzubeugen.

Die Schweizer Bevölkerung wünscht sich ebenfalls mehr Transparenz in der Parteien- und Kampagnenfinanzierung. Das geht aus den letzten UNIVOX Umfragen zu diesem Thema hervor. In einer Umfrage von 2002 sprechen sich 78% der befragten Wahlberechtigten für eine Offenlegungspflicht der Parteispenden aus und im Jahr 2007 forderten sogar 87% der befragten Personen eine Offenlegung der Herkunft der Gelder für Abstimmungskampagnen.

Ausserdem weist auch die internationale Gemeinschaft auf diese Schwachstelle im Schweizer Politsystem hin. Zuletzt hat die OSZE (Bericht über die Schweizer National- und Ständeratswahlen vom 21. Oktober 2007) darauf aufmerksam gemacht und entsprechende Empfehlungen zuhanden der Eidgenossenschaft formuliert. Diese wurden bis heute weder vom Bundesrat noch von der vereinigten Bundesversammlung ernsthaft aufgenommen. Parlamentarische Initiativen, die in dieselbe Richtung wie dieser Auftrag zielten, wurden von den eidgenössischen Räten letztmals im Frühjahr 2010 abgelehnt. Es macht daher keinen Sinn, weiter auf eine eidgenössische Gesetzgebung zu warten. Der Kanton Solothurn sollte von sich aus aktiv werden und dem guten Beispiel der Vorreiterkantone Genf und Tessin folgen.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

- 3.1 Der Auftrag befasst sich mit einer Thematik, welche in der Vergangenheit sowohl auf Bundesebene wie auch auf kantonaler Ebene (z.B. in den Kantonen BS, BE, LU, ZH, AG) zu diversen parlamentarischen Vorstössen Anlass gab. Auf Bundesebene wurden vor rund zwei Jahren drei parlamentarische Initiativen eingereicht, welche auf eine erhöhte Transparenz der Parteienfinanzierung abzielten. Es handelte sich dabei um eine Initiative der sozialdemokratischen Fraktion vom 20. März 2009 (09.415: Endlich Transparenz in der Schweizer Politik), um eine Initiative von Andreas Gross, SP, Zürich, vom 20. März 2009 (09.416: Weniger Chancenungleichheit bei den Nationalratswahlen 2011) und um eine Initiative von Nationalrat Antonio Hodgers, GP, Genf, vom 5. Juni 2009 (09.442: Transparenz in der Parteienfinanzierung). Die staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) lehnte alle Begehren ab und führte als Begründung an, dass sie zahlreiche Schwierigkeiten bei der Umsetzung sehe und die schlechte Befolgung entsprechender Regelungen befürchte. Der Nationalrat gab den Initiativen keine Folge und schrieb sie am 9. März 2010 ab.

Die am 1. Oktober 2010 von der sozialdemokratischen Fraktion eingereichte parlamentarische Initiative (10.501: Offenlegungsstelle für die Parteifinanzen) und die am 1. Dezember 2010 eingereichte Interpellation der sozialdemokratischen Fraktion (10.3900: Finanzierung von Abstimmungskämpfen) sind noch nicht im Plenum behandelt worden. In einem engen sachlichen Zusammenhang mit den genannten Vorstössen steht auch eine von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) am 9. Mai 2011 eingereichte Motion (11.3467: Offenlegung der Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen). Gemäss Motionstext sollen Abstimmungskomitees und Organisationen, die sich bei einer Volksabstimmung engagieren, durch gesetzliche Grundlagen verpflichtet werden, die Herkunft der finanziellen Mittel ihrer Kampagne der Bundeskanzlei zu melden; diese habe vor der Volksabstimmung für die angemessene Veröffentlichung zu sorgen. Auch dieser Vorstoss wurde noch nicht im Plenum behandelt.

- 3.2 Die zahlreichen Vorstösse für mehr Transparenz und die damit verbundenen Diskussionen zeigen, dass sowohl die Offenlegung der Parteifinanzen bzw. der Finanzierungsquellen als auch die Offenlegung der Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkampagnen äusserst umstrittene Begehren sind. Aus staatspolitischer Sicht gibt es sowohl für als auch gegen die Einführung der Offenlegungspflicht Gründe. Je nach Ausgestaltung der Vorschriften können zudem ganz verschiedene Zwecke verfolgt werden. Bevor daher Massnahmen ergriffen und Bestimmungen über die in Abstimmungs- und Wahlkämpfen eingesetzten Mittel erlassen werden, ist das Ziel der Normen genau zu bestimmen.
- 3.3 Als Gründe für eine Offenlegung fallen in Betracht: Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können durch die Schaffung der geforderten Grundlagen in die Lage versetzt werden, sich über die politischen Einflüsse grosser Geldgeber zu informieren. Zudem kann der Gefahr begegnet werden, dass politische Organisationen und Kandidierende durch im Hintergrund bleibende Interessenverbände oder Unternehmen manipuliert werden. Im Weiteren kann die Chancengleichheit der Akteure angestrebt werden, z.B. mit einer Begrenzung der Spendenbeträge oder mit einem Verbot der Annahme gewisser Spenden. Überdies könnte die Pflicht zur Offenlegung der Parteifinanzen auch mit einer direkten staatlichen Parteienfinanzierung verknüpft werden. So sieht das deutsche Parteiengesetz (PartG) die direkte staatliche Finanzierung der Parteien vor und regelt ausführlich, von wem die Parteien Spenden annehmen dürfen und von wem nicht. Die Höhe der Spenden ist zwar nicht begrenzt, jedoch gibt es detaillierte Vorschriften zur Veröffentlichung im Rechenschaftsbericht. Belgien hingegen kennt strenge Regeln bezüglich Herkunft und Höhe der Spenden und bezüglich der Wahlkampfausgaben. Der Tessiner Gesetzgeber wollte vor allem die Unabhängigkeit der Kandidierenden stärken, indem er im Gesetz über die politischen Rechte von 1998 (LEDP) Parteien, Gruppierungen und Kandidierende

verpflichtet, Spenden über 10'000 Franken der Staatskanzlei zu melden und die Identität dieser Grossspenderinnen und –spender bekannt zu geben. Für Wahlkandidaten sowie Initiativ- und Referendumskomitees gilt eine Meldepflicht für Spenden über 5'000 Franken. Im Kanton Genf müssen alle politischen Parteien, Vereine oder Gruppen, die an Wahlen teilnehmen, jährlich eine Rechnung mit einer Liste ihrer Spender der kantonalen Finanzinspektion vorlegen. Diese Unterlagen geben allerdings nur Auskunft über den Gesamtbetrag der Spenden und lassen keine Rückschlüsse auf die einzelnen Spender zu.

- 3.4 Gegen eine Offenlegungspflicht spricht zum einen, dass sich der Einsatz hoher Geldmittel ohnehin schwer bis gar nicht verhindern lässt. Selbst wenn die Parteispenden offen gelegt werden, wird sich nichts daran ändern, dass einzelne Parteien höhere Spenden erhalten als andere. Mangels einer staatlichen Parteienfinanzierung sind die Parteien auf Spenden und Beiträge von Unternehmen oder Mandatsträgern angewiesen. Der Aufwand, den die Parteien beispielsweise in einem Wahl- oder Abstimmungskampf tätigen, ist beträchtlich und kann nur begrenzt durch Mitgliederbeiträge gedeckt werden. Eine Offenlegungspflicht könnte sich kontraproduktiv auf die Parteien auswirken, weil sie allfällige Spender, welche nicht in der Öffentlichkeit - insbesondere nicht in den Medien - genannt werden möchten, vom Spenden abhalten könnte. Möglich ist, dass gerade kleinere Unternehmen, Gewerbebetriebe oder Private auf die Unterstützung einer politischen Partei verzichten könnten, wenn ihre Firma oder ihr Name und die Höhe der Spende publik werden.
- 3.5 Die Pflicht zur Offenlegung der Finanzierungsquellen zu regeln und Transparenz über alle politischen Aktivitäten zu schaffen, ist ein heikles und schwieriges Unterfangen. Mit Ausnahme der Bestimmungen über die Abzugsfähigkeit von Parteispenden bei der direkten Bundessteuer und bei der Staatssteuer finden sich im bestehenden Recht keine Regelungen über Parteispenden. Keine Bestimmung macht den Parteien oder Akteuren, die an der Meinungs- und Willensbildung teilnehmen, besondere Vorgaben bezüglich der Buchführung. Zur Stärkung der Transparenz nur den als Vereinen organisierten Parteien Offenlegungspflichten zu auferlegen, würde dem Grundsatz der Rechtsgleichheit widersprechen. Kleinere Parteien, welche nicht privatrechtlich organisiert sind oder welche nicht mit Listen an den Wahlen teilnehmen, könnten mit einer gesetzlichen Regelung kaum erfasst werden. Zudem werden zahlreiche politische Aktivitäten in der direkten Demokratie der Schweiz nicht nur von Parteien, sondern auch von Komitees, Verbänden, Unternehmen oder Einzelpersonen getragen. Auch spezielle Gruppierungen und Interessenverbände nehmen Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess, indem sie Empfehlungen abgeben und grössere Summen für die Unterstützung eines Kandidaten oder einer Kandidatin im Wahlkampf einsetzen. Soll Transparenz geschaffen werden, wer in der Schweiz bzw. im Kanton die Wahl- und Abstimmungskämpfe finanziert, müssten sämtliche Spendentätigkeiten offen gelegt werden. Auch jene Organisationen, die erst im Hinblick auf eine bestimmte Abstimmung gegründet werden oder jene, die sich nur bei besonderer Betroffenheit in einem Abstimmungskampf engagieren, wären rechtlich zu erfassen. Im Weiteren müsste auch bekannt gegeben werden, welche Parteien, Organisationen, Institutionen oder Unternehmen eine Initiative oder ein Referendum finanziell unterstützen. Eine gesetzliche Regelung hätte somit insbesondere die Herkunft und Höhe der Mittel ins Visier zu nehmen.
- 3.6 Erfasst die Offenlegungspflicht nur Parteien, welche bei den Nationalrats- oder bei den Kantonsratswahlen Listen einreichen, wären diese gegenüber den anderen Parteien, Gruppierungen und ad-hoc Abstimmungskomitees, welche ebenfalls bedeutenden Einfluss auf die Abstimmungsvorlagen nehmen, im Nachteil. Gesetzliche Regelungen, welche nur solche Parteien in die Pflicht nehmen, greifen daher zu kurz. Erschwerend kommt hinzu, dass die Parteien in der Regel auf jeder staatlichen Ebene als Verein konstituiert sind. Sowohl die Bundesparteien als auch die Kantonalparteien und die regionalen und lokalen Sektionen bilden einen Verein. Mit einer kantonalen Regelung könnten jedoch nur die kantonalen Parteien erfasst werden. Die nationalen Parteien, die

Amtei- oder Bezirksparteien und die kommunalen Parteien wären der kantonalen Regelung nicht unterstellt.

- 3.7 Abgesehen davon, dass es schwierig ist, umfassende Regelungen zu finden, stellt sich die Frage der Durchsetzbarkeit. Die Bestimmungen müssten sehr detailliert ausgestaltet sein und würden einen nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand und einen grösseren Kontrollapparat bedingen. Dennoch wären die Bestimmungen sehr leicht zu umgehen. Dies zeigen die regelmässig auftretenden Parteispenskandale in den umliegenden Ländern. So entstanden in Deutschland und Frankreich nach den gesetzlichen Regelungen viel mehr Kleinstparteien mit Fantasienamen als vorher. Sie haben meist nur einen Vertreter und erhalten hohe Spenden. Umgehungen wären zudem möglich, in dem das Geld direkt den Kandidatinnen und Kandidaten gespendet oder indem die Spenden betragsmässig aufgeteilt würden. Durch derartige Umgehungsmanöver würde die Glaubwürdigkeit der Politik stark in Mitleidenschaft gezogen.
- 3.8 Eine Offenlegung der Parteifinzen bzw. der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen kann im Rahmen eines Systems der direkten Parteienfinanzierung durchaus zweckmässig und angebracht sein. Nahezu alle europäischen Staaten haben die Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen gesetzlich geregelt. Die Staatengruppe des Europarates gegen die Korruption (GRECO) gibt im Rahmen ihrer Evaluationen zum Thema Finanzierung der politischen Parteien jeweils Empfehlungen ab. Die Evaluation der Schweiz erfolgte in diesem Jahr. Der Bundesrat wird gestützt auf die Empfehlungen, welche Ende Jahr veröffentlicht werden, über mögliche weitere Schritte befinden. Die fehlende gesetzliche Regelung der Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen ist gegenwärtig auch im Bundesamt für Justiz (BJ) ein Thema. Im Auftrag von Bundesrätin Simonetta Sommaruga wird zur Zeit ein rechtsvergleichendes Gutachten zur Regelung der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen erstellt. Wir werden die Analyse verfolgen und prüfen, ob sich neue Erkenntnisse daraus ergeben.
- 3.9 Stand heute lehnen wir eine gesetzliche Regelung zur Offenlegung von Parteispenden und der Finanzierungsquellen von Wahl- und Abstimmungskampagnen aus den erwähnten Gründen ab. Überdies erachten wir die Schaffung gesetzlicher Grundlagen auf kantonaler Ebene - ohne Regelung auf Bundesebene – als nicht sinnvoll und als unverhältnismässig.

#### **4. Antrag des Regierungsrates**

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

#### **Vorberatende Kommission**

Justizkommission

**Verteiler**

Staatskanzlei (Eng, Stu)  
Aktuarin Justizkommission  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat