



«Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung»

**Bericht des Regierungsrates zur Umsetzung der
Motion 299-2015 SP-JUSO-PSA (Marti, Bern)**

Datum RR-Sitzung: 16. Mai 2018
Geschäftsnummer: 2015.STA.23717
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
2	Mögliche Umsetzung im Kanton Bern	4
2.1	Offenlegungspflicht.....	4
2.2	Möglichkeiten der Sicherstellung des Vollzugs	4
3	Beurteilung der kantonalen Offenlegungsregeln	5
3.1	Entwicklungen auf Bundesebene	5
3.2	Umsetzung einer umfassenden Regelung	6
3.3	Alternativen zu einer umfassenden Regelung	7
3.4	Fazit	8
4	Antrag	8

1 Ausgangslage

Die von der SP-JUSO-PSA-Fraktion eingereichte Motion 299-2015 *Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung*¹ verlangt vom Regierungsrat, gesetzliche Grundlagen im Bereich der Politikfinanzierung zu schaffen (Offenlegungspflichten für Parteien, Interessengruppen und Kandidierende). Der Regierungsrat hielt in seiner Vorstossantwort fest, dass er bereit sei, das Anliegen der Motion aufzunehmen und zu Händen des Grossen Rates einen Gesetzesentwurf mit Grundlagen für die Schaffung von Transparenz über die Finanzen der politischen Parteien vorzubereiten. Allerdings sei die Festlegung auf ein konkretes Modell, wie es in den Ziffern 1 bis 5 der Motion umschrieben worden sei, zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht. Vielmehr seien dazu vertiefte Abklärungen nötig, insbesondere auch zu möglichen finanziellen und personellen Folgen für den Kanton. Er beantragte daher, die Annahme der Motion in der Form des Postulats. Der Grosse Rat folgte der Argumentation und überwies die Motion am 31. Mai 2016 als Postulat mit 85 Ja- zu 64 Nein-Stimmen (0 Enthaltungen).

Auf eidgenössischer Ebene sind zur Thematik der Politikfinanzierung einerseits mehrere parlamentarische Vorstösse² behandelt worden. Andererseits wurde am 10. Oktober 2017 die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» eingereicht. Diese beinhaltet neben Vorschriften zur Offenlegung bei politischen Parteien und Abstimmungen auf Bundesebene auch explizit den Erlass von Vorgaben für die Wahlen in die Bundesversammlung, d.h. auch für die kantonalen Ständeratswahlen.³ Weiter ist auf die am 29. September 2017 eingereichte parlamentarische Initiative Bertschy 17.490 «Anreize für mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung»⁴ hinzuweisen, welche verlangt, dass die Fraktionsbeiträge künftig nur noch an jene Fraktionen ausgerichtet werden sollen, deren Parteien gegenüber der Bundeskanzlei respektive der Öffentlichkeit jährlich die Herkunft und Beträge ihrer Zuwendungen offenlegen.

In der Schweiz kennen einzig die Kantone Tessin, Genf und Neuenburg Vorschriften zur Transparenz der Politikfinanzierung. Bei diesen kantonalen Regelungen werden die Parteien sowie weitere politische Akteure (Kandidierende, teilweise auch Komitees) zur Offenlegung ihrer Spendenlisten verpflichtet. In den Kantonen Genf und Neuenburg besteht insbesondere für Parteien auch die Pflicht zur Veröffentlichung ihrer Rechnungen. Diverse andere Kantone haben es in den letzten Jahren abgelehnt, Transparenzvorschriften zu erlassen.⁵ Die Stimmberechtigten in den Kantonen Freiburg und Schwyz hingegen haben jüngst Initiativen (entgegen der Empfehlung von Regierung und Parlament) angenommen, welche Offenlegungs-

¹ Geschäfts-Nr. 2015.RRGR.1146.

² U.a. Motionen Glättli 15.3714 «Politische Kampagnen zu Wahlen und Abstimmungen», <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153714> und 15.3715 «Transparenz über die Parteienfinanzierung», <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153715>. Diese forderten die Transparenz über die Finanzierung politischer Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie über die Parteienfinanzierung anhand von bestimmten Schwellenwerten. Die beiden Motionen sind in der Sommersession 2017 vom Nationalrat abgelehnt worden.

Siehe auch 14.3633 Interpellation Masshardt «Mehr Transparenz bei den Parteifinanzen. Wie setzt der Bundesrat die Greco-Empfehlung um?», <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20143633>.

³ Siehe den Wortlaut der eidgenössischen Volksinitiative 'Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)': <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis466t.html>. Der Bundesrat lehnt die Transparenz-Initiative ab. Eine entsprechende Botschaft soll bis im Herbst 2018 vorliegen, vgl. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2018/2018-01-314.html>.

⁴ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20170490>.

⁵ Kanton Aargau: Volksabstimmung vom 28.9.2014; Kanton Basel-Landschaft: Volksabstimmung vom 9.6.2013; Kanton Solothurn: die nötige Unterschriftenzahl für eine entsprechende Transparenz-Initiative ist im Jahr 2013 nicht zustande gekommen.

pflichten bei der kantonalen Politikfinanzierung fordern.⁶

2 Mögliche Umsetzung im Kanton Bern

2.1 Offenlegungspflicht

Zur Umsetzung des Anliegens der Motion wäre in erster Linie eine Offenlegungspflicht einzuführen: Die Parteien, die sonstigen politischen Akteure sowie die Kandidierenden würden gesetzlich verpflichtet, die Herkunft ihrer Einkünfte (insbesondere Spenden) sowie die Ausgaben für Wahl- und Abstimmungskampagnen ab einer gewissen Höhe gegenüber der zuständigen kantonalen Behörde (z.B. Staatskanzlei) offenzulegen. Die Behörde würde sodann die Informationen der Parteien auf geeignete Weise veröffentlichen. Das Interesse an Transparenz besteht v.a. bei einem grösseren finanziellen Engagement mit entsprechenden Beeinflussungspotenzial gegenüber den begünstigten politischen Akteuren, weshalb die Offenlegungspflicht für Geldbeträge ab einer gewissen Höhe gelten sollte (z.B. Spenden ab 10'000 Franken).

In erster Linie könnte im Kanton Bern die jährliche Offenlegung der Rechnungen (inkl. der Sach- und Geldzuwendungen) der im Grossen Rat vertretenen Parteien verlangt werden. Zudem könnte Transparenz vor dem jeweiligen Abstimmungs- und Wahltermin geschaffen werden, indem die politischen Gruppierungen (insbesondere Komitees) und Kandidierende verpflichtet würden, ihre Einkünfte und Ausgaben für das betreffende Ereignis rechtzeitig offenzulegen. Im Kanton Neuenburg bspw. müssen die verschiedenen politischen Akteure die Angaben zu ihren Spendeneinnahmen spätestens drei Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag einreichen. Die Staatskanzlei veröffentlicht wiederum die eingereichten Angaben 9 Tage vor dem Termin im Amtsblatt.⁷

2.2 Möglichkeiten der Sicherstellung des Vollzugs

2.2.1 Behördliche Kontrollen

Die Einhaltung der gesetzlichen Offenlegungspflicht könnte zunächst mit behördlichen Kontrollen befördert werden. Dazu bräuchte es geeignete Instrumente, mit welchen die zuständige Behörde die Angaben der Offenlegungspflichtigen auf ihre Plausibilität überprüfen könnte. Zu denken wäre etwa an Massnahmen der Informationsbeschaffung wie das Einfordern von zusätzlichen Auskünften. Zumindest denkbar wäre weiter, die Angaben zu überprüfen, indem diese (stichprobenweise) mit den getätigten Steuerabzügen von Politspenden verglichen würden, wobei Politspenden nach geltendem kantonalen Steuerrecht nur für Beträge bis 5'200 Franken abzugsfähig sind.⁸

2.2.2 Qualifizierte Selbstdenklaration

Eine weitere Möglichkeit bestünde in der Einführung einer qualifizierten Selbstdenklaration entsprechend der Regelung des Kantons Genf. Dieser beschränkt sich bei seinen behördlichen Kontrollen auf eine Überprüfung der Vollständigkeit der eingegangenen Angaben. Zusätzlich müssen die betroffenen Akteure die offenklegungspflichtigen Rechnungen und Spenderlisten vor deren Einreichung systematisch durch eine anerkannte Treuhänderin bzw. einen aner-

⁶ Volksabstimmungen vom 4. März 2018. Kanton Freiburg, Volksinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik»; Kanton Schwyz, Initiative ««Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)»» siehe S. 13 ff. https://www.sz.ch/public/upload/assets/33042/Abstimmungsbotschaft_4_3_2018.pdf.

⁷ Art. 133j Abs. 1 und 2 Loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 (LDP-NE).

⁸ Siehe Art. 38 Abs. 1 Bst. m des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11). Diese Art der Kontrolle folgt der Grundidee, wonach der Staat mit den Steuerabzügen (zumeist) verlässliche Informationen von Dritten (Spenderinnen und Spender) über Zuwendungen an die politischen Gruppierungen und somit die Gegenseite der Offenlegungspflicht erhält, vgl. STEFAN SCHÜRER, Offenlegungspflichten für Politspenden aus steuerungstheoretischer Sicht, AJP 2016, S. 467 ff., S. 482 f.

kannten Treuhänder beglaubigen lassen.⁹ Damit wird die Überprüfungsaufgabe in die Hände der verpflichteten Parteien gelegt, was den Kontrollaufwand für die Behörde reduziert.

2.2.3 Sanktionen

Schliesslich dienen auch Sanktionen der Durchsetzung einer gesetzlichen Offenlegungspflicht. Denkbar wären beispielsweise *Geldbussen*, welche bei Verletzung der Transparenzvorschriften drohen würden. In der Literatur wird empfohlen, dass die Höhe der Geldbusse nicht an eine fixe Obergrenze gebunden ist, sondern in Abhängigkeit der nicht deklarierten, d.h. verheimlichten Summe ausfällt. Eine effektive Ausgestaltung der Busse schliesse insbesondere auch deren Publizität ein, damit das Fehlverhalten beim nächsten Urnengang durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auch politisch sanktioniert werden könne.¹⁰

Prüfenswert wäre als weitere Art der Sanktionierung sodann, dass bereits bestehende staatliche Unterstützungsleistungen für politische Akteure mit der Erfüllung von Transparenzvorschriften verknüpft werden. Eine vollzugsunterstützende Wirkung könnte beispielsweise erreicht werden, wenn die *Fraktionsbeiträge* nur ausbezahlt würden, wenn die jeweiligen Parteien ihren Offenlegungspflichten tatsächlich nachgekommen sind.¹¹ Ein weiteres Sanktionsinstrument wäre die Verknüpfung der bestehenden *Steuerbefreiung der politischen Parteien an die Voraussetzung der Transparenz*: Unter geltendem Recht findet eine indirekte Parteienförderung statt, indem die politischen Parteien, die im Kanton Bern oder in bernischen Gemeinden tätig sind, von der Steuerpflicht als juristische Person befreit sind (Art. 83 Abs. 1 Bst. m StG). Es wäre daher denkbar, dass bloss jene Parteien in den Genuss dieser Steuerbefreiung kommen, die ihre Finanzierung transparent offen legen¹². Mit Blick auf die bestehende Steuerpflicht von politischen Parteien bei der direkten Bundessteuer ist allerdings einschränkend anzumerken, dass sie in der Praxis u.a. aufgrund von Freibeträgen kaum steuerbare Gewinne erzielen und der drohende Verlust der Steuerbefreiung für die Parteien somit kein wirksamer Anreiz wäre, die Transparenzvorschriften einzuhalten.

3 Beurteilung der kantonalen Offenlegungsregeln

3.1 Entwicklungen auf Bundesebene

Aufgrund der im Herbst 2017 eingereichten eidgenössischen Transparenz-Initiative wird sich die Schweizer Stimmbevölkerung in den kommenden Jahren zu Offenlegungspflichten in der Politikfinanzierung äussern können. Im Falle der Annahme der Volksinitiative müsste der Bund u.a. Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien, Kampagnen im Hinblick auf Wahlen in die Bundesversammlung sowie auf Abstimmungen auf Bundesebene erlassen (Art. 39a Abs. 1 BV gemäss Initiativtext). Die Transparenz-Initiative würde ebenfalls die kantonal geregelten Ständeratswahlen betreffen, weil Offenlegungspflichten auch für die Wahlen in die Bundesversammlung eingeführt werden sollen. Es wäre daher bei Annahme der Initiative (oder eines in die gleiche Richtung zielenden indirekten Gegenentwurfs) mit einem Anpassungsbedarf der kantonalen Bestimmungen über die Wahl der bernischen Mitglieder des Ständerates zu rechnen.

Der Kanton Bern könnte sich beim Erlass von eigenen Vorschriften zur Offenlegung an den Regelungen der hängigen eidgenössischen Transparenz-Initiative orientieren. Dennoch blie-

⁹ Art. 29A Abs. 9 Loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP-GE).

¹⁰ Siehe LUKAS SCHAUB, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen. Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Zürich 2012, S. 412. Ebenso SCHÜRER, S. 483.

¹¹ Nach geltendem Parlamentsrecht erhalten im Kanton Bern die Fraktionen einen Grundbeitrag von 24'000 Franken pro Jahr und zusätzlich pro Mitglied jährlich weitere 3'500 Franken (Art. 131 Abs. 2 Geschäftsordnung vom 4. Juni 2013 des Grossen Rates [GO; BSG 151.211]), wobei keine weitere Rechenschaftspflicht besteht.

¹² Die Grünliberalen schlagen ebenfalls vor, Steuerabzüge nur noch Parteien mit „Transparenz-Gütesiegel“ zu gewähren – analog zu den Hilfswerken, die ebenfalls gewisse Kriterien erfüllen müssten. Siehe glp lab – das offene Politlabor 2017: Bald «in a relationship»? Schweizer Parteien & Transparenz, Policy Brief, Zürich 2017, <https://glplab.ch/wp-content/uploads/2017/08/Policy-Brief-Parteienfinanzierung.pdf>, S. 7.

ben verschiedene Umsetzungsfragen offen. Bei einer kantonalen Regelung bestünde daher im heutigen Zeitpunkt die Gefahr, dass die Politikfinanzierung unterschiedlich geregelt würde bzw. sich eine Anpassung des bernischen Modells aufgrund der Transparenz-Initiative bereits nach kurzer Zeit aufdrängen würde. Solche Unterschiede sollten jedoch vermieden werden, da von den neuen kantonalen und eidgenössischen Transparenzregeln oftmals dieselben Akteure betroffen wären und überlappende Sachverhalte (wie z.B. kantonale und nationale Kampagnen zu eidgenössischen Abstimmungen) erfasst würden.

Ein weiterer Vorbehalt gegenüber einer eigenständigen kantonalen Regelung ergibt sich so- dann aus der Unsicherheit, ob und inwieweit der Kanton Bern mit Blick auf seine beschränkte kantonale Regelungskompetenz überhaupt befugt wäre, Transparenzvorschriften für nationale Wahl- und Abstimmungskampagnen zu erlassen.

3.2 Umsetzung einer umfassenden Regelung

Gestützt auf die Erfahrungen des Kantons Tessin hält STEFAN SCHÜRER fest, dass Offenlegungspflichten allein nicht genügen, um ein zuverlässiges Bild über die Finanzierung von Politikampagnen zu gewinnen. Eine Offenlegungspflicht müsse mit anderen Instrumenten ergänzt und auf diese abgestimmt werden. Der Autor weist darauf hin, dass der Adressatenkreis weit zu ziehen sei, um die Geldflüsse für die Stimmbevölkerung kenntlich zu machen. Über Parteien und Politiker hinaus sei eine Vielzahl von Akteuren der Meldepflicht zu unterstellen (insbesondere auch mittels Durchgriff auf Förderorganisationen).¹³ Eine solch umfassende Regulierung der Politspenden würde einen tiefen Einschnitt in das politische System darstellen, was Widerstände erzeuge.¹⁴

Daraus kann für den Kanton Bern gefolgt werden, dass mit einer blossen gesetzlichen Pflicht zur Offenlegung (siehe Ziffer 2.1) die gewünschten Wirkung nicht erzielt würde und nur ein umfassendes System mit Kontrollen und Sanktionsinstrumenten (siehe Ziffer 2.2) die nötige Transparenz bei der Politikfinanzierung erreichen kann.

Praktische Umsetzungsschwierigkeiten ergeben sich insbesondere aus dem weiten Adressatenkreis, der – wie dargelegt – für eine griffige Regelung notwendig ist. Der Kanton Bern müsste beispielsweise auch die jeweils unterschiedlichen ad-hoc Komitees bei kantonalen Abstimmungen zur Offenlegung anhalten (selbst wenn diese wegen zu geringer Beträge letztlich nicht offenlegungspflichtig wären). Die Komplexität der Materie zeigt sich sodann daran, dass auch Kandidierende zur Transparenz verpflichtet werden sollten (wie dies von der Motion verlangt wird). An den Grossratswahlen 2018 haben beispielsweise 2111 Kandidatinnen und Kandidaten teilgenommen (Grossratswahlen 2014: 1905 Kandidierende), welche die Finanzierung ihrer Kampagnen hätten deklarieren müssen. Schliesslich wäre die Beurteilung der Kampagnentätigkeit von nicht ausschliesslich politisch tätigen Organisationen mit grossem Aufwand verbunden, weil sich deren eigentliche Kampagne oft mit sonstiger Informationsarbeit vermischt.

Eine angemessene Hürde könnte bewirken, dass nur Beträge mit einem bestimmten Beeinflussungspotenzial (z.B. ab 10'000 Franken) offenlegungspflichtig werden und kleinere Spenden nicht deklariert werden müssten. So würden gezielt kleinere, günstigere Kampagnen vom administrativen Aufwand der Offenlegungspflicht befreit. Solche Hürden würden jedoch auch zu Umgehungsmöglichkeiten der Geldgeber und politischen Akteure einladen, indem Beträge

¹³ Weil der Zugang zu den politischen Rechten und Instrumenten (wie Initiativen und Referenden) in der Schweiz bewusst offen gehalten wird und sich nicht auf Parteien beschränkt, ist es auch aus Gründen der Rechtsgleichheit geboten, die verschiedenen Akteure bezüglich der Transparenz gleich zu behandeln (PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, Organisation der politischen Parteien und Parteienfinanzierung, SJZ 107 (2011), S. 329 ff., S. 334 f.).

¹⁴ Zum Ganzen SCHÜRER, S. 483 ff.

unter der deklarationspflichtigen Schwelle gewählt oder die Spenden gestückelt werden. Um solche Ausweichmanöver aufzudecken, wären wiederum aufwändige Kontrollen notwendig.¹⁵

Neben einmaligen Ausgaben durch die Einführung der Transparenzvorschriften (System bekannt machen, Konten-Formulare erstellen usw.) wäre bei einer umfassenden Regelung mit einem wiederkehrenden Verwaltungsaufwand zu rechnen. Diese Ausgaben entstünden v.a. durch Kontrollen und Sanktionsinstrumente, welche erst eine wirksame Umsetzung der Offenlegungspflichten ermöglichen würden. Die daraus entstehenden Vollzugskosten (z.B. Bedarf an zusätzlichen Personalressourcen), deren Höhe von den konkret gewählten Massnahmen abhängen würde, sind nicht zu unterschätzen. Beispielsweise würde alleine die Kontrolle der über 2000 Kandidierenden für den Grossen Rat beträchtliche Verwaltungskosten auslösen.¹⁶ Solche neuen, wiederkehrenden Ausgaben stehen im Widerspruch zu den engen finanziellen Möglichkeiten des Kantons und dem Bestreben von Regierungsrat und Parlament, neue Aufgaben mit Kostenfolgen zu vermeiden.

Diesen Vorbehalten zu einer umfassenden Regelung stehen Vorteile von offengelegten Geldflüssen in Bezug auf den politischen Meinungsbildungsprozess gegenüber. Die angestrebte Transparenz könnte dazu beitragen, Vertrauen in die Politik zu schaffen und die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zu fördern. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger könnten sich ihre Meinung zu Vorlagen auch auf Kantonsebene umfassender und freier bilden, weil sie über die involvierten Interessen der verschiedenen Gruppierungen besser informiert wären. Voraussetzung wäre jedoch, dass bereits vor dem jeweiligen Wahl- oder Abstimmungstermin Transparenz über die wesentlichen Geldgeberinnen und Geldgeber geschaffen würde.¹⁷

3.3 Alternativen zu einer umfassenden Regelung

Der Regierungsrat hat auch einfachere, kostengünstigere Alternativen geprüft. Eine Minimalvariante könnte etwa darin bestehen, bloss die Parteien des Grossen Rates zu verpflichten und die Auszahlung der Fraktionsbeiträge als Druckmittel an die Offenlegungspflicht zu knüpfen.¹⁸ Eine solche Regelung würde jedoch zum einen die oftmals teureren Abstimmungskampagnen der sonstigen politischen Gruppierungen nicht erfassen. Zum anderen wäre auch eine solche eingeschränkte Transparenzpflicht mit einem Überprüfungsaufwand der eingereichten Rechnungen und Spendenlisten verbunden (insb. wegen des drohenden Verlusts der Fraktionsbeiträge). Ein nicht zu unterschätzender Kontrollaufwand würde selbst bei einer Regelung entstehen, welche nur die Geldflüsse der teuersten kantonalen Kampagnen offenlegen würde.¹⁹ Die erwähnte qualifizierte Selbstdeklaration nach Vorbild des Kantons Genf (siehe Ziff. 2.2.2), bei der die Kontrolle durch eine Treuhänderin oder einem Treuhänder erfolgt, würde

¹⁵ Der Bundesrat lehnt die eidgenössische Transparenz-Initiative insbesondere auch ab, weil im System der direkten Demokratie der Schweiz, das durch regelmässige Volksabstimmungen geprägt sei, die Parteien nicht die einzigen Akteure des politischen Geschehens seien und eine Gesetzgebung, welche Ad-hoc-Komitees und Organisationen einschliessen würden, einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen würde, vgl. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2018/2018-01-314.html>.

¹⁶ Der Kanton Genf, welcher auch andere politische Gruppierungen verpflichtet, die sich mit einer Liste an Wahlen beteiligen, hat bspw. einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand bezüglich ihrer Kontrolle festgestellt. Neu soll daher die Offenlegungspflicht für diese weiteren Gruppierungen nur für die Wahljahre gelten, in welchen schliesslich auch der grösste Teil der Kampagnenkosten anfällt. Siehe Staatsrat-Antrag z.H.d. GR des Kantons Genf, vgl. <https://www.ge.ch/document/point-presse-du-conseil-etat-du-8-novembre-2017#extrait-5166>.

¹⁷ Die Erfahrungen des Kantons Neuenburg zeigen, dass die Fristen vor einem Wahl- oder Abstimmungstermin zur Einreichung der Finanzen für die Offenlegungspflichtigen zu kurz sind. Siehe die nachträgliche Publikation im Bericht vom 11. Mai 2017 über die kantonalen Wahlen, https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2017/17606_com.pdf, Ziff. XII, S. 4.

¹⁸ Vgl. auch die in Ziffer 1 erwähnte eidgenössische Parlamentarische Initiative Bertschy 17.490 «Anreize für mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung».

¹⁹ Eine solche Regelung könnte sich an den doppelten Hürden orientieren, wie sie die Transparenz-Initiative vorsieht: Personen, welche im Hinblick auf eine Wahl in die Bundesversammlung oder auf eine eidgenössische Abstimmung mehr als 100'000 Franken aufwenden, müssen Beträge von mehr als 10'000 Franken pro Person offenlegen (Art. 39a Abs. 3 BV gemäss Initiativtext).

zwar den Aufwand der Behörden reduzieren, erscheint dem Regierungsrat aber wegen des hohen administrativen Aufwands bei den privaten Offenlegungspflichtigen (Parteien, Komitees etc.) ineffizient.

Als weitere Alternative wäre eine „freiwillige“ *Deklarationspflicht* ohne ausgebaute Überprüfungsmöglichkeiten denkbar. Die Erfahrungen der Kantone Tessin und Neuenburg zeigen einerseits, dass eine solche Regelung bei den Betroffenen zu einer gewissen Sensibilisierung für Transparenz führen könne und sie für die Verwaltung einen minimalen Aufwand bedeuten würde (Publikation der Spendenangaben). Andererseits konnte festgestellt werden, dass die offenlegungspflichtigen Personen und politischen Gruppierungen ihre Finanzen spärlich kommuniziert haben (womöglich auch wegen der nicht erreichten Hürde). Zudem sei das Interesse der Öffentlichkeit an den veröffentlichten Angaben bisher bescheiden gewesen. Aufgrund der fehlenden Durchsetzbarkeit der Transparenzregeln möchte der Regierungsrat eine solche eher symbolische Gesetzgebung daher nicht weiterverfolgen. Letztlich stünde der gesetzgeberische Aufwand in einem ungünstigen Verhältnis zur damit erreichten Transparenz.

3.4 Fazit

Obwohl auch für kantonal wahrnehmbare Kampagnen beträchtliche Geldbeträge eingesetzt werden, ist das Beeinflussungspotenzial bei den meisten kantonalen Wahlen und Abstimmungen beschränkter als auf Bundesebene. Entsprechend geringer ist auch das Interesse der Öffentlichkeit, Transparenz über die Geldflüsse zu erhalten. Der Regierungsrat erachtet insgesamt den finanziellen Aufwand von griffigen Offenlegungspflichten auf Kantonsebene höher als den zu erwarteten Vorteil für die freie Meinungsbildung der Wahl- und Stimmberechtigten.

Aufgrund der erwähnten Umsetzungsschwierigkeiten, der befürchteten Verwaltungskosten und der momentanen Entwicklung auf Bundesebene schlägt der Regierungsrat dem Grossen Rat vor, im heutigen Zeitpunkt auf eine weitergehende Umsetzung der als Postulat überwiesenen Motion zu verzichten.

4 Antrag

Gestützt auf die vorgenommenen Abklärungen und vorstehenden Ausführungen kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass im heutigen Zeitpunkt keine gesetzlichen Offenlegungsregeln im Bereich der Politikfinanzierung ausgearbeitet werden sollen. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht gemäss Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe c des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21) Kenntnis zu nehmen.