

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 230/2011
von Rosmarie Joss betreffend
Transparenz in der Parteienfinanzierung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 26. April 2013,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 230/2011 von Rosmarie
Joss wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Priska Seiler Graf, Max Homberger, Jörg Mä-
der, Sabine Sieber in Vertretung von Renate Büchi-Wild und Rolf
Steiner in Vertretung von Jorge Serra:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 230/
2011 von Rosmarie Joss wird nachfolgende Verfassungsänderung be-
schlossen.*

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-
dern: Martin Farner, Oberstammheim (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küss-
nacht; Renate Büchi-Wild, Richterswil; Patrick Hächler, Gossau; Urs Hans, Tur-
benthal; Max Homberger, Wetzikon; Stefan Hunger, Mönchaltorf; René Isler,
Winterthur; Katharina Kull-Benz, Zollikon; Jörg Mäder, Opfikon; Ursula Moor-
Schwarz, Höri; Priska Seiler Graf, Kloten; Jorge Serra, Winterthur; Erich Vonto-
bel, Bubikon; Martin Zuber, Waltalingen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 26. April 2013

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Martin Farner

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

Verfassung des Kantons Zürich***(Änderung vom; Parteienfinanzierung)****Der Kantonsrat,**nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 26. April 2013,**beschliesst:**I. Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:**Offenlegungs-
pflichten***Art. 39 a.** ¹ *Alle Parteien, die im Parteienregister nach Art. 76 a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte eingetragen sind, im kantonalen Parlament vertreten sind oder bei den letzten Wahlen des kantonalen Parlaments mindestens 3 Prozent der Stimmen erreicht haben, müssen ihre Einnahmen offenlegen.*² *Unter die Offenlegungspflichten fallen die Namen der natürlichen und juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angaben der jeweiligen Beträge, Sach- und Geldzuwendungen. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 5000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.**II. Diese Verfassungsänderung wird den Stimmberechtigten zur Volksabstimmung unterbreitet.**III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.*

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 29. August 2011 reichten Rosmarie Joss, Dietikon, Hedi Strahm, Winterthur und Benedikt Gschwind, Zürich, eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Kantonsverfassung Art. 39a (neu):

Alle Parteien, die im Parteienregister nach Art. 76 a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte eingetragen sind, im kantonalen Parlament vertreten sind oder bei den letzten Wahlen des kantonalen Parlaments mindestens 3 Prozent der Stimmen erreicht haben, müssen ihre Einnahmen offenlegen. Offenlegungspflichten

Unter die Offenlegungspflichten fallen die Namen der natürlichen und juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angaben der jeweiligen Beträge, Sach- und Geldzuwendungen. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 5000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.

Am 14. Mai 2012 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 79 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat zu der vom Kantonsrat am 14. Mai 2012 mit 79 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative von Rosmarie Joss folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Joss wird mit 8:6 Stimmen abgelehnt.

Die Befürworter dieser parlamentarischen Initiative argumentieren mit der Transparenz als Bedingung für eine gut informierte Bevölkerung in einer lebendigen Demokratie. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen wissen, durch wen die Parteien, die im demokratischen Prozess eine spezielle Stellung einnehmen, finanziell unterstützt werden und welche Bedingungen allenfalls an solche Zuwendungen geknüpft sind. Dadurch könnte das Vertrauen der Bevölkerung in das demokratische System gestärkt werden. Nachdem Parteispenden steuerlich abzugsfähig sind, sollten sie im Gegenzug durch die Parteien offengelegt werden. Aus praktischen Gründen sollen aber nur Spenden ab einer ge-

wissen Höhe betroffen sein. Dass die Offenlegung der Parteienfinanzierung praktisch durchführbar ist, haben andere Kantone bereits bewiesen.

Die Gegner dieser parlamentarischen Initiative bezweifeln, dass mit der vorgeschlagenen Deklarationspflicht tatsächlich mehr Transparenz geschaffen werden kann. Eine solche Vorgabe könnte relativ leicht umgangen werden, indem private Vereine, die keinerlei Auskunft über die Herkunft ihrer Mittel machen müssten, als Unterstützungskomitees für bestimmte Parteien oder politische Anliegen fungieren könnten. Es käme auch zu einer Ungleichbehandlung mit anderen Organisationen wie Gewerkschaften oder Wirtschaftsverbänden, die ähnlich politisch engagiert auftreten. Nicht berücksichtigt bzw. beziffert würden zudem die recht häufigen Naturalleistungen, von denen Parteien wie von geldwerten Zuwendungen profitieren. Abgesehen von weiteren praktischen Fragen wie z. B. der Aufstückelung eines Beitrags auf eine Sektion, eine Stadt- und eine Bezirkspartei, die mit dieser parlamentarischen Initiative nicht geklärt sind, würde ein enormer bürokratischer Aufwand für die Kontrolle dieser Bestimmung ausgelöst, der unerwünscht und vor allem nicht zielführend wäre.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

A. Ausgangslage

Die Schweiz verfügt über keine besonderen Bestimmungen zur Finanzierung von politischen Parteien und zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen. Mehr Transparenz, mitunter die Offenlegung der Finanzen, wird seit mehr als zwei Jahrzehnten regelmässig gefordert. Neben der Behandlung verschiedener Vorstösse auf Bundesebene, zuletzt anlässlich der Motionen «Mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung» (11.3116) und «Offenlegung der Finanzierungsquellen vor Abstimmungskampagnen» (11.3467), wurde die Thematik auch schon im Kantonsrat Zürich beraten (vgl. KR-Nrn. 293/2007 und 428/1999).

Bis anhin wurden alle Vorstösse zu diesem Thema wegen mangelnden Konsenses oder aus Praktikabilitätsgründen abgelehnt. Lediglich die Kantone Genf und Tessin sehen für politische Parteien gewisse Verpflichtungen zur Offenlegung ihrer Einnahmen vor.

Die Verschärfung der Thematik in den vergangenen Jahren ist u. a. auf die steigenden Ausgaben für Abstimmungskampagnen zurückzuführen. Da aber nur wenig andere europäische Länder keine Offenlegungspflichten für Parteispenden kennen, wird die Schweiz auch von aussen kritisiert. Der Bundesrat muss bis Ende April 2013 zu den Emp-

fehlungen der Gruppe von Staaten gegen die Korruption (GRECO) in deren Evaluationsbericht vom 21. Oktober 2011 Stellung nehmen.

B. Argumentation

Die Befürworterinnen und Befürworter einer Offenlegungspflicht der Parteienfinanzierung bemängeln an der heutigen Situation die Einflussnahme grosser Geldgeber auf den politischen Prozess. Für die freie Meinungsbildung sei es notwendig zu wissen, welche Interessen hinter einem politischen Vorstoss oder hinter einer politischen Partei stehen. Weiter werden die ungleichen Mittel im Wahl- und Abstimmungskampf vorgebracht sowie das schwindende Vertrauen der Bevölkerung in die Politik, was durch die geheim gehaltenen Spendenflüsse verstärkt werde.

Eine im Februar 2012 veröffentlichte Studie der Forschungsstelle *sotomo* der Universität Zürich zeigt auf, dass der Einfluss der Werbung im Abstimmungskampf nicht überbewertet werden darf. Wohl sind die finanziellen Mittel einer politischen Partei von Bedeutung. Damit ist aber noch nicht entscheidbar, ob deswegen das Interesse der Öffentlichkeit an der Herkunft von Geldern und Sachspenden gegenüber dem Bedürfnis der Parteien nach Geheimhaltung ihrer finanziellen Quellen im Sinne der Vereinsfreiheit überwiegt. Es ist mit anderen Worten nicht möglich festzustellen, ob das demokratische System in jenen Ländern oder Kantonen, in denen die Parteienfinanzierung offengelegt ist, besser funktioniert oder legitimiert ist als in solchen, in denen das nicht der Fall ist. Während das Wissen um die Herkunft der finanziellen Mittel der politischen Parteien die Gefahr birgt, von den eigentlichen Sachthemen abzulenken, sind mögliche nicht deklarierte Interessenbindungen von Parteien zu befürchten, deren Finanzierung nicht offenliegt.

Mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative würde nur ein Teil der politischen Gruppierungen erfasst. Es ist fraglich, ob die Kriterien, die dafür massgeblich sein sollen, eine ungleiche Behandlung der politischen Gruppierungen zu rechtfertigen vermögen. Mit der Beschränkung auf die politischen Parteien ohnehin nicht erfasst wären zudem unter anderem Interessenverbände, aber auch Initiativ- und Referendumskomitees und weitere parteiübergreifende Organisationen, die in der Regel in einem spezifischen Wahl- oder Abstimmungskampf ebenfalls finanzielle Zuschüsse erhalten.

Wir erachten die vorgeschlagene Offenlegungspflicht als zu wenig zielführend. Auch stellt sich die Frage, ob die vorgeschlagene detaillierte Regelung in der Verfassung stufengerecht ist. Zudem sind auch die Ergebnisse der diesbezüglichen Abklärungen durch den Bund und die Stellungnahme des Bundesrates abzuwarten.

C. Fazit

Wir schliessen uns aus den dargelegten Gründen der Mehrheit Ihrer Kommission an und beantragen die Ablehnung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 230/2011.

4. Antrag der Kommission

Unsere Kommission hat von der Stellungnahme des Regierungsrates Kenntnis genommen. Nachdem auch der Regierungsrat keine schlagenden Argumente für eine Unterstützung des Anliegens vorgebracht hat, besteht nach Ansicht der Kommissionsmehrheit keine Veranlassung, auf den vorbehaltenen Beschluss zurückzukommen. Wir beantragen Ihnen deshalb die Ablehnung der parlamentarischen Initiative Joss.

Die Kommissionsminderheit hält am Anliegen fest und stellt den entsprechenden Minderheitsantrag. Es soll ein erster Schritt getan werden, damit mindestens bei den politischen Parteien, aus deren Reihen die Volksvertreter in den Parlamenten gewählt werden, ein gewisses Mass an Transparenz geschaffen wird.