



► **An den Grossen Rat**

Beschluss des Büros des Grossen Rates
vom 5. September 2005

**Anzug Roland Stark betreffend
Offenlegung finanzieller Zuwendungen an politische Parteien und Kandidatinnen und
Kandidaten bei Wahlen in die Regierung und die eidgenössischen Räte
(2. aktualisierter Versuch)**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Oktober 2004 den nachstehenden Anzug von Roland Stark dem Büro zum Bericht überwiesen:

„Der nachfolgend abgedruckte Anzug wurde am 11. September 1995 (unterzeichnet von 47 weiteren Mitgliedern des Grossen Rates aus allen Fraktionen) eingereicht und am 15. November 1995 vom Grossen Rat dem Büro überwiesen. Gegen den Willen des Büros wurde er am 23. April 1998 stehen gelassen. Am 14. April 1999 wurde der Anzug erneut stehen gelassen, obwohl das Büro ihn an eine Spezialkommission des Grossen Rates zur Behandlung überweisen wollte. Im Herbst 2000 wurde der Anzug schliesslich abgeschrieben, und das Thema war damit (vorderhand) erledigt.

"Seit dem 28. April 1991 ist in der Geschäftsordnung des Grossen Rates die Bestimmung wirksam, die die Mitglieder des Grossen Rates zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen auffordert. Gemäss §9a GO/AB ist jedes Ratsmitglied verpflichtet, "die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien in in- und ausländischen Unternehmen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts" sowie "dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für in- und ausländische Interessengruppen" offenzulegen. Diese Vorschrift ist eine wichtige Massnahme, um die Transparenz bei parlamentarisch-politischen Entscheidungen sicherzustellen. Während des laufenden Wahlkampfs stossen nun aber nicht nur die Interessenbindungen, sondern vor allem die unterschiedlichen finanziellen Aufwendungen der Parteien und Kandidaten auf grosse Aufmerksamkeit. So kritisiert etwa die Basler Bürgerratspräsidentin Christine Heuss, dass bei einem derart massiven Wahlkampf (gemeint ist die Randegger-Kampagne) nicht mehr alle Kandidatinnen und Kandidaten die gleichen Voraussetzungen besitzen würden und dass als Volksvertreter nur noch Personen in Frage kämen, die sich einen teuren Wahlkampf leisten könnten.

Damit verliert aber ein Essential der rechtsstaatlichen Demokratie, die freie, allgemeine und geheime Wahl der Volksvertretung, an Substanz und Glaubwürdigkeit. Die finanziellen Aufwendungen der Parteien und ihrer Kandidaten lassen sich leider nur schwer begrenzen. Trotzdem ist in diesem Bereich grössere Transparenz dringend geboten. Höhe und Herkunft finanzieller Zuwendungen gehören im Interesse politischer Glaubwürdigkeit möglichst umfassend ausgeleuchtet. Als Vorbild könnten Vorschriften in den USA gelten, wo Spenden an Politiker ab einer bestimmten Höhe publiziert werden müssen. Ich bitte deshalb das Büro des Grossen Rates zu prüfen und zu berichten, in welcher Form die geltenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen ergänzt werden könnten, um die politischen Parteien und die Kandidaten bei Wahlen in die Regierung und die eidgenössischen Räte zur Offenlegung ihrer finanziellen Aufwendungen, inklusive Höhe und Herkunft der Spenden, zu verpflichten."

Nach dem Bekanntwerden von Spenden der "Solothurner Hof AG" an zwei eidgenössische Parlamentarier aus Solothurn und Basel-Stadt in der Höhe von 20'000 Fr. bzw. 30'000 Fr. und der damit

zusammenhängenden öffentlichen Debatte bekommt die Angelegenheit eine neue Aktualität und Brisanz. In anderen Kantonen gibt es bereits verbindliche, gesetzliche Vorschriften zur Offenlegung von Parteispenden, die als vorbildlich bezeichnet werden können. Die Bestimmungen im Kanton Tessin (in Kraft seit Oktober 1998) sehen vor, dass die Parteien Spenden von über 10'000 Franken der Staatskanzlei melden müssen, die Betrag und Namen des Spenders im Amtsblatt veröffentlicht. Desgleichen müssen Kandidaten, sowie Initiativ- und Referendumskomitees einen Monat vor dem Wahl- oder Abstimmungstag Beiträge von über 5000 Franken offen legen; der Gesamtbetrag der Spenden für den Wahlkampf eines Kandidaten darf 50'000 Franken nicht überschreiten. Im Kanton Genf (in Kraft seit August 1999) wird vorgeschrieben, dass jede politische Partei, Vereinigung oder Gruppierung, die anlässlich von Wahlen auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene Listen vorlegt, jedes Jahr der kantonalen Finanzinspektion ihre Rechnung und die Namen ihrer Sponsoren unterbreiten muss.

Es ist unverändert meine feste Ueberzeugung, dass nur eine möglichst weit gehende Transparenz die Glaubwürdigkeit aller politischen Parteien und ihrer Kandidatinnen und Kandidaten erhält oder verstärkt und deshalb auch einer Forderung der Bevölkerung entspricht. Eine repräsentative Umfrage von Isopublic ("Sonntags-Zeitung", 9. Januar 2000) hat ergeben, dass rund 78% der Befragten die Offenlegung der Spenden befürworten. Insofern handelt es sich bei meinem Vorstoss ausdrücklich nicht um ein parteipolitisch motiviertes Anliegen. Eine ernsthafte Prüfung und erst recht eine Realisierung des Anzuges liegt unübersehbar im Interesse aller Parteien.

Ich bitte deshalb das Büro des Grossen Rates noch einmal zu prüfen, wie eine Offenlegung der Spenden, etwa im Sinne der Regelung im Kanton Tessin, auch in unserem Kanton gesetzlich verankert werden könnte.“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Vorgeschichte des Anzugs Roland Stark

Am 11. September 1995 reichten Roland Stark und Konsorten einen Anzug betreffend Offenlegung finanzieller Zuwendung an politische Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten bei Wahlen in die Regierung und die eidgenössischen Räte ein. Der Grosse Rat überwies den Anzug am 15. November 1995 an das Büro des Grossen Rates. Mit Schreiben Nr. 0172 (95.8797.02) vom 9. März 1998 beantragte das Büro dem Grossen Rat, den Anzug als erledigt abzuschreiben. An seiner Sitzung vom 23. April 1998 hat der Grosse Rat mit 54 gegen 46 Stimmen bei zwei Enthaltungen - entgegen dem einstimmigen Beschluss des Grossratsbüros - den Anzug stehen gelassen. Mit Bericht Nr. 0633 (95.8797.03) vom 16. Oktober 2000 berichtete das Büro des Grossen Rates zum zweiten Mal und wies unter anderem darauf hin, dass es fraglich sei, „ob die verfassungsrechtlichen Vorschriften der Verfassung des Kantons Basel- Stadt vom 2. Dezember 1889 für die Frage der vernünftigen Regelung einer vorgeschlagenen Parteienfinanzierung ausreichen.“ Mit andern Worten: solange Parteien in der baselstädtischen Verfassung nicht existierten, könne ein vom Anzugssteller geforderter Beschluss gar nicht gefasst werden.

Am 8. November 2000 beschloss der Grosse Rat, den Anzug erneut stehen zu lassen. Das Büro hat den Anzug am 8. Januar 2001 in der Form einer Anregung im Sinne von § 16 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Verfassungsrates dem Verfassungsrat zugeleitet und daraufhin dem Grossen Rat einen erneuten Abschreibungsantrag gestellt (Schreiben Nr. 002 vom 14. Februar 2001, Dokument 95.8797.04). Diesem Antrag stimmte der Gross Rat am 14. März 2001 zu und schrieb den Anzug als erledigt ab.

Die zuständige Kommission des Verfassungsrats („Volksrechte und Verfassungsrevision“) nahm die Anregung auf und erklärte sich grundsätzlich bereit, die basellandschaftliche Regelung¹ zu übernehmen, diese allerdings den baselstädtischen Gegebenheiten anzupassen. Zu Diskussionen Anlass gaben der in Absatz 1 erwähnte Begriff (politische) „Organisationen“ und der in Absatz 2 genannte Ausdruck „fördert“.

Die VR-Kommission einigte sich schliesslich mit 4:3 Stimmen, den Begriff „Organisationen“ in ihrem Verfassungsartikel-Entwurf zu belassen, da sie nur in Absatz 1 genannt werden und somit keine „Förderung“ durch den Staat gemäss Absatz 2 erfahren. Die Kommission hielt auch fest, dass eine staatliche „Förderung“ der Parteien - wobei unter Förderung ausdrücklich auch die Bereitstellung finanzieller Mittel verstanden wird - in die Verfassung des Kantons Basel-Stadt aufzunehmen sei. Sie war ferner der Meinung, dass ohne entsprechende Förderung durchaus die Gefahr einer Vereinigung auf einen politischen Kern von wenigen Personen - unter dem Motto „Politik als Hobby einzelner Reichen“ - unter Ausklammerung der Gesamtgesellschaft besteht.

Einstimmig war die VR-Kommission der Meinung, dass eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen ist. Sie schlug daher die Aufnahme des folgenden Textes in die neuen Verfassung vor:

§ 54 Politische Parteien und Organisationen

1 Die politischen Parteien und Organisationen wirken bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

2 Der Kanton (Staat) fördert die politischen Parteien in der Erfüllung dieser Aufgabe, sofern ihr Aufbau demokratischen Grundsätzen entspricht und sie sich über die regelmässige und gesamthafte Betätigung im Kanton ausweisen. Die öffentliche Rechenschaftsablage über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel regelt das Gesetz.

Am 26. Februar 2002 (VR-Protokoll Seite 170f.) entschied der Verfassungsrat, diesen Artikel aufzunehmen und lehnte einen Gegenvorschlag, welcher die öffentliche Rechenschaftsablage streichen wollte, mit 30 gegen 15 Stimmen ab. Diese Kürzung des § 54 neue KV erfolgte im Lichte der inzwischen vom Grossen Rat eingeführten Fraktionsentschädigungen.

Am 9. Dezember 2004 schliesslich lehnte der Verfassungsrat die öffentliche Rechenschaftsablage ab und formulierte § 54 der neuen Verfassung wie folgt: „Die politischen Parteien und Organisationen wirken bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.“

Damit war die Verfassungsgrundlage sowohl für eine direkte Parteienfinanzierung, als auch für eine Rechenschaftsablage über Wahlspenden weggefallen.

¹ Wortlaut § 35 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [Politische Parteien und Organisationen]:

Die politischen Parteien und Organisationen wirken bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

Der Kanton fördert die politischen Parteien in der Erfüllung dieser Aufgabe, sofern ihr Aufbau demokratischen Grundsätzen entspricht, sie sich über die regelmässige und gesamthafte Betätigung in einem erheblichen Teil des Kantons ausweisen und über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen.

2. Parteienfinanzierung und Transparenz-Regeln in den Kantonen

Die Offenlegung von Wahlspenden ist lediglich in den Kantonen Tessin und Genf gesetzlich geregelt.

Direkte Parteienfinanzierung in der Form einer Übernahme von Wahlkampfkosten kennen lediglich die Kantone Freiburg und Genf. Die meisten Kantone richten aber den Fraktionen des Parlamentes Entschädigungen für deren Aufwendungen aus (indirekte Parteienfinanzierung).

Die indirekte staatliche Parteienfinanzierung erfolgt dagegen über die Fraktionsbeiträge und teilweise über die anteilmässige Weitergabe von Sitzungsentschädigungen an die Parteien. Im Auftrag des Büros des bernischen Grossen Rates hat das Lausanner 'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)' Daten zur Finanzierung der kantonalen Parteien und zu den Taggeldern und Spesenentschädigungen der Kantonsparlamentarierinnen und Kantonsparlamentarier in den Jahren 2001-2004 erhoben². Demgemäss bewegen sich die Fraktionsbeiträge in den sieben grossen von der IDHEAP-Studie untersuchten Kantonen (AG, BE, GE, LU, SG, VD und ZH) zwischen CHF 160'000 (AG) und CHF 750'000 (ZH). Das kantonale Mittel liegt bei CHF 380'000. Basel-Stadt liegt mit CHF 54'000 deutlich tiefer.

2.1 Kanton Tessin

Die vom Anzugsteller erwähnte gesetzliche Regelung im Kanton Tessin zur Publikation von Spenden an politische Parteien³ ist seit dem 1. Januar 1999 wirksam. Nach Auskunft der Staatskanzlei Tessin hat sie bisher in fünf Fällen Spenden an politische Parteien im Foglio ufficiale publiziert. In allen Fällen ging es um Spenden der «L'Association pour le maintien et la diffusion de la conception libérale de l'Etat» an die FDP des Kantons Tessin. Die Gesamtsumme aller fünf bisher publizierten Wahlspenden liegt bei CHF 44'000.

Andere politische Parteien oder Einzelpersonen haben bis jetzt keine Spenden zur Publikation angemeldet.

Ebenso wurden nach Kenntnislage der Staatskanzlei Tessin keine Klagen auf Verletzung von Art. 114 (Unterlassung einer Spendenpublikation) laut. Ein Sanktionierungsverfahren ist für diesen Fall auch nicht vorgesehen.

Dass bei den politischen Parteien des Kantons Tessin weitere Wahlspenden eingegangen sind, die – gesetzeswidrig – nicht zur Publikation angemeldet wurden, kann naturgemäss nicht ausgeschlossen werden. Allerdings ist die Spekulation über solche Fälle müssig, da sie nicht mit vernünftigen Aufwand nachweisbar sind.

² www.badac.ch/DE/prestations/publications/articles/BADAC_parteienfinanzierung04.pdf

³ Wortlaut Art. 114 della Legge sull'esercizio dei diritti politici [Finanziamento di gruppi politici]:

I partiti e i movimenti politici comunicano annualmente alla Cancelleria dello Stato l'ammontare dei finanziamenti che eccedono la somma di fr. 10'000.-- annua e l'identità dei donatori.

La Cancelleria dello Stato provvede a pubblicare immediatamente i dati nel Foglio ufficiale.

Il partito o il movimento politico che contravviene all'obbligo di cui al cpv. 1 viene privato in tutto o in parte del contributo previsto dal decreto legislativo concernente il finanziamento dei gruppi parlamentari con decisione del Consiglio di Stato.

2.2 Kanton Genf

Die gesetzliche Regelung der Offenlegung von Wahl- und Abstimmungsspenden im Kanton Genf⁴ ist seit 21. August 1999 wirksam, allerdings ohne explizite Verfassungsgrundlage. Demgemäss sind die politischen Parteien verpflichtet, ihre Jahresrechnungen zusammen mit einer Liste der eingegangenen Spenden der kantonalen Finanzkontrolle vorzulegen. Die Angabe anonymer Spenden ist nicht zulässig. Alle Stimmberechtigten können die bei der Finanzkontrolle deponierten Spendenlisten einsehen.

Im Gegenzug unterstützt der Kanton Genf die politischen Parteien mit maximal CHF 10000 pro Abstimmung und Partei sowie bei den kantonalen Wahlen. Dabei wird die Unterstützung von einem Stimmenanteil von 5 Prozent bei Proporzahlen und 20 Prozent bei Majorzwahlen abhängig gemacht. Im Kanton Genf beträgt diese Parteienfinanzierung pro Jahr insgesamt CHF 420'000 (Quelle: IDHEAP).

2.3 Kanton Freiburg

Das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten⁵ bestimmt, dass alle Parteien, welche bei eidgenössischen oder kantonalen Wahlen mindestens 1 Prozent der gültigen Stimmen erhalten, anteilmässig einen Beitrag an die Wahlkampfkosten erhalten. Ein Verwendungsnachweis oder eine Publikationspflicht für weitere Wahlspenden ist damit nicht verknüpft.

2.4 Andere Kantone

Der Kanton Basel-Landschaft hat in seiner Verfassung vom 17. Mai 1984 (in Kraft seit 1. Januar 1987) folgende Bestimmung:

§ 35 Politische Parteien und Organisationen

¹ Die politischen Parteien und Organisationen wirken bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

² Der Kanton fördert die politischen Parteien in der Erfüllung dieser Aufgabe, sofern ihr Aufbau demokratischen Grundsätzen entspricht, sie sich über die regelmässige und gesamthafte Betätigung in einem erheblichen Teil des Kantons ausweisen und über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen.

Am 4. März 2001 lehnte das Volk im Kanton Basel-Landschaft das Parteienförderungsge-
setz als Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung mit 34'000 zu 55'000 Stimmen ab. Seit-
her wurden keine weiteren Schritte zur Umsetzung vorgenommen.

⁴ Wortlaut Art. 29a du Loi sur l'exercice des droits politiques [Transparence]:

Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections fédérales, cantonales ou municipales soumet chaque année ses comptes annuels à l'inspection cantonale des finances, avec la liste de ses donateurs.

Les dons anonymes ou sous pseudonyme sont interdits.

De même, tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou municipale dépose dans les 60 jours les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, y compris la liste des donateurs, à l'inspection cantonale des finances.

A défaut, la participation de l'Etat aux frais électoraux du parti politique, association ou groupement n'est pas versée.

Les comptes déposés et les listes de donateurs sont consultables par toute personne exerçant ses droits politiques dans le canton.

⁵ http://appl.fr.ch/v_ofl_bdlf_pdf/en_vigueur/deu/1156v0001.pdf

Der Zürcher Kantonsrat hat am 31. Januar 2000 eine Einzelinitiative zur Meldepflicht von Zuwendungen an politische Parteien oder Komitees abgelehnt. Die Einzelinitiative wurde von 59 Ratsmitgliedern unterstützt. Dabei wurde das nötige Quorum (60) zur Weiterverfolgung der Initiative um eine Stimme verfehlt. Seither wurde in dieser Sache nichts mehr unternommen.

Im Kanton Solothurn ist eine Motion betreffend die Offenlegung der Interessenbindungen der Regierungsmitglieder hängig.

Ob in anderen Kantonen Bestrebungen in dieser Richtung vorhanden sind, ist nicht bekannt.

3. Mögliche gesetzliche Regelung im Kanton Basel-Stadt

Ohne eine direkte Parteienfinanzierung, wie sie der Kanton Genf kennt, liesse sich eine Verpflichtung der politischen Parteien, ihre Bücher jährlich der kantonalen Finanzkontrolle zu unterbreiten, aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Vereinen kaum rechtfertigen. Die Lösung wäre daher eher analog derjenigen des Kanton Tessin zu wählen, auch wenn sich die Tessiner Erfahrungen mit der Wirkung dieser Offenlegungspflicht eher ernüchternd ausnehmen.

Denkbar wäre deshalb eine Bestimmung im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen, etwa in der Form, wie sie der Tessin gewählt hat. Ob dabei Sanktionen im Falle einer Unterlassung anzudrohen sind oder ob auf die politische Wirkung unterlassener Spendenangaben zu vertrauen sei, wird eine Frage des Ermessens sein. Rechtsgrundlagen für Sanktionen bewegen sich jedenfalls verfassungsrechtlich auf dünnem Eis und die Form dieser Sanktionen wären ebenfalls noch eingehend zu klären.

4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragt das Büro dem Grossen Rat mit 5 zu 2 Stimmen, den Anzug Roland Stark betreffend Offenlegung finanzieller Zuwendungen an politische Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten bei Wahlen in die Regierung und die eidgenössischen Räte (2. aktualisierter Versuch) **als erledigt abzuschreiben**.

Für den Fall, dass der Grosse Rat den Anzug stehen lässt, beantragen wir die Überweisung des Anzugs gemäss § 35 Abs. 3 GO an eine Spezialkommission von 15 Mitgliedern.

Sprecherin für das Büro ist Annemarie von Bidder.

Im Namen des Büros des Grossen Rates

Bruno Mazzotti
Präsident

Thomas Dähler
Sekretär