



An den Grossen Rat

18.5199.02

PD/P185199

Basel, 12. Dezember 2018

Regierungsratsbeschluss vom 11. Dezember 2018

Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Erhöhung der Transparenz der Parteien- und Abstimmungsfinanzierung – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. September 2018 die nachstehende Motion David Wüest-Rudin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Transparenz und vollständige Information sind eine Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb, auch für den politischen Wettbewerb. Daher ist es berechtigt, von politischen Parteien und Wahl-/Abstimmungskomitees zu fordern, Finanzen und Mittelherkunft offenzulegen. Regelmässig rügen Organisationen, die sich dem Kampf von Korruption und der Förderung von Demokratie verschrieben haben, die Schweiz für ihre intransparente Finanzierung von Parteien, Wahlen und Abstimmungen. Sie befürchten potentiell eine Beeinflussung von Politik und demokratischen Entscheiden durch Geldgeber und empfehlen, dass die politischen Parteien, die Kandidierenden bei Wahlen sowie die Komitees bei Abstimmungen die Quellen der erhaltenen finanziellen Zuwendungen, die einen gewissen Betrag übersteigen, offenlegen. Die gängigen bisher in der Schweiz eingebrachten Vorschläge zur Regelung einer Offenlegungspflicht haben oft zwei wesentliche Mängel: Erstens werden in der Regel nur Spenden zur Offenlegung verpflichtet, nicht jedoch weitere finanziellen Beiträge oder Zuwendungen anderer Art, die ebenfalls wesentlich sind, wie zum Beispiel Mitgliederbeiträge, Parteisteuern, Mandatsabgaben usw. oder auch geldwerte Leistungen wie das zur Verfügung stellen von bezahltem Personal (wenn z.B. ein Verband sein Personal einer Partei oder einem Komitee zur Verfügung stellt oder für sie unter eigener Rechnung arbeitet) oder von Räumlichkeiten und anderen Infrastrukturen. Eine Beschränkung auf Spenden erreicht nur eine halbherzige Transparenz. Zweitens stehen einer umfassenden Offenlegung bei natürlichen Personen Persönlichkeits- und Datenschutzrechte und die freie Wahrnehmung der politischen Rechte entgegen. Es ist ein legitimes Anliegen, als natürliche Person ein politisches Anliegen auch finanziell zu unterstützen, dies aber nicht öffentlich machen zu wollen. Das ist vergleichbar mit dem Recht auf Wahrung des Abstimmungsgeheimnisses. Eine Regelung sollte Transparenz schaffen und diese zwei Mängel vermeiden. Umstritten ist bei Transparenzregeln oft, wo die Betragslimite anzusetzen ist, ab welcher die Offenlegungspflicht gilt. Es sollen nicht Klein- und Kleinstbeträge offengelegt werden, da dies ein unnötiger Aufwand und für die Fragestellung der potentiellen Beeinflussung irrelevant wäre. Die Motionäre wollen sich hier noch nicht festlegen, dies soll Gegenstand der parlamentarischen Ausarbeitung einer Vorlage auf Basis eines regierungsrätlichen Vorschlags sein. Der Regierungsrat wird beauftragt, innerhalb eines Jahres einen Ratschlag vorzulegen, mit dem die gesetzlichen

Grundlagen für eine Offenlegungspflicht für alle finanziellen Beiträge und alle geldwerten Leistungen an politische Parteien sowie an Wahl- und Abstimmungskämpfe geschaffen werden. Dazu zählen insbesondere Spenden, Mitgliederbeiträge, Parteisteuern, Mandatsabgaben sowie der Einsatz von bezahltem Personal und das zur Verfügungstellen von Infrastrukturen. Für die pro

Jahr bzw. pro Abstimmung/Wahl summierten finanziellen Zuwendungen von juristischen Personen sowie separat für diejenigen von natürlichen Personen werden Betragslimiten eingeführt, ab welchen die Offenlegungspflicht gilt. Den natürlichen Personen ist aus Gründen des Schutzes ihrer Persönlichkeit und der Ausübung ihrer politischen Rechte die Option zu ermöglichen, dass wohl das Total ihrer Zuwendungen, jedoch nicht ihr Name veröffentlicht wird, wobei Mandatsabgaben über der Betragsgrenze immer namentlich zu veröffentlichen sind.

David Wüest-Rudin, Aeneas Wanner, Katja Christ“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innerhalb eines Jahres einen Gesetzesentwurf vorzulegen, mit dem Grundlagen für eine Offenlegungspflicht für alle finanziellen Beiträge und alle geldwerten Leistungen an politische Parteien sowie an Wahl- und Abstimmungskämpfe geschaffen werden. Dazu sollen insbesondere Spenden, Mitgliederbeiträge, Parteisteuern, Mandatsabgaben sowie der Einsatz von bezahltem Personal und das Zurverfügungstellen von Infrastrukturen zählen. Für die pro Jahr bzw. pro Abstimmung/Wahl summierten finanziellen Zuwendungen von juristischen Personen sowie separat für diejenigen von natürlichen Personen sollen (vom Regierungsrat im Entwurf vorzuschlagende) Betragslimiten eingeführt werden, ab welchen die Offenlegungspflicht gelten soll. Den natürlichen Personen soll die Option ermöglicht werden, dass zwar das Total ihrer Zuwendungen, jedoch nicht ihr Name veröffentlicht wird, wobei Mandatsabgaben über der Betragsgrenze immer namentlich zu veröffentlichen sein sollen.

Auf Bundesebene bestehen keine spezifischen Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie der Wahl- und Abstimmungsfinanzierung. Die Regelung der Materie auf kantonaler Ebene steht somit im Einklang mit der Kompetenzordnung der Bundesverfassung, wonach die Kantone alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV). Zudem kann zusammengefasst festgehalten werden, dass eine kantonale Regelung der Parteien- sowie Wahl- und Abstimmungsfinanzierung der jeweiligen Organisationsautonomie von Bund und Kantonen (Art. 47 Abs. 2 BV) entspricht, als deren Ausdruck beispielsweise Art. 39 Abs. 1 BV festhält, dass der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten regelt, die Kantone diejenigen in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten (BGE 136 I 352; Kley, St. Galler Kommentar zu Art. 39 BV, 3. Aufl., Rz. 2; Basler Kommentar BV, Tschannen, Art. 39 N. 8). Auch das Grundrecht der Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 BV mit dem Schutz der freien Willensbildung und -ausübung sowie der weitgehend deklaratorisch wirkende Art. 137 BV zur Rolle der politischen Parteien stehen einer kantonalen Regelung nicht entgegen.

Auf Bundesebene ist derzeit die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» in den eidgenössischen Räten hängig, die laut Bundesrat bei einer Annahme nicht nur die Parteien, Abstimmungen und Wahlen auf Bundesebene betreffen würde, sondern auch gewisse Auswirkungen auf die «föderalistische Grundordnung» und somit auf die kantonalen Kompetenzen haben könnte (Botschaft des Bundesrates zur Transparenz-Initiative in BBI 2018 5623, 5633, 5662).

Ganz generell spricht somit zurzeit kein Bundesrecht gegen eine kantonale Regelung der Materie der Transparenz der Parteien- und Wahl-/Abstimmungsfinanzierung. Dementsprechend haben verschiedene Kantone (Tessin, Genf und Neuenburg) Normen zur Offenlegung der Finanzierung der politischen Parteien erlassen, und im März 2018 sind in zwei weiteren Kantonen (Schwyz und Freiburg) Volksinitiativen zu diesem Thema angenommen worden.

Auch wenn die Kantone grundsätzlich befugt sind, Bestimmungen zur Transparenz der Parteien- und Wahl-/Abstimmungsfinanzierung zu erlassen, befreit dies nicht davon, dass der konkrete Inhalt einer kantonalen Regelung zur Materie ebenfalls an den Vorgaben des Bundesrechts gemessen werden muss (siehe auch BGE 125 I 441 zur Bundesrechtswidrigkeit eines Absatzes der Tessiner Gesetzgebung zur Wahlkampffinanzierung) und somit im vorliegenden Fall die konkreten Motionsforderungen. Beispielsweise könnte der Bund zwar die kantonale Organisationsautonomie einschränken (siehe Botschaft des Bundesrates zur Transparenz-Initiative in BBI 2018 5662 f.), aber umgekehrt kann ein Kanton nicht in die Organisationshoheit des Bundes eingreifen. In der vorliegenden Motion wird nicht erwähnt, inwiefern sich die gewünschte Gesetzesvorlage auf kantonale Angelegenheiten, bzw. auf vom Kanton regelbare Angelegenheiten beschränken soll, was zwar an sich selbstverständlich ist, aber andererseits bezüglich der in der Motion erwähnten Wahlen und Abstimmungen dennoch Fragen aufwirft. Durch die in diesem Punkt offene Formulierung der Motion könnte sie der Regierungsrat bei einer allfälligen Überweisung aber bundesrechtskonform umsetzen.

Beachtlich für die Frage der Bundesrechtskonformität des Motionsinhaltes ist auch die Tatsache, dass politische Parteien meist als Vereine nach Art. 60 ff. ZGB organisiert sind. Gemäss

Art. 122 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes. Daher dürfte sich bei einer allfälligen Umsetzung der Motion der konkrete Gesetzesentwurf - vor allem bezüglich der Forderung der Offenlegung der von Vereinsmitgliedern zu zahlenden Mitgliederbeiträge, Parteisteuern und Mandatsabgaben - nicht als materielles Zivilrecht, beispielsweise als ergänzendes Vereinsrecht, erweisen (siehe auch Art. 6 ZGB). Es kann aber nicht bereits aufgrund des Motionsanliegens von einem Verstoss gegen Zivilrecht des Bundes ausgegangen werden, die Bundesrechtskonformität ist in einer allfälligen Umsetzungsvorlage zu wahren.

Die in der Motion verlangte Option der Anonymisierung von natürlichen Personen kann als grundsätzlich im Einklang mit den dafür angeführten rechtlichen Regelungen des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes, des öffentlich-rechtlichen Datenschutzes sowie des Abstimmungsgeheimnisses bezeichnet werden. Auch hier wird im Falle einer Überweisung die gewählte Umsetzung entscheidend sein.

Der Motionsinhalt entspricht im Übrigen den Bestimmungen der Kantonsverfassung Basel-Stadt, die, wie die Bundesverfassung, in § 43 KV den Schutz der politischen Rechte gewährleistet und in § 54 KV die Rolle der politischen Parteien erwähnt.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt, wobei für die vorliegende Materie grundsätzlich die Regelung auf Gesetzesstufe als passend zu bezeichnen ist. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Es handelt sich demnach um eine Motion im Sinne von § 42 Abs. 1 GO. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die in der Motion gesetzte Frist zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage der geforderten Massnahme innerhalb eines Jahres kann nicht als unmöglich bezeichnet werden.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

2.1 Basel-Stadt

Das Thema der Offenlegung von finanziellen Zuwendungen an Parteien und kandidierende Personen war im Kanton Basel-Stadt bereits wiederholt Gegenstand der politischen Diskussion.

Während der Arbeiten zur Revision der Kantonsverfassung nahm der Verfassungsrat in seiner Plenarsitzung vom 26. Februar 2002 einen Verfassungsartikel auf, der eine eigentliche staatliche Parteienförderung ermöglicht hätte. Die Bestimmungen des vorgeschlagenen Artikels sahen keine umfassende Pflicht zur Offenlegung der Parteieinnahmen vor. Dagegen hätten sie die politischen Parteien zur Rechenschaftsablage über die Verwendung der erhaltenen staatlichen Mittel verpflichtet. Im Vernehmlassungsverfahren wurden diese Bestimmungen mehrheitlich kritisiert. Entsprechend wurden sie wieder aus dem Verfassungsentwurf entfernt.

Der Grosse Rat hat sich in seiner Sitzung vom 3. Februar 2010 mit dem Thema befasst, anlässlich der Diskussion um die Überweisung der Motion Greta Schindler und Konsorten betreffend die Offenlegung finanzieller Zuwendungen an politische Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten bei Wahlen in die Regierung, die eidgenössischen Räte und die Gerichte (Motion Nr. 09.5157.01). Mit der entsprechenden Motion sollte die Regierung zur Schaffung von rechtlichen Grundlagen zur Offenlegung von finanziellen Zuwendungen an politische Parteien sowie an kandidierende bei gewissen Wahlen verpflichtet werden. Der Regierungsrat war damals bereit,

die Motion als Anzug entgegenzunehmen (vgl. die Stellungnahme des Regierungsrates vom 9. Dezember 2009, Nr. 09.5157.02). Der Grosse Rat hat jedoch nach einer intensiven Diskussion mit 49 gegen 43 Stimmen bei einer Enthaltung auf die Überweisung des Anliegens, auch als Anzug, verzichtet.

Am 18. Mai 2011 wurde im Grossen Rat die Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Erhöhung der Transparenz der Parteienfinanzierung 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. Der Grosse Rat folgte dem Antrag des Regierungsrats und überwies die Motion anlässlich seiner Sitzung vom 16. November 2011 schliesslich als Anzug. In Würdigung der Gesamtumstände vertrat der Regierungsrat in seinem Bericht vom 20. November 2013 (Schreiben Nr. 11.5083.03) schliesslich die Ansicht, dass darauf verzichtet werden sollte, das im Anzug vorgeschlagene Modell der Transparenzvorschriften weiter zu verfolgen. Es sei fraglich, welcher Nutzen von der Umsetzung eines Vorschlags erwartet werden könne, der im Grundsatz (Transparenzvorschriften) politisch höchst umstritten sei, der aber die zentrale Forderung des Transparenzgebots, wie sie sich in Empfehlungen der GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption, eine Kommission des Europarats) spiegelt, nicht erfülle. Die Gewährleistung der Anonymität der Spenderinnen und Spender erscheine aus der Perspektive des Transparenzgebots mit der Forderung nach Transparenz unvereinbar. Der Regierungsrat war deshalb der Ansicht, dass weitere Schritte in diesem Bereich erst dann unternommen werden sollten, wenn ein breiter politischer Wille erkennbar sei, entsprechende Vorschriften in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen. Von sich aus werde der Regierungsrat dagegen keine Gesetzgebungsarbeiten einleiten.

Zuletzt lehnte es der Grosse Rat am 6. Juni 2018 mit 48 zu 47 Stimmen ab, die Motion Cuénod und Konsorten betreffend Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkämpfen an den Regierungsrat zu überweisen.

2.2 Andere Kantone

Auf kantonaler Ebene haben drei Kantone (Tessin, Genf und Neuenburg) Regelungen zur Transparenz bei der Finanzierung von politischen Parteien erlassen:

- Im Kanton Tessin müssen die Parteien und die politischen Bewegungen jährlich der Staatskanzlei Zuwendungen, die 10'000 Franken übersteigen, offenlegen und über die Identität der Spenderinnen und Spender Auskunft geben. Die Angaben werden im Amtsblatt publiziert. Kandidatinnen und Kandidaten von Wahlen sind gehalten, 30 Tage vor dem Wahltermin der Staatskanzlei Summen, die 5'000 Franken übersteigen, zu melden und über die Identität der Spenderinnen und Spender Auskunft zu geben.¹
- Im Kanton Genf muss jede Partei oder Gruppierung, die eine Liste mit Kandidatinnen und Kandidaten für eine Kantons- oder eine Gemeindewahl (in Gemeinden mit über 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern) abgibt, jährlich der zuständigen Behörde Bericht über ihre Bilanz erstatten und eine Liste ihrer Spenderinnen und Spender einreichen. Die Höhe der einzelnen Zuwendungen wird jedoch nicht offengelegt und diese werden auch nicht den einzelnen Spenderinnen und Spendern zugeordnet.²
- Im Kanton Neuenburg sind die im Parlament vertretenen Parteien zur jährlichen Offenlegung ihrer Bilanzen verpflichtet. Weiter ist vorgesehen, dass jede Partei oder andere Gruppierung, die im Rahmen einer kantonalen oder kommunalen Wahl eine Liste abgibt, der Staatskanzlei Zuwendungen von 5'000 Franken oder mehr melden muss. Grundsätzlich soll der Staatskanz-

¹ Art. 114 und 115 der Legge sull'esercizio dei diritti politici vom 7. Oktober 1998.

² Art. 29A Loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE).

lei eine Liste mit den Namen aller Spenderinnen und Spender und mit den entsprechenden Summen übermittelt werden. Anonyme Zuwendungen sind untersagt. Die Staatskanzlei publiziert die ihr übermittelten Daten im Amtsblatt. Für die Kandidatinnen und Kandidaten bei Kantons- und Kommunalwahlen sowie für Initiativ- und Referendumskomitees bestehen analoge Regelungen, die ebenfalls eine Offenlegung von Zuwendungen ab 5'000 Franken verlangen.³

Am 4. März 2018 haben die Kantone Freiburg und Schwyz jeweils eine Verfassungsinitiative zur Regelung der Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien angenommen:

- Im Kanton Freiburg müssen nun politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, ihre Rechnung offenlegen. Die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden veröffentlichen zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.⁴
- Im Kanton Schwyz müssen alle Parteien und politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton, Bezirke und Gemeinden fallen, ihre Finanzen offenlegen. Alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantons- und Bezirksebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene legen ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offen.⁵

In anderen Kantonen hingegen wurden in den letzten Jahren Volksinitiativen zu diesem Thema abgelehnt (im Kanton Aargau im Jahr 2014 und im Kanton Basel-Landschaft im Jahr 2013).

2.3 Entwicklungen auf Bundesebene und international

Auch auf Bundesebene ist das Thema der Parteienfinanzierung regelmässig Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. Es hat sich allerdings nie eine Mehrheit im Parlament ergeben, welche die Gesetzgebungsarbeiten auf diesem Gebiet hätte vorantreiben können.

Diskutiert wurden dabei insbesondere die Empfehlungen der GRECO. Am 21. Oktober 2011 verabschiedete die GRECO den Evaluationsbericht über die Schweiz betreffend Transparenz der Parteienfinanzierung. Da in der Schweiz keine nationale Regelung zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen besteht, richtete die GRECO sechs Empfehlungen an die Schweiz mit der Aufforderung, eine Regelung zu verabschieden, die in Bezug auf folgende Punkte den internationalen Standards entspricht: Offenlegung der Rechnungen der Parteien und der Kandidatinnen und Kandidaten sowie der Identität der Spenderinnen und Spender (zumindest für Spenden ab einem bestimmten Betrag), Aufsicht und Sanktionen. Seit dem ersten Konformitätsbericht vom 18. Oktober 2013 ist die Schweiz wegen fehlender Umsetzung der Transparenzempfehlungen im sogenannten Nichtkonformitätsverfahren.⁶

Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat bemängelt, dass es in der Schweiz auf Bundesebene keine gesetzliche Regelung der Parteien- und der Wahlkampffinanzierung gibt.⁷

Zurzeit ist beim Bund die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» hängig. Die Initiative verlangt die Offenlegung der Finanzierung von in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene. Mit Verfügung vom 31. Oktober 2017 stellte die Bundeskanzlei fest,

³ Art. 133a–133p der Loi du 17 octobre 1984 sur lesdroits politiques (LDP-NE).

⁴ Art. 139a KV FR.

⁵ § 45a KV SZ.

⁶ Der fünfte Zwischenbericht der GRECO vom 10. August 2018 hält fest, dass die Schweiz die Empfehlungen betreffend Parteienfinanzierung nach wie vor nicht umgesetzt hat und deshalb weiterhin im Nichtkonformitätsverfahren bleibt. Sie muss bis Ende März 2019 der GRECO erneut Bericht erstatten (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2018-7-d.pdf>).

⁷ Bericht der OSZE/ODIHR Wahlbewertungsmission vom 30. Januar 2012, abrufbar unter: www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Nationalratswahlen > «OSZE-Bericht über die eidgenössischen Parlamentswahlen vom 23. Oktober 2011».

dass die Initiative mit 109'826 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Der Bundesrat empfiehlt die Initiative zur Ablehnung. Er verweist auf die Besonderheiten des politischen Systems in der Schweiz. Es sei schwierig, einen kausalen Zusammenhang zwischen den finanziellen Mitteln und dem Erfolg in der Politik nachzuweisen. Eine Regulierung der Transparenz bei der Finanzierung der politischen Akteurinnen und Akteure böte keinen wesentlichen Mehrwert. Er verweist sodann auf den grossen administrativen Aufwand, die Auswirkungen auf die föderalistische Grundordnung sowie die Umgehungsrisiken.⁸ Die Bundesversammlung hat nach Art. 100 ParlG bis zum 10. April 2020 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend „Erhöhung der Transparenz der Parteien- und Abstimmungsfinanzierung“ dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

⁸ Siehe Botschaft zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» vom 29. August 2018, BBl 5623.