



An den Grossen Rat

21.5320.02

PD/P215320

Basel, 25. August 2021

Regierungsratsbeschluss vom 24. August 2021

## **Motion Edibe Gögeli und Konsorten betreffend «Offenlegung der Finanzierung von Parteien und Wahl- und Abstimmungskomitees» – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 2. Juni 2021 die nachstehende Motion Edibe Gögeli und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Obwohl das öffentliche Interesse an Fragen der Politikfinanzierung stark zugenommen hat und die mangelnde Transparenz von Organisation wie Transparency International und auch der GRECO (Staatengruppe gegen Korruption) mehrfach kritisiert wurde, ist auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene lange nichts geschehen. Durch die Einreichung der nationalen Transparenzinitiative und dank der gewonnenen Volksinitiativen in den Kantonen Fribourg (2018), Schwyz (2018) und Schaffhausen (2020) hat das Thema Fahrt aufgenommen. Mit der überdeutlichen Annahme von Transparenzbestimmungen durch die Stimmbürger\*innen der Stadt Bern (2020) nun auch in der Kommunalpolitik.

Diese Entwicklungen offenbaren ein grosses Bedürfnis der Bevölkerung nach mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, welches wir unserer Ansicht nach auch in Kanton Basel-Stadt nicht weiter ignorieren dürfen. In einer Demokratie haben die Bürger\*innen das Recht zu wissen, welche Interessen hinter Wahl- oder Abstimmungskampagnen stehen. Eine transparente Politikfinanzierung stärkt die Demokratie und erhöht die Glaubwürdigkeit von Parteien, Politikerinnen und Politikern und unseren demokratischen Institutionen. Diese Transparenz schafft Vertrauen. Und Vertrauen ist für eine lebendige Demokratie unentbehrlich.

Der Regierungsrat wird gebeten, ein Gesetz für transparente Politikfinanzierung vorzuschlagen. Das Reglement soll mindestens folgende Aspekte umfassen:

- Gesetzliche Grundlage für eine Offenlegungspflicht für alle finanziellen Beiträge und alle geldwerten Leistungen an politische Parteien, Kampagnenkomitees, persönliche Wahlkomitees und sonstige Organisationen, die sich an kommunalen Abstimmungs- und Wahlkämpfen beteiligen. Zu den finanziellen Beiträgen zählen insbesondere Spenden, Mitgliederbeiträge, Mandats- und Parteisteuern und sonstige Zuwendungen.
- Für die pro Abstimmung/Wahl und pro Jahr summierten finanziellen Zuwendungen von juristischen Personen sowie von natürlichen Personen werden Schwellen formuliert, ab welchen die Offenlegungspflicht gilt. Die Annahme von anonymen Spenden ist verboten. Jedoch kann bei natürlichen Personen bis zu einem gewissen höheren Betrag als dem Schwellenwert auf deren Verlangen hin auf die Veröffentlichung ihrer Personendaten verzichtet werden.
- Zeitraum und Frist für die Offenlegungspflicht vor dem jeweiligen Urnengang.
- Zweckmässige und möglichst unbürokratische Regelungen zur Überprüfung der Offenlegungspflicht

- Regelung zur Sanktionierung von Verletzungen der Offenlegungspflicht.
- Der Vorschlag des Regierungsrats soll im Einklang und kohärent mit einer allfälligen nationalen Gesetzgebung sein.

Umstritten ist, wo die Schwelle bzw. ggf. zwei Schwellen angesetzt werden, ab welcher die Offenlegungspflicht ohne Ausnahme gilt. Es sollen nicht Klein- und Kleinstbeträge offengelegt werden, da dies ein unnötiger Aufwand ist und für die Problematik der potentiellen Beeinflussung irrelevant wäre. Die Motionär\*innen wollen sich hier noch nicht festlegen, der Regierungsrat soll Schwellen vorschlagen und diese sollen daraufhin Gegenstand der parlamentarischen Ausarbeitung sein.

Edibe Gölgeli, Mahir Kabakci, Beda Baumgartner, Bülent Pekerman, Sandra Bothe, David Wüest-Rudin, Tim Cuénod, Jérôme Thiriet, Beatrice Messerli, Pascal Pfister, Nicole Amacher, Thomas Gander, Brigitte Gysin, Thomas Widmer-Huber»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

### § 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf

vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Gesetzesvorlage für die transparente Politikfinanzierung zu unterbreiten. Die Motion nennt eine Reihe von Inhalten und Themen, die mindestens von der Vorlage umfasst sein sollen. Zusammenfassend wird verlangt: Die gesetzliche Grundlage für eine Offenlegungspflicht aller finanzieller Beiträge (sowohl im Sinne von Spenden etc. als auch im Sinne von Mitgliederbeiträgen etc.) an politische Parteien, Kampagnen- und Wahlkomitees, die sich an kommunalen Wahl und Abstimmungskämpfen beteiligen. Verlangt werden auch die Formulierung und Festlegung von Schwellenwerten für die Offenlegungspflicht, ein Verbot anonymer Spenden, Regeln über die Veröffentlichung von Personendaten sowie zu Zeitraum und Fristen für die Offenlegungsfrist, deren Verletzung sanktioniert werden soll. Die Vorlage soll zudem zweckmässige Vorschriften zur Überprüfung der Offenlegungspflicht enthalten und kohärent mit der nationalen Gesetzgebung sein.

Auf Bundesebene gelten zum jetzigen Zeitpunkt noch keine spezifischen Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie der Wahl- und Abstimmungsfinanzierung. Die Regelung dieser Materie auf kantonaler Ebene steht somit ganz generell im Einklang mit der Kompetenzordnung der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101), wonach die Kantone alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV). Zudem kann 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 als Parallelkompetenz 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.

Von der Bundesversammlung wurde am 18. Juni 2021 eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) beschlossen (BBI 2021 1492). Diese Gesetzesvorlage wurde als indirekter Gegenvorschlag zur hängigen Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» ausgearbeitet. Das Initiativkomitee hat daraufhin die Transparenz-Initiative zurückgezogen (BBI 2021 1504), wobei dieser Rückzug erst mit dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist für das geänderte BPR (7. Oktober 2021) wirksam wird. Nach Ablauf der Referendumsfrist legt der Bundesrat das Datum für das Inkrafttreten des revidierten BPR fest. Auch das noch nicht in Kraft getretene revidierte BPR steht einer kantonalen Regelung der Materie der Offenlegung der Politikfinanzierung grundsätzlich nicht entgegen.

Die Forderungen der Motion bezüglich der in einem kantonalen Gesetz zu regelnden Themen verstossen ebenfalls nicht gegen geltendes oder geplantes Bundesrecht. Bei der Festlegung der konkreten Einzelbestimmungen für eine kantonale Gesetzesvorlage ist, wie in der Motion erwähnt, darauf zu achten, dass deren Inhalt mit den Vorgaben des dannzumal geltenden Bundesrechts im Einklang steht (siehe gegebenenfalls Änderung des BPG vom 18. Juni 2021 in BBI 2021 1492 mit Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 24. Oktober 2019 in BBI 2019 7875; BGE 125 I 441 zur Bundesrechtswidrigkeit eines Absatzes der Tessiner Gesetzgebung zur Wahlkampffinanzierung).

Zur Übereinstimmung der Motion mit übergeordnetem kantonalen Recht ist zunächst festzuhalten, dass der Motionsinhalt den §§ 43 und 54 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) entspricht, die, wie die Bundesverfassung, den Schutz der politischen Rechte gewährleisten bzw. die Rolle der politischen Parteien erwähnen.

In der Motion wird vom Regierungsrat ausdrücklich die Vorlage eines Gesetzesentwurfs zur transparenten Politikfinanzierung bezüglich *kommunaler* Wahl- und Abstimmungskämpfe verlangt. Damit ist die Motion auch im Lichte der Gemeindeautonomie gemäss §§ 59 ff. der Kantonsverfassung

zu betrachten. Im vorliegenden Fall kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass die textliche Beschränkung der Motion auf die kommunalen Angelegenheiten einem Versehen entspringt, es muss aber festgehalten werden, dass angesichts des verpflichtenden Charakters von Motionen bei der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit Interpretationen von Motionswortlauten nur sehr zurückhaltend vorgenommen werden, da sonst möglicherweise einem eigentlichen parlamentarischen Anliegen nicht mehr Rechnung getragen wird. Im Übrigen dürfen Motionen nach ihrer Einreichung nicht abgeändert werden (§ 36 Abs. 2 AB). Im vorliegenden Fall wird für die Prüfung der Übereinstimmung der Motion mit übergeordnetem Recht von deren Wortlaut ausgegangen, der Aspekt einer möglichen gesetzlichen Regelung für die *Kantonsebene* aber miteinbezogen.

Der rechtliche Umfang der Gemeindeautonomie ergibt sich gemäss Art. 50 BV aus dem kantonalen Recht und somit aus der Kantonsverfassung und den kantonalen Gesetzen (§ 59 Abs. 1 und 3 KV). Die in der Kantonsverfassung festgeschriebenen Gehalte der Gemeindeautonomie (§§ 59 ff. KV) stehen einer kantonalen (anstatt eigenen kommunalen) Regelung der Polittransparenzmaterie für Gemeindeangelegenheiten nicht entgegen. Da aufgrund von § 59 Abs. 1 KV der Umfang der Gemeindeautonomie auch zu einem wesentlichen Teil in kantonalen Gesetzen festgelegt ist, müssen gewisse Bestimmungen allenfalls im Zusammenhang mit einer Gesetzesvorlage zur Offenlegung der Politikfinanzierung angepasst werden, wodurch die Gemeindeautonomie in diesem Bereich möglicherweise einen anderen Umfang erhält, was grundsätzlich zulässig ist. Hierbei wären die Mitwirkungsrechte der Gemeinden zu beachten (§ 66 KV). Falls sich die in der Motion verlangte Gesetzesvorlage allein auf die Gemeindeebene, nicht aber auf die kantonale Ebene beziehen soll, bestünde, nicht zuletzt im Lichte von § 59 Abs. 2 KV, wonach das kantonale Recht den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewähren sollte, erhöhter Erklärungsbedarf zur diesfalls unterschiedlichen Behandlung von Kantons- und Gemeindeebene. Zu beachten wäre bei der Umsetzung einer auf die rein kommunalen Angelegenheiten gerichteten kantonalgesetzlichen Regelung der Umgang mit der Sonderform des Basler Staatswesens, bei dem die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel vom Kanton besorgt werden (§ 57 Abs. 2 KV).

Ein Gesetz, das die Offenlegung der Politikfinanzierung allein oder zusätzlich für Kantonsangelegenheiten zum Inhalt hätte, wäre aufgrund der Erwägungen ebenfalls rechtlich zulässig.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Die Motion verlangt auch 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.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.**

## **2. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion**

### **2.1 Ausgangslage**

#### **2.1.1 Kanton Basel-Stadt**

Die Erhöhung der Transparenz hinsichtlich der Finanzierung von Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskämpfen war in den vergangenen Jahren bereits Gegenstand diverser Vorstösse, welche jedoch allesamt nicht zur Einführung von entsprechenden gesetzlichen Regelungen führten. Nachfolgend ein Überblick:

- 2009: Motion Greta Schindler und Konsorten (Nr. 09.5157) betreffend die Offenlegung finanzieller Zuwendungen an politische Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten bei Wahlen in die Regierung, die eidgenössischen Räte und die Gerichte.

Der Regierungsrat war bereit, die Motion als Anzug entgegenzunehmen (siehe die Stellungnahme des Regierungsrates vom 9. Dezember 2009). Der Grosse Rat hat jedoch in seiner Sitzung vom 3. Februar 2010 nach einer intensiven Diskussion mit 49 zu 43 Stimmen bei einer Enthaltung die Überweisung des Anliegens abgelehnt.

- 2011: Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Erhöhung der Transparenz der Parteienfinanzierung (Nr. 11.5083).

Die Motion wurde dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen. 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 als Anzug.

In Würdigung der Gesamtumstände vertrat der Regierungsrat in seinem Bericht vom 20. November 2013 die Ansicht, es solle darauf verzichtet werden, 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 gleichzeitig aber die zentrale Forderung des Transparenzgebots gemäss GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption, eine Kommission des Europarats) nicht erfülle. Denn die im Vorstoss verlangte Gewährleistung der Anonymität der Spenderinnen und Spender stehe mit der Forderung nach Transparenz in Widerspruch. Der Regierungsrat wollte deshalb weitere Schritte in diesem Bereich erst dann unternehmen, wenn ein breiter politischer Wille erkennbar sei, entsprechende Vorschriften in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen. Von sich aus werde der Regierungsrat keine Gesetzgebungsarbeiten einleiten. Der Grosse Rat folgte im Januar 2014 seinem Antrag, den Anzug abzuschreiben.

- 2018: Motion Tim Cuénod und Konsorten betreffend Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkämpfen (Nr. 18.5159). Der Grosse Rat lehnte es mit 48 zu 47 Stimmen ganz knapp ab, die Motion dem Regierungsrat zur Stellungnahme zu unterbreiten.
- 2019: Die Motion David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend Erhöhung der Transparenz der Parteien- und Abstimmungsfinanzierung (Nr. 18.5199) wurde dem Regierungsrat zunächst zur Stellungnahme unterbreitet, jedoch hat der Grosse Rat sodann (per Stichentscheid) entschieden, diese nicht zur Erfüllung zu überweisen.

### 2.1.2 Andere Kantone

Fünf Kantone verfügen aktuell über gesetzliche Regelungen zur Transparenz bei der Politikfinanzierung:

- Im Kanton Tessin sind Parteien und politische Bewegungen verpflichtet, jährlich der Staatskanzlei Zuwendungen, die 10'000 Franken übersteigen, offenzulegen 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.<sup>1</sup>
- 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.<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> Art. 29A Loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques.

- 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 Staatskanzlei 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.<sup>3</sup>
- Das Gesetz über die Politikfinanzierung des Kantons Freiburg setzt den Verfassungsauftrag<sup>4</sup> betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Kampagnen und Organisationen um. Politische Parteien, Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, sind verpflichtet, ihre Jahresrechnung offenzulegen. Ebenso besteht die Pflicht dieser Gruppierungen, vor einer Wahl oder Abstimmung ihr entsprechendes Budget offenzulegen, sofern die budgetierten Aufwendungen die Schwelle von 10'000 Franken überschreiten. Innert sechs Monaten nach der Abstimmung oder Wahl müssen die Gruppierungen ihre Schlussabrechnungen offenlegen.<sup>5</sup> Die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden sind zudem verpflichtet, jährlich die Einkommen offenzulegen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.<sup>6</sup>
- Das Transparenzgesetz des Kantons Schwyz basiert ebenfalls auf einer durch eine erfolgreiche Volksinitiative zustande gekommenen Verfassungsbestimmung.<sup>7</sup> Es verlangt in ähnlicher Weise, dass alle Parteien und politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton, Bezirken und Gemeinden fallen, die Finanzierung ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen offenlegen.<sup>8</sup> Zudem müssen politische Parteien jährlich über die Spenden, die sie erhalten haben, Auskunft geben.<sup>9</sup>

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

### 2.1.3 Bund

Auf Bundesebene ist im Jahre 2017 die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» zustande gekommen. Die Initiative verlangt die Offenlegung der Finanzierung von in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene.

Wie unter Ziffer 1 oben dargelegt, hat die Bundesversammlung am 18. Juni 2021 eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) als indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative beschlossen. Das Parlament zog den Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe einer Regelung auf Verfassungsstufe schlussendlich vor. Auch der Bundesrat liess bei der Beratung des Gegenvorschlags verlauten, er habe seine anfängliche Skepsis gegenüber einem indirekten Gegenvorschlag überdacht. Dies mit dem Hinweis darauf, dass in der Bevölkerung ein gewisser Mentalitätswandel stattgefunden habe.

Das Initiativkomitee hat die Initiative daraufhin unter der Bedingung zurückgezogen, dass die Referendumsfrist für das geänderte BPR am 7. Oktober 2021 unbenutzt abläuft. Nach Ablauf der Referendumsfrist legt der Bundesrat das Datum für das Inkrafttreten des revidierten BPR fest. Mit einem Referendum gegen diese BPR-Anpassung wird allgemein nicht gerechnet.

<sup>3</sup> Art. 133a–133p der Loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques.

<sup>4</sup> Art. 139a Verfassung des Kantons Freiburg.

<sup>5</sup> Art. 4–9 Gesetz über die Politikfinanzierung (PoFIG FR).

<sup>6</sup> Art. 10–12 PoFIG FR.

<sup>7</sup> § 45a Verfassung des Kantons Schwyz.

<sup>8</sup> § 3 Transparenzgesetz Schwyz (TPG SZ).

<sup>9</sup> § 4 TPG SZ.

Das Parlament ist den Initianten bei der Formulierung des indirekten Gegenvorschlags im Laufe der Debatte entgegengekommen. Gemäss Initiativtext müssten Parteien, Kandidierende und Komitees Einzelspenden ab einer Höhe von 10'000 Franken offenlegen. Der ursprüngliche Entwurf des Gegenvorschlags sah einen Grenzwert von 25'000 Franken vor. Schliesslich wurde der Grenzwert bei 15'000 Franken festgelegt. Die im Bundeshaus vertretenen Parteien müssen jährlich ihre Einnahmen offenlegen und dabei die Herkunft von Spenden und anderen Zuwendungen im Wert von über 15'000 Franken deklarieren. Eine analoge Regelung gilt für Abstimmungs-, Wahl-, Initiativ- und Referendumskomitees, wenn ihr Budget gesamthaft mehr als 50'000 Franken beträgt.

Ein weiterer Diskussionspunkt betraf die Frage der Kontrollen. Anfänglich war bloss vorgesehen, die Vollständigkeit der Unterlagen zu überprüfen. Nun soll aber auch die Korrektheit der Angaben und der Dokumente kontrolliert werden, zumindest stichprobenweise.

Zum Schluss einigten sich die Räte auch darauf, dass die neuen Vorschriften nicht nur für die Wahlen in den Nationalrat sowie bei nationalen Abstimmungen gelten sollen, sondern auch für gewählte Mitglieder des Ständerates. Der Ständerat hatte das vorher stets abgelehnt mit Verweis auf die Zuständigkeit der Kantone für die Ständeratswahlen. Dem wurde entgegnet, dass eine unterschiedliche Praxis zwischen National- und Ständerat der Öffentlichkeit schwer zu erklären wäre. Der Ständerat gab schliesslich nach, allerdings mit der Einschränkung, dass die Transparenzregeln nur für *gewählte* Mitglieder des Ständerats gelten und erst nachdem sie ihr Amt angetreten haben. Im Unterschied zum Nationalrat handelt es sich somit um eine nachträgliche Offenlegungspflicht und zwar nur in Bezug auf die gewählten Ständeratsmitglieder.

## 2.2 Motionsanliegen und Stellungnahme des Regierungsrates

Die vorliegende Motion verweist auf gewonnene Volksinitiativen in anderen Kantonen, auf ein stark gestiegenes öffentliches Interesse an Fragen der Politikfinanzierung sowie auf die Kritik von Organisationen wie Transparency International und der GRECO (Staatengruppe gegen Korruption) wegen mangelnder Regulierung der Politikfinanzierung. Der Regierungsrat wird gebeten, ein Gesetz für transparente Politikfinanzierung vorzuschlagen, das mindestens folgende Aspekte umfasst:

- Gesetzliche Grundlage für eine Offenlegungspflicht für alle finanziellen Beiträge und alle geldwerten Leistungen an politische Parteien, Kampagnenkomitees, persönliche Wahlkomitees und sonstige Organisationen, die sich an kommunalen Abstimmungs- und Wahlkämpfen beteiligen. Zu den finanziellen Beiträgen zählen insbesondere Spenden, Mitgliederbeiträge, Mandats- und Parteisteuern und sonstige Zuwendungen.
- Für die pro Abstimmung/Wahl und pro Jahr summierten finanziellen Zuwendungen von juristischen Personen sowie von natürlichen Personen werden Schwellen formuliert, ab welchen die Offenlegungspflicht gilt. Die Annahme von anonymen Spenden ist verboten. Jedoch kann bei natürlichen Personen bis zu einem gewissen höheren Betrag als dem Schwellenwert auf deren Verlangen hin auf die Veröffentlichung ihrer Personendaten verzichtet werden.
- Zeitraum und Frist für die Offenlegungspflicht vor dem jeweiligen Urnengang.
- Zweckmässige und möglichst unbürokratische Regelungen zur Überprüfung der Offenlegungspflicht
- Regelung zur Sanktionierung von Verletzungen der Offenlegungspflicht.
- Der Vorschlag des Regierungsrats soll im Einklang und kohärent mit einer allfälligen nationalen Gesetzgebung sein.

Die Motion überlässt es ausdrücklich dem Regierungsrat, einen Vorschlag zur Definition von Schwellenwerten zu unterbreiten.

Der Regierungsrat hat in der Vergangenheit im Zusammenhang mit ähnlich gelagerten Vorstössen grundsätzlich Offenheit für das Anliegen einer Erhöhung der Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung bekundet. Dies gilt auch für den vorliegenden Vorstoss. Nachdem nun eine Bundesregelung zur Politikfinanzierung absehbar ist und eine entsprechende Anpassung des BPR von der

Bundesversammlung verabschiedet wurde, scheint der Zeitpunkt geeignet, um eine kantonale Vorlage im Sinne der vorliegenden Motion und im Einklang mit der nationalen Regelung zu erarbeiten.

### 2.3 Formulierung der Motion: Offenlegungspflicht bei kommunalen Abstimmungs- und Wahlkämpfen

Wie unter Ziffer 1 zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion ausgeführt, weist die Motion die Besonderheit auf, dass die vom Regierungsrat zu erarbeitende gesetzliche Grundlage die Offenlegungspflicht bei *kommunalen* Abstimmungs- und Wahlkämpfen zu regeln habe. Die Motion begründet allerdings nicht weiter, weshalb sich die zu schaffende kantonale Regelung ausschliesslich (oder überhaupt) auf die kommunale Ebene beziehen soll. Eine spezielle Veranlassung dafür ist nicht ersichtlich. Auch in der Debatte zur Überweisung der Motion wurde nicht speziell Bezug auf die kommunale Ebene genommen, sondern man ging von einem kantonalen Kontext aus. Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass die textliche Beschränkung der Motion auf kommunale Angelegenheiten einem Versehen entspringt.

Bei den Ausführungen zur rechtlichen Zulässigkeit in Ziffer 1 wurde bereits dargelegt, dass angesichts des verpflichtenden Charakters von Motionen Interpretationen von Motionswortlauten nur sehr zurückhaltend vorgenommen werden. Motionstexte können nicht abgeändert werden, auch nicht von den Motionärinnen und Motionären. Diese können die Motion höchstens zurückziehen (§ 36 Abs. 2 Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006). Der Regierungsrat sollte nicht situativ die Deutungshoheit für den möglichen Sinn einer Motion beanspruchen, weder in Bezug auf die rechtliche Zulässigkeit noch hinsichtlich der inhaltlichen Umsetzung. Hinzukommt, dass Interpretationen oft schwieriger und vielschichtiger sind, als auf den ersten Blick vermutet. So kommt im vorliegenden Fall nicht nur einmal das Wort «kommunal» vor, sondern es weisen gleich mehrere Textstellen inhaltlich in Richtung Gemeindeebene. Zudem ist unklar, ob «kommunal» einfach mit «kantonal» ersetzt werden könnte oder ob «kantonal und kommunal» gemeint sein könnte.

Bereiten Teile einer Motion in rechtlicher oder tatsächlicher Hinsicht Schwierigkeiten oder Unklarheiten, kann die Motion gemäss § 36 Abs. 4 AB auch als Anzug überwiesen werden. Damit erhält der Regierungsrat mehr Umsetzungsflexibilität. Dieser Weg ist vorliegend einzuschlagen. Sollte die Motion als Anzug überwiesen werden, so würden neben Regelungen für die kommunale Ebene insbesondere auch Regelungen mit Wirkung auf kantonalen Ebene erarbeitet.

### 3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Edibe Gögeli und Konsorten betreffend «Offenlegung der Finanzierung von Parteien und Wahl- und Abstimmungskomitees» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin