

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Dienstag (Vormittag), 31. Mai 2016

Staatskanzlei

**24 2015.RRGR.1146 Motion 299-2015 SP-JUSO-PSA (Marti, Bern)
Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung**

Vorstoss-Nr.: 299-2015
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 23.11.2015
Eingereicht von: SP-JUSO-PSA (Marti, Bern) (Sprecher/in)
SP-JUSO-PSA (Aebbersold, Bern)
SP-JUSO-PSA (Wüthrich, Huttwil)
Weitere Unterschriften: 0
RRB-Nr.: 512/2016 vom 4. Mai 2016
Direktion: Staatskanzlei

Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen,

1. um die im Grossen Rat vertretenen Parteien zu verpflichten, jährlich Bilanz und Erfolgsrechnung sowie Sach- und Geldzuwendungen ab einer bestimmten Höhe offenzulegen
2. um politische Parteien und Interessengruppen zu verpflichten, Ausgaben sowie Einkünfte für Abstimmungskampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Abstimmungstermin offenzulegen
3. um politische Parteien zu verpflichten, Ausgaben und Einkünfte für kantonale und nationale Wahlkampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Wahltermin offenzulegen
4. um Kandidierende zu verpflichten, Ausgaben und Einkünfte für kantonale und nationale Wahlkampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Wahltermin offenzulegen
5. um die Annahme von anonymen Spenden für Wahl- und Abstimmungskampagnen zu verbieten

Begründung:

Die nationalen Wahlen von 2015 haben einmal mehr gezeigt, wie unterschiedlich die finanziellen Mittel der Parteien und der Kandidierenden sind. Auch bei Volksabstimmungen sind immer wieder grosse Unterschiede bei den Aufwendungen für Kampagnen wahrnehmbar. Mitunter werden offensichtlich sehr hohe Summen eingesetzt, ohne dass offengelegt ist, wer für diese Kampagnen aufkommt.

Die Öffentlichkeit, insbesondere Wähler/-innen und Stimmbürger/-innen, haben ein Recht zu erfahren, wer mit welchen finanziellen Beiträgen Wahl- und Abstimmungskämpfe finanziert und damit Einfluss auf die Meinungsbildung und auf Entscheidungen nimmt. Genauso wichtig ist die Offenlegung der allgemeinen Parteienfinanzierung. Denn grössere Sach- und Zuwendungen an Parteien können finanzielle Abhängigkeiten erzeugen und zu Interessenbindungen führen.

Die Transparenz über die Politikfinanzierung ist eine wichtige Voraussetzung für einen fairen politischen Wettbewerb und die Demokratie. Diese Transparenz fehlt bisher in der Schweiz, sowohl was die Höhe der Ausgaben und Einkünfte als auch die Herkunft der Gelder anbelangt. Dem neusten Greco-Bericht* (Group of States against Corruption) des Europarats ist zu entnehmen, dass die Schweiz mittlerweile der einzige der 48 Mitgliedstaaten ist, der über keine Gesetzgebung zur Transparenz der Parteienfinanzierung verfügt. Sowohl die Eidgenossenschaft als auch die Kantone sind aufgefordert, diese Transparenz herzustellen. Die Kantone Tessin, Genf und Neuenburg haben bisher Parteienfinanzierungsgesetze eingeführt.

Es ist grundsätzlich erwünscht, dass die Arbeit der politischen Parteien durch angemessene Zuwendungen unterstützt wird. Kleinspenden sollen auch weiterhin nicht offengelegt werden müssen. Die Forderung nach Transparenz betrifft Grossspenden z. B. ab 5000 oder 10 000 Franken.

*<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2015-6f-d.pdf>

Antwort des Regierungsrats

Die Transparenz bei den Parteifinzen war in den letzten Jahren im Kanton Bern regelmässig Thema von parlamentarischen Vorstössen (vgl. insb. M 047-2005 Rickenbacher «Transparenz bei den Parteifinzen», M 321-2007 Masshardt «Transparenz bei den Parteifinzen, Abstimmungs- und Wahlkampagnen», I 298-2008 Marti-Anliker «Finanzquellen bei den politischen Parteien» sowie M 083-2010 Masshardt «Transparenz der Parteifinzen»). Die Motionen 321-2007 und 083-2010 enthielten ähnlich oder gleich lautende Anliegen wie sie in den Ziffern 1 bis 5 der vorliegenden Motion beantragt werden. Der Regierungsrat hatte sich in seinen Antworten für deren Annahme ausgesprochen. In beiden Fällen hat der Grosse Rat die Motionen nach eingehender Debatte zum Teil äusserst knapp abgelehnt (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2008, S. 502 ff. bzw. Tagblatt 2010, S. 1121 ff.).

Bundesebene

Wie die Motionärin erwähnt, ist die Forderung nach Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien auf Bundesebene ein regelmässig wiederkehrendes Thema; nicht zuletzt wegen der Berichterstattung der Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarates (Greco), der die Schweiz 2006 beigetreten ist. Im Rahmen dieser Gruppe hat die Schweiz an einem Evaluationsverfahren teilgenommen, das verschiedene Aspekte der Korruptionsbekämpfung umfasst. Die Schweiz hat sich namentlich verpflichtet, die Empfehlung des Europarates (2003)⁴ zur Parteienfinanzierung und Finanzierung von Wahlkampagnen umzusetzen. Die Umsetzung dieser Empfehlung wurde im Rahmen des Evaluationsberichts zur dritten Evaluationsrunde über die Schweiz geprüft (Greco Eval III Rep [2011]). Die Greco stellte fest, dass auf Bundesebene und in fast allen Kantonen Vorschriften fehlten, welche die Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen sicherstellten. Nach Ansicht der Greco gefährdet dies die freie Willensbildung und das Recht der unverfälschten Stimmabgabe der Stimm- und Wahlberechtigten. Zum Thema «Transparenz der Parteienfinanzierung» (Thema II) hat die Greco der Schweiz in der Folge sechs konkrete Empfehlungen unterbreitet. Diese betreffen unter anderem die Einführung von Vorschriften zur Rechnungslegung von Wahlkampagnen und Buchführungsregeln für politische Parteien inklusive Sicherstellung, dass der Öffentlichkeit angemessene Informationen zur Verfügung stehen (Empfehlung i), die Einführung von Vorschriften zur Meldung von politischen Spenden einschliesslich des Verbots der Annahme von anonymen Spenden (Empfehlung ii) oder die Suche nach Möglichkeiten zur Erhöhung der Transparenz im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien oder Wahlkampagnen durch Dritte (Empfehlung iii).

In den nachfolgenden Zwischenberichten stellte die Greco jeweils fest, dass die Schweiz ihren Empfehlungen in diesem Themenbereich nicht nachgekommen ist (sog. Nichtkonformitätsverfahren).

Trotz dieser Berichte der Greco hat der Bundesrat bislang eine ablehnende Haltung bei der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen zum Thema Parteifinzen eingenommen (vgl. 14.3633 Interpellation Masshardt «Mehr Transparenz bei den Parteifinzen. Wie setzt der Bundesrat die Greco-Empfehlung um?» sowie die Motionen Glättli 15.3714 «Politische Kampagnen zu Wahlen und Abstimmungen» und 15.3715 «Transparenz über die Parteienfinanzierung»¹). Dabei machte er geltend, die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz seien kaum mit einem Gesetz über die Parteienfinanzierung vereinbar, selbst wenn einige Kantone eigene Regelungen geschaffen hätten. Aufgrund der direkten Demokratie und, damit verbunden, der häufigen Volksabstimmungen, seien die Parteien nicht die einzigen Akteure des politischen Geschehens in der Schweiz. Wegen der grossen Autonomie der Kantone könnten ihnen zudem keine einheitliche nationale Regelung über die Parteienfinanzierung auferlegt werden. In der Schweiz herrsche die Auffassung, dass die Politik und die Parteienfinanzierung zum grossen Teil durch privates Engagement und nicht vom Staat zu tragen seien. Als weiteres Kriterium gegen die Transparenz führt der Bundesrat das Milizsystem an. Er weist darauf hin, dass verschiedene Anläufe zur Einführung der Transparenz der Par-

¹ Beide Motionen wurden im Nationalrat noch nicht behandelt (Stand 12. April 2016)
CONVERT_bd5da212a85f46f3b7e459cf7cdea6ef08.06.2016

teifenfinanzierung am Widerstand der (Bundesrats-)Parteien gescheitert seien². Er nimmt daher vorerst in Kauf, die von der Motionärin erwähnten Empfehlungen der Greco nicht umzusetzen.

Vergleich Kantone

Was die kantonale Ebene anbelangt, so hat der Regierungsrat in seiner Antwort auf die Motion 321-2007 Masshardt die Situation in den Kantonen ausführlich dargestellt und darauf hingewiesen, dass bis dato einzig die Kantone Genf und Tessin Regelungen zur Offenlegung der Parteifinanzierungen kennen. Seither haben sich keine wesentlichen neueren Entwicklungen ergeben. In verschiedenen Kantonen wurden Bemühungen für mehr Transparenz der Partei- bzw. Politikfinanzierung abgelehnt (AG: Volksabstimmung vom 28. 9. 2014; SO: nötige Unterschriftenzahl für Initiative 2013 nicht zustande gekommen; BL: Volksabstimmung vom 9. 6. 2013). Im Zürcher Kantonsparlament scheiterte am 17. Juni 2013 eine parlamentarische Initiative, mit der verlangt wurde, dass die politischen Parteien, die im Parlament vertreten sind und mehr als drei Prozent der Stimmen erreicht haben, Namen und Beträge der Spenderinnen und Spender offenzulegen hätten, sofern deren Zuwendungen 5000 Franken übersteigen³. Auf der anderen Seite hat der Kanton Neuenburg kürzlich eine Regelung auf Gesetzesstufe eingeführt, die für mehr Transparenz sorgen soll. Mit der Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte⁴ sind im Kanton Neuenburg anonyme Spenden verboten. Die politischen Parteien sind seit dem 1. Januar 2015 gestützt auf Artikel 133a ff. LDP zudem verpflichtet, der Staatskanzlei die Identität von Spenderinnen und Spendern ab einem Beitrag von 5000 Franken zu melden. Die Parteien müssen allerdings nicht die einzelnen Beträge melden, sondern sie können den Gesamtbetrag und eine Liste der Spenderinnen und Spender angeben (Art. 133h Abs. 4). Diese Grundsätze gelten auch für andere Interessengruppen (Art. 133i). Kandidierende und Initiativ- und Referendumskomitees unterliegen für Spenden ab 5000 Franken ebenfalls der Meldepflicht (Art. 133m). Auf der anderen Seite erhält jede im Grossen Rat vertretene Partei 3000 Franken pro Sitz.

Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat hat sich in den Motionen Masshardt 321-2007 und 083-2010 für deren Annahme ausgesprochen und seine Haltung damals wie folgt zusammengefasst:

- Die Offenlegung der Parteifinanzien wie auch der Kandidierenden kann dazu beitragen, Vertrauen in die Politik zu schaffen bzw. wieder herzustellen und die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zu fördern.
- Es ist bezüglich der Interessen, die im Rahmen des politischen Prozesses wirken, Transparenz zu schaffen. Nur so können sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Meinung umfassend und frei bilden.
- Die Parteien erhalten heute indirekt Finanzhilfen des Staates, die grundsätzlich zweckgebunden einzusetzen sind (Fraktionsbeiträge). Dies rechtfertigt eine Offenlegung der Verwendung dieser Mittel.

Die verschiedenen Argumente für die Transparenz der Parteienfinanzierung, insbesondere betreffend Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, haben auch heute noch ihre Gültigkeit. Ungleiche finanzielle Möglichkeiten gefährden nicht nur die Rationalität politischer Entscheide sondern auch die gleichberechtigte Möglichkeit des Einzelnen zur politischen Einflussnahme. Denn heutzutage droht das bessere Argument zu verhallen, wenn es vom finanziell potenteren Gegner durch eine überlegene Kampagne übertönt wird⁵. Das Beispiel des Kantons Neuenburg zeigt nach Ansicht des Regierungsrats eine Lösung auf, wie den einzelnen Forderungen der Motion auf kantonaler Stufe nachgekommen werden könnte.

Der Regierungsrat ist daher bereit, das Anliegen der Motion aufzunehmen und zu Handen des Grossen Rates einen Entwurf für eine Gesetzgebung betreffend Grundlagen für die Schaffung von Transparenz über die Finanzen der politischen Parteien vorzubereiten. Allerdings wäre die Festlegung auf ein konkretes Modell, wie es in den Ziffern 1 bis 5 der Motion umschrieben wird, zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht. Vielmehr sind dazu vertiefte Abklärungen nötig, insbesondere auch zu möglichen finanziellen und personellen Folgen allfälliger Transparenzvorschriften für den Kanton. Die

² Der Bundesrat verweist auf die parlamentarische Initiative 14.400 «Offenlegung von Zuwendungen an politische Akteure durch Unternehmen und Institute der öffentlichen Hand» der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates. Der Initiative wurde mit Entscheidung des NR vom 10.12.2014 keine Folge geleistet.

³ Parlamentarische Initiative 230/2011 «Transparenz in der Parteienfinanzierung»

⁴ Loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) (transparence du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de votations); Feuille officielle numéro 42, du 18 octobre 2013

Vgl. LUKAS SCHAUB, Chancengleichheit in der Politik in: NZZ Nr. 103 vom 4.5.2011, S. 23; DERS., Auch politischer Wettbewerb bedarf staatlicher Ordnung: ein Beitrag zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, AJP 2011, S. 1600 ff., DERS., Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Diss. ZH, 2012

vorliegende Motion lässt sich insofern nicht ganz vergleichen mit den bereits erwähnten Motionen Masshardt, deren Anträge offener formuliert waren. Der Regierungsrat beantragt daher, die Annahme der Motion in der Form des Postulats.

Der Regierungsrat beantragt:

Annahme als Postulat

Gemeinsame Beratung der Geschäfte 2015.RRGR.1146 und 2015.RRGR.1149 siehe Geschäft 2015.RRGR.1149