

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 19. Juni 2009

KR-Nr. 172a/2007
KR-Nr. 345a/2007

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von
Ralf Margreiter betreffend das Volk gehört nicht
auf die lange Bank geschoben. (Straffung der
Behandlungsfristen von Volksinitiativen)**

und

**über die parlamentarische Initiative von
Markus Bischoff betreffend Finanzierung
von Parteien, Wahlen und Abstimmungen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Ge-
meinden vom 19. Juni 2009,

beschliesst:

I. Die parlamentarischen Initiativen KR-Nr. 172/2007 von Ralf Margreiter und KR-Nr. 345/2007 von Markus Bischoff werden abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 19. Juni 2009

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Katharina Kull-Benz Jacqueline Wegmann

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Katharina Kull-Benz, Zollikon (Präsidentin); Ueli Annen, Illnau-Effretikon; Martin Farner, Oberstammheim; Urs Hans, Turbenthal; Patrick Hächler, Gossau; Max Homberger, Wetzikon; Heinz Jauch, Dübendorf; Rolf Jenny, Herrliberg; Dieter Kläy, Winterthur; Heinz Kyburz, Oetwil a. S.; Ernst Meyer, Andelfingen; Ursula Moor-Schwarz, Höri; Jorge Serra, Winterthur; Andrea Sprecher Olsansky, Zürich; Ernst Stocker-Rusterholz, Wädenswil; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 11. Juni 2007 reichten Ralf Margreiter, Esther Guyer und Martin Geilinger eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 128 Abs. 4. Andernfalls erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung darüber und über den Inhalt der Initiative Bericht und Antrag. In begründeten Fällen kann der Kantonsrat die Frist um höchstens sechs Monate verlängern. Lässt der Regierungsrat die Frist ungenutzt verstreichen oder lehnt der Kantonsrat die Fristverlängerung ab, so hat er die Initiative umgehend in Beratung zu ziehen.

§ 135. Der Regierungsrat ordnet eine Volksabstimmung an, wenn ihn der Kantonsrat entsprechend beauftragt hat oder wenn die Schlussabstimmung des Kantonsrates über eine Initiative zwei Jahre nach ihrer Einreichung noch nicht vorliegt.

§ 138 Abs. 2. Der Regierungsrat oder die Kommission erstattet innert sechs Monaten Bericht und Antrag. In begründeten Fällen kann der Kantonsrat die Frist um höchstens sechs Monate verlängern.

Am 18. August 2008 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative vorläufig.

Am 19. November 2007 reichten Markus Bischoff, Esther Guyer und Ralf Margreiter eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161) wird wie folgt geändert:

§ 64 a (neu)

Zuwendungen natürlicher oder juristischer Personen an politische Parteien oder Wahl- und Abstimmungskomitees sind der Staatskanzlei zu melden, sofern sie pro Kalenderjahr gesamthaft mindestens 50 000 Franken ausmachen. Derselben Meldepflicht unterliegen auch Zu-

wendungen für die Unterstützung einzelner Kandidatinnen oder Kandidaten, sofern sie pro Kalenderjahr mindestens 25 000 Franken ausmachen.

Meldepflichtig sind ferner

- a) von Kandidierenden selbst finanzierte Aufwendungen, sofern diese mindestens 50 000 Franken pro Wahl oder Kalenderjahr ausmachen;
- b) direkte Aufwendungen von Verbänden für Wahl- und Abstimmungskampagnen, sofern sie pro Geschäft mindestens 50 000 Franken ausmachen.

Die direkte Übernahme anfallender Kosten ist Zuwendungen gleichgestellt. Wirtschaftlich verbundene Personengruppen sind als Einheit zu behandeln.

Der Regierungsrat regelt die Meldepflicht. Die Angaben werden im Amtsblatt publiziert.

Am 27. Oktober 2008 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative vorläufig.

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

Parlamentarische Initiative von Ralf Margreiter, KR-Nr. 172/2007

Die grosse Mehrheit der Kommission lehnt diese parlamentarische Initiative ab, weil die Fristen für die Behandlung von Volksinitiativen gegenüber der alten Kantonsverfassung teilweise bereits verkürzt wurden und nun relativ knapp bemessen sind. Es liegt im Interesse des Volkes, dass eine Initiative durch den Regierungsrat und anschliessend den Kantonsrat umfassend und sorgfältig behandelt wird. Zudem ist mit der Senkung der Unterschriftenzahl in der neuen Kantonsverfassung mit einer grösseren Anzahl von Volksbegehren zu rechnen, womit Regierungsrat und Kantonsrat noch stärker auf angemessene Fristen für die Bearbeitung angewiesen sind. Einzig bei der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung sieht die Kommission eine Möglichkeit, das Verfahren in Bezug auf einen Gegenvorschlag zu straffen. Sie wird deshalb eine entsprechende Änderung in der Vorlage 4562 einbringen.

Die Kommission spricht sich auch gegen ein weiteres Anliegen dieser PI aus, welches vorsieht, dass der Kantonsrat eine Volksinitiative selber in Beratung zieht, wenn der Regierungsrat innert Frist keinen Antrag vorlegt. Zum einen legt der Regierungsrat in aller Regel eine

Vorlage vor oder stellt zumindest ein Fristverlängerungsgesuch, zum anderen ist der Kantonsrat auf die Mithilfe der Verwaltung angewiesen, weil es sich meist um komplexe Vorhaben handelt. Die Kommission erachtet diesen Aspekt der PI als nicht praktikabel.

Parlamentarische Initiative von Markus Bischoff, KR-Nr. 345/2007

Ebenfalls mit deutlicher Mehrheit verwirft die Kommission diese PI, welche einen neuen Paragraphen im GPR vorsieht, um Zuwendungen an Parteien oder Wahl- und Abstimmungskomitees von Fr. 50 000 oder an einzelne Kandidierende von Fr. 25 000 öffentlich zu machen. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit kann die Stimmbevölkerung gut einschätzen, welche Interessen hinter einer Partei oder einer Einzelperson stehen. Ausserdem wäre es relativ einfach, eine solche Bestimmung zu umgehen, und mögliche Sanktionen bei Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmung werden von den Befürwortern dieser PI keine genannt. Diese PI ist nicht geeignet, um die von den Initianten gewünschte Transparenz herzustellen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Parlamentarische Initiative KR-Nr. 172/2007

1. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 172/2007 will die Bearbeitungsfristen für Volksinitiativen wie folgt verkürzen:

- Der Bericht und Antrag des Regierungsrates über die Gültigkeit und den Inhalt einer Volksinitiative soll grundsätzlich innert neun Monaten ergehen (bisher 18 Monate). Zudem soll der Kantonsrat eine Initiative nicht nur dann umgehend in Beratung ziehen, wenn er ein Fristverlängerungsgesuch des Regierungsrates ablehnt, sondern auch dann, wenn der Regierungsrat die gesetzlichen Fristen ungenutzt verstreichen lässt (§ 128 Abs. 4 GPR).
- Ist der Regierungsrat vom Kantonsrat nicht ohnehin mit der Durchführung einer Volksabstimmung beauftragt worden, so hat der Regierungsrat eine solche anzusetzen, wenn die Schlussabstimmung des Kantonsrats über die Initiative zwei Jahre nach Einreichung der Initiative noch nicht vorliegt. Das geltende Recht sieht hier eine Frist von drei Jahren vor (§ 135 GPR).
- Wird eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung vom Volk angenommen, so hat der Regierungsrat oder die betreffende Kommission des Kantonsrates innert sechs Monaten eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten und darüber Bericht und An-

trag zu stellen. Das geltende Recht räumt hier eine Frist von einem Jahr ein (§ 138 Abs. 2 GPR).

2. In der Vorlage 4562 (Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte: Anpassung an die neue Kantonsverfassung) beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Kapitel über die Volksinitiativen (§§ 122 ff. GPR) umfassend zu erneuern. Anlass hierfür geben die zahlreichen Änderungen der Kantonsverfassung im Bereich des Initiativrechts (Art. 23–31 KV). Folgt der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates in diesem Punkt, kann die hier behandelte parlamentarische Initiative jedenfalls in ihrem ursprünglichen Wortlaut nicht verwirklicht werden, denn die Bestimmungen, welche die Initiative abändern möchte (§§ 128 Abs. 4, 135 und 138 Abs. 2 GPR), erhalten durch die Revisionsvorlage des Regierungsrates andere Inhalte.

3. Damit stellt sich die Frage, ob die Regelungsideen der parlamentarischen Initiative in die Revisionsvorlage des Regierungsrates «eingebaut» werden sollen. Einleitend ist zu klären, worin sich die parlamentarische Initiative von der Vorlage des Regierungsrates unterscheidet. Die parlamentarische Initiative (PI) verlangt, dass der Regierungsrat innert *neun* Monaten (verlängerbar um *sechs* Monate) nach Einreichung einer Volksinitiative Bericht und Antrag erstattet (§ 128 nAbs. 4 GPR).

Im Revisionsantrag des Regierungsrates wird bei den Behandlungsfristen von Volksinitiativen wie folgt nach ihrer Form unterschieden: Bei ausformulierten Initiativen hat der Regierungsrat innert *neun* Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag zu erstatten. Die Frist verlängert sich auf *16* Monate, wenn der Regierungsrat einen Gegenvorschlag beantragt. Andere, «ausserordentliche» Fristverlängerungen, wie sie das geltende Recht sowie die PI vorsehen, sind nicht zulässig (n§ 130 Abs. 3 und 4 GPR). Bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung hat der Regierungsrat innert *vier* Monaten nach ihrer Einreichung dem Kantonsrat einen Antrag für einen Entscheid über das weitere Verfahren zu unterbreiten (n§ 133 Abs. 2 GPR). Darauf muss er innert der in der Verordnung bezeichneten Fristen Bericht und Antrag erstatten (§ 135 GPR). Es ist vorgesehen, dass dies innert *16* Monaten nach Einreichung der Initiative erfolgen muss, wenn der Regierungsrat eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten hat. Soll er zudem einen Gegenvorschlag vorlegen, soll die Frist *19* Monate betragen. Ein Vergleich zeigt, dass sich die Fristen gemäss parlamentarischer Initiative und gemäss Antrag des Regierungsrates bei ausformulierten Volksinitiativen kaum unterscheiden. Hingegen sind die von der PI vorgesehenen Fristen im Bereich der Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung wesentlich kürzer als jene gemäss Antrag des Regierungsrates. Bei näherer Betrachtung erweisen sich

die von der PI verlangten Fristen indessen als zu kurz: Wird eine Volksinitiative eingereicht, muss zunächst ihr Zustandekommen festgestellt werden. Der Gesetzgeber räumt der Exekutive hierfür drei Monate ein (§ 128 Abs. 2 GPR). In den gemäss PI verbleibenden sechs Monaten hätte der Regierungsrat nicht nur zur Volksinitiative Stellung zu nehmen, sondern, falls er das Anliegen der Volksinitiative unterstützt, auch eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten. Es ist offensichtlich, dass diese Frist bei etwas umfangreicheren Gesetzgebungsprojekten nicht ausreicht. Die PI würde auch den Kantonsrat unnötig unter Zeitdruck setzen. Falls er dem Regierungsrat in der vorstehend geschilderten oder in einer andern Konstellation eine Fristverlängerung gewähren würde, läge der Bericht und Antrag zur Volksinitiative 15 Monate nach ihrer Einreichung vor. Dem Kantonsrat verblieben damit gerade noch neun Monate zur Beratung der Volksinitiative und zu einer allfälligen Umsetzungsvorlage in der vorberatenden Kommission und im Plenum. Denn gemäss PI hat der Regierungsrat die Volksabstimmung anzusetzen, wenn die Schlussabstimmung des Kantonsrates zwei Jahre nach Einreichung der Volksinitiative noch nicht vorliegt. Auch die Frist zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage nach Annahme einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung durch die Stimmberechtigten ist zu knapp bemessen; gemäss PI sollen hierfür nur sechs Monate zur Verfügung stehen. Die Erfahrung zeigt, dass Gesetzgebungsprojekte sehr oft mehrere Jahre beanspruchen, bis der Regierungsrat dem Kantonsrat Antrag stellen kann. Vor diesem Hintergrund ist auch die im Antrag des Regierungsrates vorgesehene Frist von einem Jahr äusserst knapp bemessen (n§ 138 Abs. 1 GPR).

4. Die Dauer der Behandlungsfristen für Volksinitiativen wurde im Verfassungsrat eingehend diskutiert. Der Verfassungsgeber legte schliesslich differenzierte Fristen fest, die einerseits dem Anliegen der PI nach möglichst rascher Behandlung ihrer Initiative und andererseits dem Bedürfnis von Exekutive und Kantonsrat nach sorgfältiger Vorbereitung und Beratung der betreffenden Geschäfte Rechnung tragen:

- Grundsätzlich ist eine Volksinitiative innert 30 Monaten nach ihrer Einreichung zur Volksabstimmung zu bringen (Art. 29 Abs. 1 KV).
- Die Frist verlängert sich auf 36 Monate, wenn der Kantonsrat einen Gegenvorschlag ausarbeitet (Art. 30 Abs. 2 KV). Damit wird dem grösseren Zeitbedarf Rechnung getragen, wenn zusätzlich ein Gegenentwurf ausgearbeitet und beraten wird.
- Die Frist zwischen Einreichung der Volksinitiative und Durchführung der Volksabstimmung beträgt hingegen lediglich 18 Monate, wenn es sich um eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung handelt und der Kantonsrat keine Umsetzungsvorlage ausarbeiten möchte (Art. 29 Abs. 2 KV).

Die Vorlage des Regierungsrates zur Anpassung des GPR nimmt diese Fristen auf und konkretisiert sie in dem Sinne, dass sie sie auf die einzelnen Verfahrensschritte aufteilt, die bei der Behandlung von Volksinitiativen erforderlich sind. Die parlamentarische Initiative hingegen knüpft an den Verfahrensabläufen gemäss bisherigem GPR an. Sie berücksichtigt die Neuerungen der neuen Verfassung nur unzureichend und würde mindestens teilweise zu äusserst kurzen Behandlungsfristen führen, was der Qualität abträglich wäre. Die Erfahrungen mit den schon heute geltenden neuen Fristen der Verfassung zeigen, dass auch sie zum Teil sehr kurz bemessen sind und Exekutive wie auch Kantonsrat zu raschem Handeln zwingen. Sie weiter zu verkürzen, wäre nicht sinnvoll.

5. Nach dem Gesagten beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 172/2007 abzulehnen.

Parlamentarische Initiative KR-Nr. 345/2007

Das Grundanliegen dieser parlamentarischen Initiative besteht darin, folgende finanzielle Zuwendungen und Aufwendungen meldepflichtig zu erklären:

- Zuwendungen von mindestens Fr. 50 000 pro Jahr an politische Parteien,
- Zuwendungen von mindestens Fr. 50 000 pro Jahr an Wahl- oder Abstimmungskomitees,
- Zuwendungen von mindestens Fr. 25 000 pro Jahr an einzelne Kandidatinnen und Kandidaten,
- Aufwendungen von Kandidierenden von mindestens Fr. 50 000 pro Wahl oder Kalenderjahr,
- Aufwendungen von Verbänden von mindestens Fr. 50 000 pro Wahl oder Abstimmungskampagne.

Die Stimmberechtigten können ihren politischen Willen nur dann korrekt bilden und ausdrücken, wenn sie bei Wahlen über die Kandidierenden und bei Sachabstimmungen über die Vorlagen hinreichend informiert sind. Dabei sind grundsätzlich nicht nur die «objektiven» Informationen über die Kandidierenden und die Vorlagen von Interesse, sondern auch Meta-Informationen, also Informationen über die Informationen. So sind die Stimmberechtigten durchaus daran interessiert zu erfahren, wer eine Partei, einen Wahlkampf oder einen Abstimmungskampf in welchem Umfang finanziell unterstützt hat; dies kann zu einem überlegten Umgang mit Botschaften der politischen Werbung beitragen. An diesem Punkt setzt die vorliegende PI an, in-

dem sie Transparenz über die Mittelzuflüsse bei politischen Parteien und bei Wahl- und Abstimmungskomitees herstellen will. Das Grundanliegen, das die Initiative verfolgt, ist deshalb zu unterstützen. Indessen sprechen auch gewichtige Gründe gegen die PI. Zum einen ist es ein Merkmal der gewachsenen politischen Kultur in der Schweiz, dass über die Mittelbeschaffung der Parteien und Komitees nur wenig an die Öffentlichkeit dringt. Die materielle Unterstützung von Parteien, Komitees und politischen Exponenten wird gleichsam als Privatangelegenheit betrachtet. Würden, wie von der Initiative vorgesehen, diesbezügliche Meldepflichten verankert, würde das die Bereitschaft von Privaten, politische Parteien sowie Wahl- und Abstimmungskämpfe mit zu finanzieren, einschränken. Insgesamt würde dadurch die Intensität der zwingend erforderlichen öffentlichen Debatte im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen leiden. Gegen eine Meldepflicht im Sinne der PI spricht auch ihre beschränkte Wirkung. Es ist nicht zu verkennen, dass mit einer solchen Pflicht dem Ziel eines optimalen Informatiertseins der Stimmberechtigten und einer idealen politischen Auseinandersetzung ein Stück weit näher gerückt würde. Doch fragt es sich, ob diese Verbesserung angesichts der verbleibenden Mängel gerechtfertigt ist. So kann eine Meldepflicht beispielsweise nicht verhindern, dass die Stimmberechtigten in Wahl- und Abstimmungskämpfen auch weiterhin unvollständigen oder unzutreffenden Informationen ausgesetzt sind und dass politische Exponentinnen und Exponenten Verunglimpfungen über sich ergehen lassen müssen. Diese Mängel sind weit bedeutungsvoller als die Unkenntnis der Stimmberechtigten über die Herkunft der finanziellen Mittel von Parteien und von Wahl- und Abstimmungskomitees. Der beträchtliche Aufwand, der mit einer Meldepflicht für die Privaten und für den Staat verbunden ist, rechtfertigt die bescheidenen Verbesserungen nicht. Die Kenntnis der Finanzierung von Parteien und von Wahl- und Abstimmungskampagnen ist – zumindest in der gegenwärtigen politischen Kultur – nicht von zentraler Bedeutung für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Genaue Kenntnisse über den Umfang und die Herkunft der Finanzierung von Parteien und Wahl- und Abstimmungskampagnen können den Stimmberechtigten in dem Sinne nützen, als sie sich bewusst werden, wie man auf sie Einfluss nehmen will. Hingegen besteht damit auch die Gefahr einer unerwünschten Gegenreaktion der Stimmberechtigten in dem Sinne, dass sie eine Vorlage deshalb ablehnen, weil deren Befürworter ihrer Meinung nach übermässig viel in den Abstimmungskampf investiert haben.

Besondere Schwierigkeiten ergäben sich aus der Verknüpfung der politischen Ebenen des Bundes und des Kantons. Soweit es um die finanzielle Unterstützung von kantonalen Sektionen von politischen Parteien, von kantonalen Wahlen oder von kantonalen Abstimmun-

gen geht, könnte die PI verzerrungsfrei umgesetzt werden. Unklar wäre aber die Bedeutung der vorgesehenen Meldepflicht für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen. Gegen die PI ist schliesslich vorzubringen, dass ihrem Wortlaut nach die Meldepflicht für «Zuwendungen» an politische Parteien und an Wahl- und Abstimmungskomitees und für bestimmte «Aufwendungen» besteht. Damit bleibt offen, an wen sich die Meldepflicht richtet: Haben die Spenderinnen und Spender oder haben die Empfängerinnen und Empfänger die Zu- und Aufwendungen zu melden?

Zusammenfassend zeigt sich, dass die parlamentarische Initiative KR-Nr. 345/2007 aus grundsätzlichen Erwägungen wie auch mit Blick auf die konkret vorgesehenen Handlungspflichten nicht das leisten kann, was sie zu leisten verspricht. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, sie abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Anliegen dieser beiden parlamentarischen Initiativen wurden im Rahmen der Vorlage 4562, Gesetz über die politischen Rechte (Änderung; Anpassung an die neue Kantonsverfassung), beraten und mittels Minderheitsanträgen in die Vorlage aufgenommen.

Die Kommission empfiehlt dem Kantonsrat deshalb, die beiden parlamentarischen Initiativen KR-Nr. 172/2007 und 345/2007 abzulehnen.