



An den Grossen Rat

11.5083.03

PD/P115083

Basel, 20. November 2013

Regierungsratsbeschluss vom 19. November 2013

Anzug David Wüest Rudin und Konsorten betreffend „Erhöhung der Transparenz der Parteienfinanzierung“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. Mai 2011 eine Motion von David Wüest-Rudin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet. Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat im Bericht vom 10. August 2011 (Bericht Nr. 11.5083.02) beantragt, die Motion in einen Anzug umzuwandeln. An seiner Sitzung vom 16. November 2011 ist der Grosse Rat dem Antrag des Regierungsrats gefolgt und hat die Motion in den nachfolgenden Anzug umgewandelt und dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Transparenz und vollständige Information ist eine Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb, auch für den politischen Wettbewerb. Daher ist es berechtigt, von politischen Parteien zu fordern, ihre Finanzen und Mittelherkunft offenzulegen. Einer umfassenden Offenlegung stehen jedoch Persönlichkeits- und Datenschutzrechte, Schwierigkeiten der praktischen Realisierung sowie als Konsequenz ein Kontrollapparat und die staatliche Parteienfinanzierung gegenüber. Darum hat der Grosse Rat am 3. Februar 2010 beschlossen, eine entsprechende Motion zur Offenlegung von Parteispenden nicht an den Regierungsrat zu überweisen.

Eine verbesserte Transparenz und Information ohne die negativen Effekte in Kauf nehmen zu müssen ist dann möglich, wenn die Offenlegung von Zuwendungen an Parteien nicht namentlich erfolgt, sondern pauschalisiert. Dabei sind die Summen so in Kategorien abzubilden, dass der Bürgerin und dem Bürger die wesentliche Information zum Wahlscheid vorliegt.

Die Motionäre stellen sich eine solche Offenlegung am Beispiel einer fiktiven Partei wie folgt vor:

- A) natürliche Personen, total Zuwendungen = CHF 109'818, von Parteimitgliedern CHF 64'500, 83 Zuwendungen < 10'000 im Gesamtumfang von CHF 54'386, 3 Einzelpersonen mit insgesamt Zuwendungen > 10'000 wie folgt: 12'000; 18'432; 25'000
- B) juristische Personen, total Zuwendungen = CHF 142'700, 8 Zuwendungen < 10000 im Gesamtumfang von CHF 19'700, 7 Einzelspenden > 10'000 wie folgt: 3 x 10'000; 25'000; 40'000; 13'000; 15'000

Alle 15 Zuwendungen aller juristischen Personen nach Branchen

- Finanzen (Banken, Versicherungen etc.): 5 Zuwendungen total CHF 52'700
- Chemie/Pharma: 2 Zuwendungen total CHF 40'000
- Verkehr/Transport/Logistik: 5 Zuwendungen total CHF 20'000
- Handel: 1 Zuwendung total CHF 10'000
- Verarbeitendes Gewerbe/Industrie: CHF 0

- Energie/Wasser: CHF 0
- etc. (weitere zu definieren)
- sonstige nicht-gewerblichen Organisationen: 2 Zuwendungen à total CHF 20'000

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, die den Parteien vorschreiben, dass sie ihre finanziellen Mittel wie folgt öffentlich transparent machen müssen:

- Summe aller Zuwendungen natürlicher Personen, aufgeteilt in Parteimitglieder und andere
- Summe der Zuwendungen natürlicher Personen von jährlich weniger als CHF 10'000 mit Angabe der Anzahl der Einzelzuwendungen (inkl. Mitgliederbeiträge)
- Liste der Höhe der Beträge der jährlichen Zuwendungen natürlicher Personen von jährlich pro Person kumuliert CHF 10'000 und mehr
- Summe aller Zuwendungen juristischer Personen
- Summe der jährlichen Zuwendungen juristischer Personen von weniger als CHF 10'000 mit Angabe der Anzahl der Einzelzuwendungen
- Liste der Beträge der jährlichen Zuwendungen juristischer Personen CHF 10'000 und mehr
- Darstellung der Anzahl und Summen aller jährlichen Zuwendungen juristischer Personen nach Branchen, wobei sich die Abgrenzung der Branchen nach einer gängigen bekannten Definition richtet. Als eine Branche werden ebenfalls "sonstige nicht-gewerbliche Organisationen" dargestellt (z.B. nationale Mutterpartei, Verbände, Vereine, Stiftungen etc.)

David Wüest-Rudin, Aeneas Wanner, Dieter Werthemann, Bülent Pekerman, Martina Bernasconi, Emmanuel Ullmann“

1. Die Diskussion um Transparenzvorschriften

1.1 Geschichte der Diskussion im Kanton Basel-Stadt

Das Thema der Offenlegung von finanziellen Zuwendungen an Parteien und kandidierende Personen war im Kanton Basel-Stadt wiederholt Gegenstand der politischen Diskussion. Bereits während der Arbeiten zur Revision der Kantonsverfassung tauchte die Idee auf, den politischen Akteuren gewisse Offenlegungsvorschriften aufzuerlegen. Im Vernehmlassungsverfahren überwogen allerdings die negativen Rückmeldungen zu einem entsprechenden Verfassungsartikel, der auch die Grundlage für eine staatliche Parteienfinanzierung gewesen wäre. Entsprechend wurden die fraglichen Bestimmungen wieder aus dem Verfassungsentwurf entfernt. Auch der Grosse Rat lehnte es an seiner Sitzung vom 3. Februar 2010 ab, eine Motion zu überweisen, welche die Offenlegung finanzieller Zuwendungen an politische Parteien und Kandidaten und Kandidatinnen bei Wahlen in die Regierung, die eidgenössischen Räte und die Gerichte zum Gegenstand hatte (Motion Greta Schindler und Konsorten [Nr. 09.5157.01]).

Der vorliegend zur Debatte stehende Anzug David Wüest Rudin und Konsorten wurde im Grossen Rat am 18. Mai 2011 als Motion eingereicht. Der Regierungsrat berichtete dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme vom 10. August 2011 zu diesem Geschäft (Schreiben Nr. 11.5083.02). Der Regierungsrat führte in seiner Stellungnahme aus, dass er eine generelle Verpflichtung der Parteien zur öffentlichen Deklaration der Herkunft und der Verwendung sämtlicher finanzieller Zuwendungen grundsätzlich ablehne, dass er jedoch bereit sei, die Offenlegung von Wahlspenden an politische Parteien und Kandidierende zu prüfen. Er teilte die Ansicht der Motionäre, dass mit dem Verzicht auf die namentliche Nennung von Spenderinnen und Spendern wesentliche Bedenken ausgeräumt werden könnten, die gegen die Schaffung von Transparenzvorschriften regelmässig vorgebracht würden. Dennoch erschien ihm das in der Motion vorgeschlagene Modell als eher schwerfällig und in der Praxis schwierig umsetzbar. Der Regierungsrat wies ebenso darauf hin, dass die Motion diverse Vollzugsfragen aufwerfe, deren Lösung im Einzelnen jeweils sehr umstritten sei. Der Regierungsrat sprach sich zudem gegen Regelungen aus, die lediglich die finanziellen Zuwendungen an politische Parteien beträfen, Spenden an die übrigen politischen Interessensgruppierungen jedoch weiterhin unreguliert liessen. Der Grosse Rat folgte dem Antrag

des Regierungsrats und überwies die Motion anlässlich seiner Sitzung vom 16. November 2011 schliesslich als Anzug.

1.2 Stand der Debatte auf Bundesebene: Reaktionen auf den GRECO-Bericht

Der Regierungsrat wies in seinem Bericht vom 10. August 2011 darauf hin, dass das Thema der Parteienfinanzierung und die Frage der Offenlegungsvorschriften von finanziellen Zuwendungen an politische Akteure auch auf Bundesebene regelmässig diskutiert werden. Dabei wurde aufgezeigt, dass die Debatten auf Bundesebene auch vor dem Hintergrund der internationalen Bestrebungen zur Eindämmung der Korruption geführt würden. So war zum Berichtszeitpunkt absehbar, dass die Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO), eine Kommission des Europarats, im Anschluss an ihre in der Schweiz durchgeführte Länderüberprüfung die Schweiz kritisch beurteilen würde. Die GRECO verabschiedete ihren Bericht am 21. Oktober 2011. Am 2. Dezember 2011 wurde er generell publiziert. Wie erwartet, fiel dieser Bericht für die Schweiz eher ungünstig aus. 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 gefährde dies die freie Willensbildung und das Recht der unverfälschten Stimmabgabe der Stimm- und Wahlberechtigten. Die GRECO konstatierte, dass es zwischen den politischen Parteien keinen Konsens gäbe in dieser Frage. Die GRECO fordert die Schweiz schliesslich mit sechs konkreten "Empfehlungen" dazu auf, Massnahmen zur Erhöhung der Transparenz zu ergreifen.

Mit Schreiben vom 15. Februar 2012 bat die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD die Kantonsregierungen, die GRECO-Empfehlungen zu prüfen. Der Bundesrat traf seinerseits am 10. April 2013 mit einer Delegation der Staatengruppe GRECO zusammen. Er legte der GRECO-Delegation dar, dass diverse schweizerische Eigenheiten einer gesetzlichen Umsetzung der Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung entgegenstünden. So sei die Schweiz geprägt von Föderalismus und direkter Demokratie. Weiter seien das politische Leben und die Finanzierung der Parteien in der Wahrnehmung der Bevölkerung weitgehend Sache des privaten Engagements und nicht Angelegenheit des Staates. Die Schweiz unterscheide sich in drei Punkten wesentlich von anderen Ländern: Die direkte Demokratie führe zu zahlreichen Abstimmungen mit unterschiedlichen politischen Akteuren. Eine gesetzliche Regelung für alle Akteure würde einen grossen und kostenintensiven Aufwand verursachen. Gegen eine einheitliche Bundesregelung spräche sodann das föderalistische System in der Schweiz, das den Kantonen in vielen Bereichen eine grosse Autonomie zugestehe. Als dritten Punkt erinnerte der Bundesrat daran, dass das schweizerische politische System in erster Linie ein Milizsystem sei, das auf privatem Engagement beruhe. Der Finanzierungsbedarf der politischen Parteien sei gegenüber den professionalisierten Parteien in anderen Ländern bedeutend geringer. Entsprechend habe in der Schweiz auch die Parteienfinanzierung keine Tradition.

1.3 Neuere Entwicklungen in anderen Kantonen

Im Kanton Basel-Landschaft wurde am 9. Juni 2013 die von den JUSO eingereichte "Transparenz-Initiative: Stoppt die undurchsichtige Politik" mit 56.8% aller Stimmen abgelehnt. Die Initiative verlangte die Aufnahme einer Bestimmung in die Kantonsverfassung, wonach die politischen Parteien und andere Organisationen, die sich an Abstimmungen und Wahlen beteiligen, ihre Finanzen offenzulegen hätten. Die Initiative sah vor, dass eine jährliche Liste die Spenderinnen und Spender sowie der von ihnen gespendete Betrag nennen sollte (für juristische Personen ab 1'000 Franken, für natürliche Personen ab 5'000 Franken), bei Abstimmungen hätten die am Abstimmungskampf beteiligten Gruppen ein entsprechendes Budget einreichen müssen. Der Regierungsrat oder eine von ihm bezeichnete Stelle hätte die Richtigkeit der Angaben überprüfen sollen und bei Verletzung der Vorschriften wären den Parteien sowie deren Fraktionen sämtliche öffentlichen Mittel für die folgende Legislatur gestrichen worden.

Im Zürcher Kantonsparlament scheiterte am 17. Juni 2013 eine parlamentarische Initiative, mit der verlangt wurde, dass die politischen Parteien Namen und Beträge der Spender und Spenderinnen offenzulegen hätte, sofern deren Beiträge mehr als 5'000 Franken pro Kalenderjahr betragen (Parlamentarische Initiative 230/2011 "Transparenz in der Parteienfinanzierung").

2. Die GRECO-Empfehlungen und ihre Beurteilung im Lichte des Anzugs Wüest-Rudin

Die sechs Empfehlungen der GRECO betreffen die Einführung von Vorschriften zur Rechnungslegung von Wahlkampagnen und Buchführungsregeln für politische Parteien inklusive Sicherstellung, dass der Öffentlichkeit angemessene Finanzinformationen zur Verfügung stehen (Empfehlung i); die Einführung von Vorschriften zur Meldung von politischen Spenden einschliesslich des Verbots der Annahme von anonymen Spenden (Empfehlung ii); die Suche nach Möglichkeiten zur Erhöhung der Transparenz im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen durch Dritte (Empfehlung iii); die Einführung einer unabhängigen Überprüfung der Buchführung von Wahlkampagnen und von politischen Parteien, die zur Buchführung verpflichtet sind (Empfehlung iv); die Schaffung einer unabhängigen Kontrolle der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen (Empfehlung v) sowie die Einführung von Vorschriften, welche die Regeln über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen kombinieren (Empfehlung vi). Diese Empfehlungen sollen nun nachstehend einzeln diskutiert und mit den Anliegen des Anzugs Wüest-Rudin konfrontiert werden.

2.1 Einführung von speziellen Buchführungsregeln für politische Parteien sowie einer unabhängigen Überprüfung der Buchführung

Die GRECO fordert die Einführung von spezifischen Buchführungsregeln für politische Gruppierungen, mit denen eine umfassende und angemessene Rechnungslegung verlangt wird und die garantieren, dass der Öffentlichkeit angemessene Finanzinformationen zur Verfügung stehen.¹ Zudem sei die Buchführung der politischen Parteien einer unabhängigen Prüfung zu unterstellen.² Beide GRECO-Forderungen greifen in die privatautonome Konstituierung von politischen Gruppierungen ein.

In der Schweiz sind politische Parteien und Gruppierungen privatrechtlich organisiert, wobei die Vereinsform vorherrscht. Entsprechend wird die Frage, nach welchen Grundsätzen die Buchführung und die Rechnungslegung zu erfolgen hat, von den Regeln des Vereinsrechts gemäss den Vorschriften des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) beherrscht. Das ZGB bestimmt dabei lediglich, dass Vereine ihre Geschäftsbücher "sinngemäss" entsprechend den Vorschriften über die kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung zu führen haben. Die Grundsätze der ordnungsgemässen Buchführung sind im Obligationenrecht (OR; SR 220) verankert und umfassen insbesondere die Forderung nach einer vollständigen, wahrheitsgetreuen und systematischen Erfassung der Geschäftsvorfälle und Sachverhalte, den Belegnachweis für die einzelnen Buchungsvorgänge, die Klarheit, die Zweckmässigkeit sowie die Nachprüfbarkeit der Buchführung (Art. 957a Abs. 2 OR). Hat ein Verein keine Bilanzsumme über 10 Millionen Franken oder einen Umsatzerlös über 20 Millionen Franken und beschäftigt er nicht mehr als 50 Vollzeitstellen, so ist er in der Ordnung der Revision frei, das heisst es obliegt seinen Statuten bzw. der Vereinsversammlung, die Art der Revision zu regeln. Die Bestimmungen des Privatrechts enthal-

¹ Empfehlung i) der GRECO im Wortlaut "i. (i) für die politischen Parteien und die Rechnungslegung von Wahlkampagnen Buchführungsregeln einzuführen, mit denen eine umfassende und angemessene Rechnungslegung verlangt wird; (ii) dafür zu sorgen, dass die Einnahmen, die Ausgaben, die Aktiven und die Passiven detailliert und umfassend verbucht und in angemessener Form dargelegt werden; (iii) die Möglichkeiten für eine Konsolidierung der Buchführung im Hinblick darauf zu prüfen, dass die kantonalen und kommunalen Sektionen der Parteien sowie die Rechtsträger, die ihnen direkt oder indirekt angegliedert sind oder anderweitig unter ihrer Kontrolle stehen, miteinbezogen werden; (iv) dafür zu sorgen, dass der Öffentlichkeit angemessene Finanzinformationen problemlos und rechtzeitig zur Verfügung stehen; und (v) die Kantone gegebenenfalls einzuladen, ihre eigene Regelung im Sinne dieser Empfehlung anzupassen."

² Empfehlung iv) der GRECO im Wortlaut: iv. (i) im Rahmen des Möglichen eine unabhängige Überprüfung der Buchführung von Wahlkampagnen und von politischen Parteien, die zur Buchführung verpflichtet sind, zu gewährleisten; und (ii) die Kantone einzuladen, die gleichen Massnahmen zu realisieren."

ten somit keinerlei Verpflichtung zu einer Finanztransparenz. Es ist ausreichend, dass die gemäss Statuten zuständigen Organe die Finanzflüsse nachvollziehen können. Nicht erforderlich ist es, dass jederzeit alle Mitglieder oder gar die Öffentlichkeit Einsicht in die detaillierten Einzelheiten des Geschäftsbuchs haben.

Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung erscheint es fraglich, ob die Kantone überhaupt die Kompetenz zum Erlass von Buchführungs- und Revisionsvorschriften für vereinsmässig organisierte politische Gruppierungen besitzen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass das ZGB mit seinem Verzicht auf strengere Vorschriften die Buchführungs- und Revisionspflicht der Vereine bereits abschliessend geregelt hat. Entsprechend besteht in diesem Bereich kaum Raum für zusätzliche kantonale Vorschriften. Eine allfällige Umsetzung der von der GRECO erhobenen Forderung, für politische Gruppierungen seien ausführliche Buchführungs- und Rechnungslegungsvorschriften einzuführen, wäre demnach der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

2.2 Erhöhung der Transparenz im Bereich der Spendenfinanzierung

Für die GRECO besteht grundsätzlich ein grosser Bedarf an Erhöhung der Transparenz der Spenderinnen und Spender im Bereich der Parteienfinanzierung. Die GRECO hält fest, dass die Namen der Unterstützenden ab einem bestimmten Betrag zu nennen seien. Zudem müsse es den Parteien untersagt werden, anonyme Spenden entgegen zu nehmen.³ Weiter sollte generell nach Möglichkeiten gesucht werden, wie die Transparenz im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen durch Dritte erhöht werden könnte.⁴

Fehlt es den Kantonen auch an der verfassungsmässigen Kompetenz zur Einführung von eigentlichen Buchführungs- und Rechnungslegungsvorschriften für vereinsmässig organisierte politische Gruppierungen, so verfügen sie doch über einen grossen Spielraum zur Umsetzung der weiteren Forderungen der GRECO, wonach die Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung zu erhöhen sei.

Bis anhin haben lediglich die Kantone Tessin und Genf Transparenzvorschriften für politische Parteien und Gruppierungen eingeführt. Das Tessiner Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte vom 7. Oktober 1998 (LEDP-TI) bestimmt in Art. 114, dass Parteien und politische Gruppierungen der Staatskanzlei jährlich sämtliche Spenden melden müssen, die den Betrag von 10'000 Franken übersteigen.⁵ Die Staatskanzlei publiziert die Namen der Spenderinnen und Spender im Amtsblatt. Verstösst eine Partei oder eine Gruppierung gegen die Meldungspflicht, so werden ihr die Fraktionsbeiträge gestrichen. Art. 115 LEDP-TI sieht überdies vor, dass Kandidierende bei kantonalen Wahlen die Namen von Spenderinnen und Spendern bekannt geben müssen, sofern die Zuwendung 5'000 Franken übersteigt. Als Sanktion sieht das Tessiner Gesetz eine Busse von 7'000 Franken vor. Auch im Kanton Genf ist eine entsprechende Regel im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte verankert (LEDP-GE)⁶. Hier sieht Art. 29a LEDP-GE vor, dass die Parteien und politischen Gruppierungen, welche an kantonalen Wahlen oder an Kommunalwahlen in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern teilnehmen, der Staatskanzlei eine Liste mit Spenderinnen und Spendern einreichen müssen. Das Gesetz enthält weiter ein Verbot von anonymen Spenden. Wer gegen die Transparenzvorschriften verstösst, wird damit sanktioniert, dass er keinen Zugang zu den staatlichen Plakatwänden erhält. Zum andern werden der Partei bzw. der politischen Gruppierung keine Beträge im Rahmen der staatlichen Parteienförderung ausgerichtet. Eine solche ist im Kanton Genf bis zu einem Maxi-

³ Empfehlung ii) der GRECO im Wortlaut: "ii.(i) für die politischen Parteien und die Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen die generelle Verpflichtung einzuführen, alle erhaltenen Spenden (einschliesslich der Sachspenden), die einen bestimmten Betrag übersteigen, zu melden und die Identität der Spenderinnen und Spender anzugeben; (ii) ein generelles Verbot von Spenden einzuführen, die von Personen oder Institutionen stammen, welche ihre Identität gegenüber der politischen Partei oder der kandidierenden Person nicht preisgeben; und (iii) die Kantone, in denen bislang keine solchen Massnahmen realisiert wurden, zur Einleitung der entsprechenden Schritte einzuladen."

⁴ Empfehlung iii) der GRECO im Wortlaut: "(i) nach Möglichkeiten zu suchen, mit denen die Transparenz im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen durch Dritte erhöht werden kann; und (ii) die kantonalen Behörden einzuladen, ebenfalls Überlegungen zu diesen Fragen anzustellen."

⁵ Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP-TI) vom 7. Oktober 1998 (RL 1.3.1.1)

⁶ Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE) vom 15. Oktober 1982 (A 5.05)

malbetrag von 10'000 Franken für jede Gruppierung vorgesehen, die in einer Proporzwahl mindestens 5% oder bei einer Majorzwahl mindestens 20% der Stimmen auf sich vereinigen kann. Eine Busse ist demgegenüber nicht vorgesehen. Die Verpflichtung zur Offenlegung von Spenden trifft auch die Abstimmungskomitees, die sich im Rahmen einer Abstimmung parteiunabhängig oder parteiübergreifend formieren. Auch diese haben die Namen ihrer Spenderinnen und Spender offenzulegen, widrigenfalls ihnen den Zugang zu den staatlichen Plakatwänden verwehrt wird.

Auch im Kanton Basel-Stadt wurde die Einführung von Transparenzvorschriften schon mehrfach diskutiert. Noch im Jahr 2010 fand eine Motion, welche die Offenlegung von finanziellen Zuwendungen an politische Parteien und Kandidierende bei Wahlen in die Regierung, die eidgenössischen Räte und die Gerichte gefordert hatte, keine Mehrheit im Grossen Rat (Motion Greta Schindler und Konsorten). Die Mehrheit des Grossen Rates vertrat die Ansicht, dass es keiner erhöhten Transparenz bei der Parteienfinanzierung bedürfe, wobei insbesondere die Pflicht zur Bekanntgabe der Namen der Spenderinnen und Spendern als unverhältnismässiger Eingriff in die Rechte der politischen Gruppierungen und in die Rechte der Spendenden abgelehnt wurde. Vor dem Hintergrund dieser Ablehnung erfolgte schliesslich der hier zu diskutierende Vorstoss von David Wüest-Rudin, der ein System zur Offenlegung von Spenden anregt, welches die Anonymität der Spendenden zwar gewährleistet, aber dennoch die Transparenz erhöht, indem die Deklaration der finanziellen Zuwendungen pauschaliert nach Branche erfolgen soll. Der Regierungsrat anerkannte in seinem Bericht zu diesem ursprünglich als Motion eingereichten Vorstoss vom 10. August 2011 (Schreiben Nr. 11.5083.02), dass der Verzicht auf die namentliche Nennung der Spendenden – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der abgelehnten Motion Greta Schindler und Konsorten –, ein Vorteil des vorgeschlagenen Modells darstelle. Im Lichte der nun vorliegenden GRECO-Empfehlungen, welche sowohl die namentliche Nennung der Spendenden fordern als auch ein zwingendes Verbot der Entgegennahme von anonymen Spenden enthalten, muss nun allerdings festgehalten werden, dass Regeln, welche im Kern die Anonymität der Spendenden gewährleisten, den Anforderungen der GRECO an die Transparenz im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen nicht entsprechen würden.

2.3 Sanktionen

Die GRECO empfiehlt schliesslich, dass die Vorschriften zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen zu kombinieren seien.⁷

Vorab gilt es festzuhalten, dass die Kantone lediglich eine Kompetenz zum Erlass von Strafvorschriften im Bereich des Übertretungsstrafrechts besitzen. Dies bedeutet, dass als Sanktionen weder die Freiheits- noch die Geldstrafe in Betracht kommen, sind doch diese Strafen ausschliesslich für Vergehen und Verbrechen vorgesehen (Art. 10 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937; StGB; SR 311.0). Als Strafe für eine Übertretung kommt demgegenüber zunächst eine Busse in Betracht (Art. 103 StGB). Ein Verstoss gegen die Transparenzvorschriften kann etwa im Kanton Tessin mit einer Busse von bis zu 7'000 Franken sanktioniert werden, der Kanton Genf hat demgegenüber auf die Busse als Sanktionsdrohung verzichtet. Es sind jedoch nicht nur Bussen, sondern auch administrative Sanktionen wie etwa der Entzug von Vorteilen denkbar, die einer politischen Gruppierung oder den Kandidierenden grundsätzlich zustehen würden. Sowohl der Kanton Tessin als auch der Kanton Genf ahnden Verstösse gegen die Transparenzbestimmungen mit einer Streichung oder einer Kürzung der Fraktionsbeiträge. Im Kanton Genf, wo die politischen Gruppierungen im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung vom Kanton auch aktiv finanziell unterstützt werden und wo den politischen Gruppierungen ein privilegierter Zugang zu den staatlichen Plakatwänden gewährt wird, droht bei einem Verstoss gegen die Transparenzvorschriften überdies die Streichung der staatlichen Unterstützung.

⁷ Empfehlung vi) der GRECO im Wortlaut: "vi. die Vorschriften zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen zu kombinieren."

Es ist davon auszugehen, dass die Instrumente, mit denen die Kantone Tessin und Genf mögliche Verstösse gegen die Transparenzvorschriften ahnden können, den Standard erfüllen, welcher die GRECO als Basis für wirksame Sanktionen betrachtet. Der hier zu diskutierende Anzug äussert sich demgegenüber nicht zur Frage von möglichen Sanktionen.

3. Varianten zur Umsetzung möglicher Transparenzvorschriften im Kanton Basel-Stadt

3.1 Umsetzung der GRECO-Empfehlungen

Würde der Kanton Basel-Stadt auf seinem Gebiet die Umsetzung der GRECO-Empfehlungen anstreben, so könnte er sich grundsätzlich an den gesetzlichen Regelungen der Kantone Tessin und Genf orientieren. Der Kern von derartigen Transparenzbestimmungen bildete somit die Verpflichtung der politischen Gruppierungen und der einzelnen Kandidierenden für kantonale politische Ämter, sämtliche Spenden ab einer gewissen Höhe sowie deren Herkunft offen zu deklarieren. Im Hinblick auf die föderale Zuständigkeitsordnung würde es sich empfehlen, diese Verpflichtung an die Voraussetzung zu knüpfen, dass die politischen Gruppierungen sich aktiv an einer kantonalen Wahl oder Abstimmung beteiligen. Analog zur Lösung der Kantone Tessin und Genf könnten diese Meldungen an die Staatskanzlei erfolgen, welche die fraglichen Listen anschliessend im Kantonsblatt publizieren würde.

Schliesslich müsste geregelt werden, mit welchen Sanktionen ein Verstoß gegen die Transparenzvorschriften zu ahnden wäre. Im Falle von Gruppierungen, die sich an den Grossratswahlen beteiligen, könnte zunächst an einen Entzug oder an eine Kürzung der Beiträge gedacht werden, welche den Fraktionen gemäss § 13 Abs. des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO; SG 152.100) ausgerichtet werden. Unklar bleibt dagegen, mit welchen Sanktionen Abstimmungskomitees zu belegen wären, welche gegen die Transparenzvorschriften verstossen oder Gruppierungen oder einzelne Kandidierende, welche die Wahl in das angestrebte Amt nicht schaffen. Der Kanton Basel-Stadt kennt nämlich weder eine staatliche Parteienfinanzierung noch ein mit dem Kanton Genf vergleichbares unentgeltliches Bereitstellen von Werbeflächen im Vorfeld von Urnengängen. Als Sanktion fiel in diesen Fällen demnach ausschliesslich eine Busse in Betracht. Weil es sich bei diesen möglichen Vorschriften um "grundlegende und wichtige Bestimmungen" im Sinne von § 83 Abs. 1 KV handelte, wären sie vom Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen, wobei die einzelnen Paragraphen wohl in das bestehende Wahlgesetz zu integrieren wären.

3.2 Umsetzung des Modells 'Motion David Wüest-Rudin und Konsorten'

Es darf nun nicht übersehen werden, dass sich der Grosse Rat letztmals im Jahr 2010 gerade *gegen* Vorschriften ausgesprochen hat, wie sie soeben kurz skizziert worden sind und wie sie den Anforderungen der GRECO entsprechen würden. Der politische Widerstand gegen Transparenzregeln konzentriert sich insbesondere auf die Pflicht zur namentlichen Nennung der Spenderinnen und Spender. Kernpunkt des hier zur Diskussion stehenden Anzugs Wüest-Rudin wäre jedoch eine Offenlegungspflicht, welche die politischen Gruppierungen gerade nicht zur Preisgabe der Identität der Spenderinnen und Spender verpflichten würde. Es wäre somit denkbar, dass ins Wahlgesetz eine Vorschrift eingefügt würde, welche sämtlichen politischen Gruppierungen, die an kantonalen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen, verpflichtet, ihre finanziellen Zuwendungen periodisch der Staatskanzlei zu melden, ohne die Identität der Spenderinnen und Spender offenzulegen. Würde dem Anliegen des Anzugstellers gefolgt, müssten die Spenden verschiedenen Kategorien (Branche, natürliche oder juristische Personen) zugeordnet werden. Die Bildung dieser Kategorien müsste nach formellen (natürliche oder juristische Personen) und nach inhaltlichen Gesichtspunkten (Bildung von Branchen, Unterteilung der Wirtschaftszweige) erfolgen. Bei der Formulierung des Gesetzestextes müsste einerseits das Grundanliegen des Anzugs berücksichtigt werden, wonach eine möglichst grosse Transparenz im Bereich der Spendenfinan-

zierung von politischen Gruppierungen erreicht werden sollte. Die Umsetzung dieses Anliegens bedingte somit eine möglichst feine Abstimmung der einzelnen Kategorien. Auf der andern Seite wäre jedoch zu berücksichtigen, dass mit jeder zusätzlichen Kategorie auch die Schwerfälligkeit des Modells im Ganzen erheblich erhöht würde. Schliesslich wäre zu beachten, dass die Kernforderung dieses Modells die Anonymität der individuellen Spenderinnen und Spender gewährleisten möchte. Entsprechend wäre es auch den politischen Gruppierungen selbst zu überlassen, die Zuordnung einer Spende zu einer bestimmten Kategorie vorzunehmen. Eine allfällige staatliche Kontrolle (beispielsweise durch die Staatskanzlei) erschiene dagegen mit dem Gebot der Anonymität unvereinbar.

Im Hinblick auf eine mögliche Umgehungsproblematik wäre die Pflicht zur Deklaration der Spenden von den politischen Gruppierungen wohl auch auf die einzelnen Kandidierenden für kantonale politische Ämter auszudehnen. Andernfalls könnte die Pflicht zur Deklaration einer Parteispende leicht umgangen werden, indem sie einfach als Spende für eine individuelle Person entgegen genommen würde.

Auch diese im Vergleich zu den GRECO-Empfehlungen reduzierten Transparenzvorschriften wären wohl mit einer Sanktionsdrohung für den Fall ihrer Nichteinhaltung zu verbinden. Als mögliche Sanktionen wären wiederum eine Busse sowie die Kürzung der Fraktionsbeiträge denkbar.

4. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Regierungsrat möchte sich der Einführung von kantonalen Transparenzvorschriften nicht grundsätzlich verschliessen. Er ist zudem auch weiterhin der Ansicht, dass eine allfällige Regulierung nicht nur die politischen Parteien, sondern sämtliche politischen Gruppierungen sowie auch die Kandidierenden für kantonale politische Ämter betreffen sollte.

Der Regierungsrat hat bereits in seinem Bericht vom 10. August 2011 (Schreiben Nr. 11.5083.02) darauf hingewiesen, dass er die im Anzug vorgesehene Kategorienbildung nach Branchen als eher schwerfällig erachtet. Auch wenn es grundsätzlich möglich wäre, Kategorien zu bilden, wird die Umsetzung des Modells in der Praxis immer Abgrenzungsprobleme aufwerfen. Die Umsetzung des Modells, wie es die Anzugstellenden vorschlagen, birgt weiter den grossen Nachteil, dass das Modell die Hauptforderung der GRECO gerade *nicht* erfüllt. Eine "Offenlegung" im Sinne der GRECO liegt nur vor, wenn die Herkunft der Spenden für die Öffentlichkeit nachvollziehbar ist. Dies schliesst jedoch jede anonyme Bekanntgabe aus. Die bloss summarische Zusammenfassung der Spenden in Kategorien genügt somit den internationalen Anforderungen nicht. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass die Umsetzung des Modells, wie es der Anzug vorschlägt, nicht dazu führen würde, dass die Diskussionen um die *vollständige* Offenlegung der Finanzflüsse bei politischen Gruppierungen verstummen werden. Zudem würde der Kanton Basel-Stadt mit dem vorgeschlagenen Modell einen Sonderweg einschlagen, dessen wahrer Nutzen jedoch fraglich bleibt.

Mit der Frage, wie die Einhaltung von allfälligen Transparenzvorschriften gemäss dem Modell David Wüest-Rudin gewährleistet werden könnte, verbinden sich weitere Schwierigkeiten. Wird nämlich am Grundsatz festgehalten, dass die Anonymität der Spendenden zu gewährleisten ist, so muss es konsequenterweise den politischen Gruppierungen selbst überlassen bleiben, die Zuordnung der jeweiligen Spende zu einer bestimmten Kategorie vorzunehmen. Das Gebot der unabhängigen Kontrolle lässt sich mit dem Schutz der Anonymität nicht vereinbaren. Ob ein solches Modell, das ausschliesslich auf dem System der nicht überprüfbaren Selbstdeklaration beruht, das Vertrauen der Öffentlichkeit geniessen würde, erscheint dahingestellt. Damit steht jedoch auch in Frage, ob das Modell prinzipiell geeignet wäre, überhaupt einen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz zu leisten.

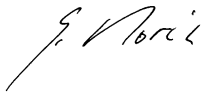
In Würdigung der Gesamtumstände vertritt der Regierungsrat deshalb die Ansicht, dass darauf verzichtet werden sollte, das im Anzug vorgeschlagene Modell der Transparenzvorschriften weiter zu verfolgen. So ist es fraglich, welcher Nutzen von der Umsetzung eines Vorschlags erwartet werden kann, der im Grundsatz (Transparenzvorschriften) politisch höchst umstritten ist, der aber die zentrale Forderung des Transparenzgebots, wie sie sich in den Empfehlungen der GRECO spiegelt, nicht erfüllt. Der vermeintliche Vorteil des Modells Wüest-Rudin – die Gewährleistung der Anonymität der Spenderinnen und Spender –, erscheint aus der Perspektive des Transparenzgebots mit der Forderung nach Transparenz gerade unvereinbar.

Der Regierungsrat gelangt deshalb zum Schluss, dass sich die Einführung von allfälligen kantonalen Regeln im Bereich der Transparenz der Finanzierung von politischen Gruppierungen grundsätzlich an den Empfehlungen der GRECO orientieren sollte. Es ist jedoch daran zu erinnern, dass sich der Grosse Rat noch mit Beschluss vom 3. Februar 2010 ganz grundsätzlich gegen die Einführung von kantonalen Regeln im Bereich der Parteienfinanzierung ausgesprochen hat. Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass weitere Schritte in diesem Bereich erst dann unternommen werden sollten, wenn ein breiter politischer Wille erkennbar ist, entsprechende Vorschriften in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen. Von sich aus wird der Regierungsrat dagegen keine Gesetzgebungsarbeiten einleiten.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend „Erhöhung der Transparenz der Parteienfinanzierung“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin