

# Regierungsratsbeschluss

vom 27. November 2018

Nr. 2018/1866  
KR.Nr. A 0078/2018 (STK)

## **Auftrag Fraktion SP/Junge SP: Mehr Transparenz in der kantonalen und kommunalen Politik Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird aufgefordert, zu Handen von Kantonsrat und Souverän die notwendigen Vorarbeiten auszuführen, damit mit zielführenden Regelungen die Transparenz in finanzieller Hinsicht sowohl in der kantonalen als auch kommunalen Politik verbessert werden kann.

### **2. Begründung**

Abstimmungskomitees und die Mehrheit der Parteien sind bezüglich Herkunft ihrer finanziellen Mittel zur Finanzierung von Kampagnen intransparent. Wir sind der Ansicht, dass die Bevölkerung das Anrecht auch auf finanzielle Transparenz hat, wer und in welcher Grössenordnung sich an politischen Kampagnen finanziell beteiligt. Erst kürzlich gefällte Volksentscheide im Kanton Schwyz und Freiburg haben gezeigt, dass sich die Bevölkerung mehr Transparenz wünscht. Mit diesem Auftrag bietet sich die Gelegenheit, dass der Kantonsrat von sich aus aktiv wird und damit auch einen gewichtigen Teil beiträgt, die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der Politik spürbar zu erhöhen. Parteien und politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton, Amteien und Gemeinden fallen, haben deshalb ihre Finanzen offenzulegen.

Offengelegt sollen insbesondere (nicht abschliessend):

- a) die Finanzierungsquellen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf.
- b) unter Berücksichtigung einer zu definierenden Untergrenze die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben.
- c) unter Berücksichtigung einer Untergrenze die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags.

Weitere mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz:

- Alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantons- und Amteiebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene haben ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offenzulegen.
- Zu Beginn eines Kalenderjahres haben alle durch Volkswahlen gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern ihre Interessenbindungen offenzulegen.

Wir sind uns durchaus bewusst, dass gelebte Transparenz auch zu einem gewissen Mehraufwand führen kann, sei dies aufgrund diverser Massnahmen zu Offenlegung und notwendiger Überprüfungen. Aus eigener Erfahrung wissen wir jedoch, dass sich z.B. für eine Partei der Aufwand in Grenzen hält.

### 3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

#### 3.1 Ausgangslage

Bei Wahlen und Abstimmungen ist es für die Stimmberechtigten oftmals schwer nachvollziehbar welche Konzerne, Verbände, Privatpersonen oder Vereine das Resultat finanziell oder ideell beeinflussen. Seit einiger Zeit wird in der Schweiz deshalb über die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung von Transparenz- und Offenlegungsvorschriften in der Parteifinanzierung diskutiert. Auch vom Bundesrat wurde diese Frage bereits mehrfach erörtert. Zuletzt hat sich der Bundesrat in seiner Botschaft<sup>1)</sup> zu der am 10. Oktober 2017 eingereichten Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» geäussert. Der Bundesrat sieht diesbezüglich nach wie vor keinen Handlungsbedarf. Die Transparenz-Initiative verlangt einerseits die Offenlegungspflicht der Parteien von Bilanz und Erfolgsrechnung sowie die Herkunft aller Spenden von über Fr. 10'000.- pro Jahr und Person. Weiter sollten auch Personen und Komitees dazu verpflichtet werden, ihre Spenden über Fr. 10'000.- zu deklarieren sofern sie total über Fr. 100'000.- einsetzen. Die Annahme anonymer Spenden soll zudem verboten werden.

Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative ab mit der Begründung, dass eine nationale Regelung der Parteienfinanzierung und der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen kaum mit den Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems vereinbar sei. Weiter wird argumentiert, dass sich durch eine derartige Regelung die Beiträge an Parteien und Komitees verringern könnten. Für eine effektive Durchsetzung seien zudem aufwändige Kontrollen nötig, zumal in der Schweiz häufig Abstimmungen und Wahlen stattfinden.<sup>2)</sup>

Im Kanton Solothurn wurde 2011, anlässlich des Auftrags von Markus Knellwolf (glp Gerlafingen) vom 15. Dezember 2010, ausführlich über die Transparenzthematik diskutiert. Der Regierungsrat hat sich in diesem Zusammenhang vertieft mit dem Thema auseinandergesetzt und auch die Tatsache erkannt, dass die Schweiz eine der wenigen europäischen Staaten ist ohne Transparenzregelung. Im Parlament wurden u.a. die Systemunterschiede gegenüber dem Ausland thematisiert und es wurde festgestellt, dass die Parteien in der Schweiz mangels staatlicher Parteifinanzierung auf Spenden angewiesen sind. Der Regierungsrat erwähnte einige Knackpunkte im Zusammenhang mit der Durchsetzbarkeit, die zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten und auch die begrenzten Möglichkeiten zur Feststellung, woher das Geld tatsächlich stammt. Befürworter zeigten kein Verständnis und unterstellten dem Regierungsrat, die Thematik aufgrund der Komplexität nicht angehen zu wollen, da andere Kantone bereits Lösungen dazu gefunden hätten. Diesem Vorwand kam der Regierungsrat mit einem Beispiel entgegen, welches verdeutlicht, dass auch mit Transparenzvorschriften nicht zwingend Transparenz gewährleistet ist. Im Kanton Genf erhielt eine Partei eine Spende via eine Stiftung. Der wirtschaftlich Berechtigte dieser Stiftung konnte jedoch nicht festgestellt werden. Die politische Meinungsbildung erfolgt gemäss Regierungsrat nicht nur über den Parteienweg, sondern auch über die Verbände, wo die Aufschlüsselung, wer was zahlt, selten transparent ist. Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen auf kantonaler Ebene, ohne Regelung auf Bundesebene, wurde als nicht sinnvoll und unverhältnismässig erachtet. Dem Antrag des Regierungsrates auf Nichterheblicherklärung wurde schlussendlich vom Kantonsrat mit 53 zu 35 Stimmen zugestimmt.

<sup>1)</sup> Botschaft vom 29. August 2018; BBl 2018 5623.

<sup>2)</sup> Siehe dazu: Medienmitteilung BR, Bundesrat lehnt «Transparenz-Initiative» ab: Kaum mit dem System der Schweiz vereinbar, Bern, 29.08.2018.

Im 2012 wurde zudem eine kantonale Volksinitiative zum Thema «Transparenz in der Parteienfinanzierung» lanciert. Die Sammelfrist der Initiative lief unbenutzt ab. Die Volksinitiative kam folglich nicht zustande.

Aus einem rechtsvergleichenden Gutachten zur Parteienfinanzierung vom 10. Juni 2011, welches das Bundesamt für Justiz im Auftrag von Bundesrätin Simonetta Sommaruga erstellt hat, geht hervor, dass ausser der Schweiz nahezu alle europäischen Staaten die Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampfkampagnen gesetzlich geregelt haben. Die GRECO empfiehlt der Schweiz die Finanzierung der politischen Parteien und von Wahlkampfkampagnen gesetzlich zu regeln und sinnvollerweise auch vergleichbare Transparenzvorschriften für Abstimmungskampagnen zu erlassen. Konkret empfiehlt die GRECO, dass politische Parteien und die Wahlkandidaten und Wahlkandidatinnen eine vollständige Buchführung sicherstellen und ihre Rechnungslegung wie auch Spenden, die einen bestimmten Betrag übersteigen, offenlegen. Anonyme Spenden sollen nicht mehr erlaubt sein. Die Einhaltung der Transparenzvorschriften soll durch eine unabhängige Behörde überprüft und bei Verstössen auch sanktioniert werden.<sup>1)</sup>

Mit einer Interpellation der sozialdemokratischen Fraktion, eingereicht von Frau Nadine Masshard, wurde zudem am 20. Juni 2014 beim Bundesrat nachgefragt, wie die GRECO-Empfehlung umgesetzt wird. Bundesrätin Simonetta Sommaruga führte in einer Fragestunde aus, dass der Bundesrat am 12. November 2014 entschieden hat, von einer gesetzlichen Regelung der Parteienfinanzierung abzusehen.<sup>2)</sup>

Wie im Zusammenhang mit der Transparenz-Initiative zum Ausdruck kommt, hat sich an dieser Ausgangslage bis heute nichts geändert. Der Bundesrat sieht nach wie vor keinen Handlungsbedarf für eine Regelung auf Bundesstufe.

### 3.2 Bereits umgesetzte kantonale Lösungen<sup>3)</sup>

Den Kantonen Tessin, Genf und Neuenburg kommt diesbezüglich eine Vorreiterrolle zu, diese verfügen bereits über Offenlegungsvorschriften für Politspenden.

Im Kanton Tessin wurden 1998 mit dem revidierten Gesetz über die Ausübung politischer Rechte Offenlegungsvorschriften für Wahlen und Abstimmungen eingeführt. Politische Parteien und Bewegungen sind verpflichtet, der Staatskanzlei jährlich Spenden und die Identität der Spender offenzulegen, sofern diese den Betrag von Fr. 10'000.- überschreiten. Bei Verletzung dieser Pflicht zur Offenlegung, werden der fraglichen Gruppierung die Fraktionsbeiträge ganz oder teilweise gestrichen.<sup>4)</sup> An kantonalen Wahlen teilnehmende Kandidatinnen und Kandidaten haben bis 30 Tage vor dem Wahlgang Spenden und die Identität jener Spender offenzulegen, welche ihnen mehr als Fr. 5'000.- zukommen lassen. Unterlassen sie dies, kann der Regierungsrat eine Busse von bis zu Fr. 7'000.- aussprechen. Die Veröffentlichung sämtlicher Informationen erfolgt im Amtsblatt.<sup>5)</sup>

Seit 2011 müssen im Kanton Genf Parteien, Vereine oder Gruppierungen, die an einer kantonalen oder kommunalen Wahl teilnehmen, jährlich der zuständigen Behörde ihre Rechnungen präsentieren und ihre Spender bekannt geben. Anonyme Spenden sowie Spenden unter einem Pseudonym sind nicht zulässig. Desgleichen sind Gruppierungen, die anlässlich eidgenössischer, kantonalen oder kommunaler Abstimmungen eine Stellungnahme abgeben, verpflichtet, der Behörde innert 60 Tagen die komplette Liste ihrer Spender zu unterbreiten. Vorgängig sind die

<sup>1)</sup> Siehe: Medienmitteilung EJPD, Empfehlung zur Parteienfinanzierung und zum Korruptionsstrafrecht Berichte der GRECO über die dritte Evaluation der Schweiz, Bern, 02.12.2011.

<sup>2)</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates, 28.11.2014; (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20143633>).

<sup>3)</sup> Siehe zum ganzen Kapitel: Auer Andreas, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, S. 446; Schaub Lukas, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, 2012, S. 393 f.

<sup>4)</sup> Art. 114 Legge sull'esercizio dei diritti politici (del 7 ottobre 1998).

<sup>5)</sup> Art. 115 Legge sull'esercizio dei diritti politici (del 7 ottobre 1998).

Rechnungen und die Spenderlisten, welche mehr als Fr. 5'000.- betragen, einem unabhängigen Kontrollorgan vorzulegen. Aufgrund der eingereichten Unterlagen wird eine Konformitätsbescheinigung ausgestellt, die ebenfalls der Behörde zu übergeben ist. Personen, die in Genf stimmberechtigt oder wohnhaft sind, können die Rechnungen und Spenderlisten einsehen. Zuständige Behörde ist das Amt für Wahlen und Abstimmungen.<sup>1)</sup>

In Neuenburg sind seit dem 1. Januar 2015 politische Parteien und Gruppierungen, die an kantonalen Wahlen teilnehmen, verpflichtet, spätestens drei Wochen zuvor Spenden über Fr. 5'000.- mit Angabe der Spender der Staatskanzlei mitzuteilen. Dasselbe gilt für Kandidatinnen sowie für Initiativ- und Referendumskomitees vor den Abstimmungen. Anonyme Spenden sind verboten. Die Listen der Spender können eingesehen werden.<sup>2)</sup> Wer diesen Verpflichtungen nicht nachkommt oder auch die vorgegebenen Fristen missachtet, hat mit einer Geldstrafe von bis zu Fr. 40'000.- zu rechnen.<sup>3)</sup>

Neben den drei Kantonen, welche bereits über Parteifinanzierungsvorschriften verfügen, wurden auch in den Kantonen Schwyz und Freiburg dieses Jahr am 4. März die kantonalen Volksinitiativen zur Parteifinanzierung angenommen. Die Ausführungen sind in den beiden Kantonen zwar unterschiedlich, doch der Grundgedanke ist gleich. So sind in erster Linie Grossspender betroffen, also natürliche Personen, deren Zahlungen pro Kalenderjahr Fr. 5'000.- übersteigen. Auch Zahlungen von Firmen und anderen juristischen Personen müssen offengelegt werden, wobei im Kanton Schwyz Spenden von jährlich unter Fr. 1'000.- nicht zu deklarieren sind. Auch die Gesamtbudgets von Wahl- und Abstimmungskampagnen müssen in den Kantonen Schwyz und Freiburg künftig transparent gemacht werden.

### 3.3 Konkrete Umsetzung bereits vorhandener Lösungen<sup>4)</sup>

Die Lösungen der Kantone, welche bereits Transparenzvorschriften umsetzen, zeigen gute Ansätze. Bei genauerer Betrachtung können jedoch Vollzugsschwierigkeiten festgestellt werden. Die bestehende Tessiner Lösung zeigt einige Schwierigkeiten in den einzelnen Regelungsbereichen auf. Die Erfassung der Spenden mit Betrag und Name erfolgt grundsätzlich nicht in einem zentralen Register. Die Publikation erfolgt relativ unübersichtlich im Amtsblatt. Für die Zeitspanne 2000 bis 2011 existiert eine Liste, welche bei der Staatskanzlei erhältlich ist, spätere Zuwendungen sind nicht aufgeführt. Auf den ersten Blick scheinen zudem die registrierten Spenden relativ tief, mangels Vergleichsmöglichkeiten ist aber schwierig festzustellen, ob dies den tatsächlichen Beiträgen entspricht und der Meldepflicht auch nachgekommen wird. Da Parteispenden im Kanton Tessin von der Einkommenssteuer abgezogen werden können, wären die Daten des Steueramtes hilfreich. Leider besteht jedoch keine Schnittstelle für den Datenaustausch, welche eine Überwachung der Angaben ermöglichte. Allgemein fehlt es im Tessin an einer eigentlichen Aufsichtsbehörde, deren Aufgabe es wäre, die Einhaltung der Meldepflicht zu überwachen, sowie an einem spezifischen aufsichtsrechtlichen Instrumentarium.<sup>5)</sup> Aus sanktionsrechtlicher Sicht fehlt es schlussendlich auch an griffigen Sanktionen, da bei Zuwiderhandeln von Kandidaten und Kandidatinnen sowie Abstimmungskomitees lediglich eine Busse von maximal Fr. 7'000.- droht. Den fehlbaren Parteien werden die Fraktionsbeiträge ganz oder teilweise gestrichen.

Die Umsetzung im Kanton Tessin zeigt also einige Tücken auf, weshalb vor dem Erlass von Bestimmungen über die in die Abstimmungs- und Wahlkämpfe investierten Mittel, das Ziel dieser Normen geklärt sein muss. Eine sinnvolle Transparenzregelung kann nur entstehen, wenn die Finanzierungsdetails wahrheitsgetreu und vollständig sind.

<sup>1)</sup> Vgl. Art. 29 A loi sur l'exercice des droits politiques (LEPD).

<sup>2)</sup> Vgl. Art. 133 a bis 133 p Loi portant modification de la loi sur des droits politiques (LPD).

<sup>3)</sup> Art. 138 a Loi portant modification de la loi sur des droits politiques (LPD).

<sup>4)</sup> Vgl. ganzes Kapitel: Schürer Stefan, Offenlegungspflichten für Politspenden aus steuerungstechnischer Sicht, AJP, PJA 4, 2016.

<sup>5)</sup> Vgl. zum typischen aufsichtsrechtlichen Arsenal BIAGGINI, Aufsichtsrecht (FN 31), Rz. 19.109.

### 3.4 Zu den einzelnen Offenlegungsbereichen des Auftrags

#### 3.4.1 Finanzierungsquellen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf offenlegen

Die Offenlegungspflicht aller Finanzierungsquellen sowie des gesamten Budgets für sämtliche Wahl- und Abstimmungskampagnen ist unseres Erachtens, für die Parteien wie auch für die Behörden, mit einem erheblichen Aufwand verbunden. In der Schweiz sind die Parteien in der Regel als Vereine organisiert. Schwierigkeiten dürfte einerseits die Zuordnung der Spenden zu den einzelnen Wahlen und Abstimmungen bereiten, aber auch die Budgetierung und Rechnungslegung in einer Qualität, welche der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden kann, ist zeitintensiv. Sinnvollerweise müssten die Angaben vor Beginn der Wahlen oder Abstimmungen auf deren Vollständigkeit und Richtigkeit überprüft werden, da diese zu Wahlbeginn in einem öffentlichen Register einsehbar sein sollen. Diese Kontrollen durch eine unabhängige Kontrollstelle zu gewährleisten, bei gleichzeitigen Wahlen und Urnengängen auf Kantons- und Amtei- und Gemeindeebene, ist innert dieser kurzen Zeit kaum zu bewältigen und auch die dadurch generierten Mehrkosten wären beachtlich. Insbesondere auf Gemeindeebene stellt sich die Frage nach einem geeigneten öffentlichen Register, zudem könnte die Bewirtschaftung dieser Dossiers vielerorts nur mit zusätzlichem Personal bewältigt werden. Neben den erheblichen Mehrkosten seitens der Parteien sowie für die zusätzlichen Abläufe und Kontrollmechanismen durch die Behörden, sind auch allfällige Rückgänge der Unterstützungsbeiträge nicht ausser Acht zu lassen. Spender, welche mit ihren Beiträgen nicht in der Öffentlichkeit auftreten möchten, sehen möglicherweise davon ab oder es werden andere Varianten gesucht, die Parteien ideell oder finanziell zu unterstützen.

#### 3.4.2 Unter Berücksichtigung einer zu definierenden Untergrenze die Namen der juristischen Personen und die Namen der natürlichen Personen die zur Finanzierung beigetragen haben offenlegen

Der Antrag auf Offenlegung sämtlicher Finanzierungsquellen beinhaltet unseres Erachtens auch die Angabe der einzelnen Spender. Die Frage stellt sich hier auf welche Art und Weise diese Beiträge erfasst und publiziert werden sollen. Wird eine Spenderliste geführt ist wiederum eine geeignete Form zur Sammlung dieser Daten sowie auch deren Publikation für die Einsicht zu wählen. Die Kriterien welche Art von Spenden (Mindestbetrag, Spendenempfänger, Spendenabsender etc.) auf den entsprechenden Listen aufzunehmen sind, ist genau festzulegen damit die Fehlbaren auch sanktioniert werden können. Die zu definierende Untergrenze wäre sinnvollerweise analog zu den Kantonen Genf und Neuenburg bereits im Gesetz festzulegen sowie auch die umfassten Personen bzw. Personengruppen. Da im Wahlkampf neben juristischen und natürlichen Personen auch verschiedenste Gruppierungen wie Komitees, Verbände und weitere Organisationen welche nur im Hinblick auf eine bestimmte Abstimmung gegründet werden agieren, müsste eine Regelung all diese politischen Akteure umfassen. Eine weitere Herausforderung wird auch hier sein, den Verwendungszweck der Spenden festzustellen und abzugrenzen was für den Wahl- oder Abstimmungskampf eingesetzt wird. Bei der Durchsetzbarkeit stellt sich wiederum die Frage nach der Vollständigkeit der gemachten Angaben sowie deren Wahrheitsgehalt.

#### 3.4.3 Interessensbindungen bei der Anmeldung der Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantons- und Amteiebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene offenlegen

Die Offenlegung der Interessensbindungen bei gewählten Amtsträgerinnen und Amtsträgern auf Bundes- und Kantonsebene bereitet grundsätzlich keine Probleme. Auf Bundesebene hat jedes Ratsmitglied beim Amtsantritt seine Interessensbindungen schriftlich mitzuteilen, die Erfassung dieser Informationen erfolgt in einem öffentlichen Register, welches im Internet publiziert ist. Die Ratsmitglieder sind selbst für die Vollständigkeit der Angaben verantwortlich,

schwerwiegende Verstösse gegen die Offenlegungspflicht können Disziplarmassnahmen zur Folge haben. Analog dazu veröffentlichen Regierungsrat und Kantonsrat im Kanton Solothurn ihre Interessensbindungen auf der Kantonswebsite. Die gesetzlichen Grundlagen dazu finden sich für den Regierungsrat in § 44 Gesetz über das Staatspersonal, für den Kantonsrat in § 25 des Kantonsratsgesetzes. Auf kommunaler Ebene stellt sich auch hier die Frage nach dem Medium für die Publikation. Die Offenlegung der Interessensbindungen sämtlicher Kandidierenden bereits bei deren Anmeldung zur Kandidatur scheint in diesem Schritt nicht praktikabel. Erfahrungsgemäss gehen beispielsweise bei Kantonsratswahlen relativ viele Anmeldungen (2017 über 500) ein. Die Behörden hätten diese Eingaben mit den vorhandenen Ressourcen auf deren Vollständigkeit zu überprüfen, zu veröffentlichen, allenfalls bei Änderungen nachzuführen etc. Ein erheblicher Mehraufwand und die Frage nach der Würdigung dieser Informationen durch die Wählenden bleibt offen. Was den betroffenen Personenkreis betrifft, sind im Auftrag alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantons- und Amteiebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene umfasst. Es wird keine Unterscheidung gemacht, ob jemand durch Volkswahl oder durch eine Behörde in ein öffentliches Amt gewählt wird, was grundsätzlich auch die vom Kantonsrat, dem Regierungsrat oder einem Gemeinderat gewählten Amtspersonen umfassen würde. Eine Einschränkung diesbezüglich wäre sinnvoll.

#### 3.4.4 Interessensbindungen der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern

Dass durch Volkswahl gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ihre Interessensbindungen offenlegen müssen, ist grundsätzlich umsetzbar und wie vorgehend erwähnt auf Bundes- und Kantonsstufe bereits gesetzlich vorgesehen für bestimmte Amtsinhaber. Hier wird sinnvollerweise die Einschränkung gemacht, dass lediglich durch Volkswahl gewählte Personen gemeint sind. Wie vorgängig in Ziff. 3.4.3. erwähnt, stellt sich vor allem auf kommunaler Ebene die Frage nach einem geeigneten Medium für die Publikation. Denkbar wäre auch hier die Website der jeweiligen Gemeinde. Der Aufwand für die Erfassung der Interessensbindungen bei Amtsantritt und allenfalls die jährliche Nachführung wäre überschaubar.

## 4. Schlussfolgerung

Es steht fest, dass die finanziellen Aufwendungen für Wahl- und Abstimmungskampagnen in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen haben. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung soll längerfristig verhindern, dass «finanzielle Macht in politische Macht umgemünzt werden kann»<sup>1)</sup>. Es stellt sich die Frage, wie gross das öffentliche Interesse an der Offenlegung dieser Finanzierungsdetails im Vergleich zum erheblichen zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwand in der Verwaltung für die gewünschten Kontrollmechanismen ist. Auch wie viele Wählende von zusätzlichen Informationen zur Finanzierung der Wahl- und Abstimmungskampagnen beeinflusst werden, ist fraglich. Ein erheblicher Wähleranteil wählt spontan und bildet sich seine Meinung unabhängig weiterer Finanzierungsdetails oder Interessensbindungen und wird sich folglich auch nicht um eine Einsicht in diese Daten bemühen. Dennoch scheint die Offenlegungsthematik einerseits im Bereich der Parteifinzen bzw. Wahlkampagnen sowie auch die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen ein umstrittenes, immer wieder neu diskutiertes politisches Spannungsfeld zu sein. Unbesehen davon, ob für oder gegen die Offenlegungspflicht, ist das Ziel der Normen genau zu definieren, inklusive der dazugehörigen Sanktionen etc.

Die Erfahrung mit den bereits umgesetzten Lösungen zeigt einige Teilerfolge, jedoch auch gewisse Vollzugsschwierigkeiten auf, welche bei einer neuen kantonalen Regelung zur Parteifinanzierung berücksichtigt werden könnten.

<sup>1)</sup> Stellungnahme des Bundes vom 30.08.1995 zu GN 95.3214.

Für eine Offenlegungspflicht spricht folglich nach wie vor, dass sämtliche Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Möglichkeit erhielten, sich über die politischen Einflüsse grosser Geldgeber zu informieren. Durch die Begrenzung der Spenden oder auch dem Verbot der Annahme gewisser Spenden, z.B. Anonyme Spenden, was in einigen Kantonen bereits umgesetzt wird, könnte eine Chancengleichheit bewirkt werden, allenfalls auch in Kombination mit einer staatlichen Parteifinanzierung. Auch die Manipulation von Kandidierenden sowie politischer Organisationen durch im Hintergrund bleibende Interessensverbände und Unternehmen, kann durch die Offenlegungspflicht minimiert werden.

Gegen eine Offenlegungspflicht spricht, dass die Parteien mangels einer staatlichen Unterstützung der Parteien auf Spenden angewiesen sind. Dass die Spenden je nach Partei sehr unterschiedlich ausfallen, lässt sich auch bei einer Offenlegungspflicht nicht verhindern. Ein allfälliger Spendenrückgang für die Parteien ist nicht auszuschliessen, da es sicherlich gewisse «Unterstützer und Unterstützerinnen» gibt, welche ihre Spenden nicht öffentlich machen wollen. Die Spenden kleinerer Unternehmen, Gewerbebetrieben oder von Privatpersonen könnten ausbleiben, wenn diese mit Namen und Betrag publik werden. Der zusätzliche Aufwand im administrativen Bereich, Kontrollmechanismen, die Bewirtschaftung und Verwaltung der eingereichten Dokumente, Strafverfolgung bei allfälliger Zuwiderhandlung sowie die hohen Kostenfolgen sind nicht zu unterschätzen und von den Gemeinden wohl kaum mit den bestehenden Ressourcen zu bewältigen. Auch die politischen Akteure selbst hätten für die Bereitstellung der Budgets etc. mit einem erheblichen Mehraufwand zu rechnen. Nicht zuletzt sind auch die Umgehungsrisiken relativ gross.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Ausgangslage seit dem Auftrag Knellwolf für den Kanton Solothurn nicht wesentlich verändert hat. Eine Regelung auf Bundesebene gibt es nach wie vor nicht und die Praktikabilität der bestehenden kantonalen Lösungen ist insbesondere hinsichtlich den Kontrollmöglichkeiten zweifelhaft. Soll Transparenz geschaffen werden darüber, wer im Kanton Solothurn die Wahl- und Abstimmungskämpfe finanziert, müssten sämtliche Spendentätigkeiten offengelegt werden, was in der Umsetzung sehr schwierig ist.

Der Verzicht auf eine gesetzliche Regelung schliesst eine freiwillige transparente Rechnungslegung der Parteien nicht aus. Wir würden eine solche durchaus begrüessen. Transparenz und Offenlegung können zu mehr Vertrauen in die Politik führen, was sich nicht zuletzt für die Parteien bei Wahlen und Abstimmungen auszahlen könnte.

Stand heute lehnen wir eine gesetzliche Regelung zur Offenlegung von Parteispenden und der Finanzierungsquellen von Wahl- und Abstimmungskampagnen aus den erwähnten Gründen ab. Die Schaffung gesetzlicher Grundlagen auf kantonaler Ebene – ohne Regelung auf Bundesebene – erachten wir überdies nicht als sinnvoll.

**5. Antrag des Regierungsrates**

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Vorberatende Kommission**

Justizkommission

**Verteiler**

Staatskanzlei (eng,rol, jol)  
Aktuarin Justizkommission  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat