

Motion

0791 Masshardt, Langenthal (SP-JUSO)
Schnegg-Affolter, Lyss (EVP)
Contini, Biel (Grüne)

Weitere Unterschriften: 38

Eingereicht am: 29.11.2007

Transparenz bei den Parteifinzen, Abstimmungs- und Wahlkampagnen

Der Regierungsrat wird beauftragt,

- die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die im Grossen Rat vertretenen Parteien über ihre Parteifinzen jährlich einen Rechenschaftsbericht abzulegen haben,
- die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die Parteien ihre Ausgaben und ihre Einkommen
 - A) bei den kantonalen und nationalen Wahlen sowie
 - B) bei den Abstimmungskämpfen offen zu legen haben.

Im Kanton Bern wurde bisher keine Regelung über die Offenlegung der Parteifinzen getroffen. Dies ist eine Lücke. Für die Bevölkerung ist es wichtig zu wissen, aus welchen Quellen sich die Parteien finanzieren. Und es ist auch von grossem Interesse für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie die Wählenden zu wissen, wer mit welchen finanziellen Beiträgen welche Wahl- und Abstimmungskämpfe finanziert. Mehr Transparenz in dieser Frage ist von grossem öffentlichem Interesse. Denn wie gerade die letzten Nationalratswahlen auch in unserem Kanton gezeigt haben, sind die finanziellen Mittel der Parteien sehr unterschiedlich. Es ist wichtig, dass die Interessenbindungen die durch finanzielle Abhängigkeiten entstehen können zumindest vor dem Wahltag offen und transparent vorliegen.

Im Kanton Bern ist es gesetzlich vorgeschrieben, dass die Mitglieder des Grossen Rates jede einzelne ihrer Interessenbindung offen legen. Diese Regelung wurde aus Gründen der Transparenz geschaffen, damit die Öffentlichkeit sich ein Bild darüber machen kann, welche Bindungen ein Parlamentsmitglied bei seinen Entscheiden allenfalls beeinflussen kann. Es ist nichts als logisch, dass auch offen gelegt wird, welchen finanziellen Bindungen Parteien und Fraktionen allenfalls unterliegen, durch welche finanziellen Abhängigkeiten sie in ihrer Entscheidungsfindung allenfalls beeinflusst werden.

Auf Bundesebene ist die Forderung nach Transparenz seit den 1970er Jahren immer wieder gestellt worden – leider ohne Erfolg. Die Bevölkerung hat ein Recht auf eine stärkere Offenheit der politischen Parteien bezüglich ihrer Finanzierung. Wer nichts zu verbergen hat, kann auch problemlos offen legen woher die Finanzen stammen. In den letzten Jahrzehnten wurde Transparenz immer wichtiger in der öffentlichen Kommunikation. So wurde hier im Kanton Bern auch das Öffentlichkeitsprinzip und die gläserne Verwaltung eingeführt. In diesem Zusammenhang ist die Geheimhaltung bei der Finanzierung politischer Aktivitäten ein alter Zopf und nur noch peinlich. Unsere Demokratie lebt von der

Offenheit. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können ihre Entscheidung nur dann gestützt auf einen freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen, wenn sie wissen, welche Interessen mit welchem finanziellen Aufwand hinter einer Partei- bzw. Wahl- oder Abstimmungswerbung stecken. Die Parteien sollten deshalb verpflichtet werden, ihre Finanz- und Sachmittel offen zu legen und für grössere Beiträge anzugeben, woher sie stammen oder wer sie ermöglicht hat.

Antwort des Regierungsrates

1. Parteien und politischer Wettbewerb

Politische Parteien erfüllen im politischen System zentrale Funktionen. Sie strukturieren die demokratische Debatte vor Wahlen und Abstimmungen, bereiten die Auslese von Kandidatinnen und Kandidaten vor und prägen ganz allgemein die Meinungsbildung. Die Bedeutung der Parteien wird sowohl in der Bundesverfassung wie auch in der Kantonsverfassung festgehalten. Die Parteien sind ein wichtiges Bindeglied zwischen den Stimmberechtigten und dem Staat. Gleichzeitig konkurrieren sie um die Beteiligung an der Macht und die Beeinflussung politischer Entscheidungen im Sinne ihrer Basis.

Dieser politische Wettbewerb wird unter anderem durch die Finanzierung der einzelnen Parteien und deren finanziellem Einsatz für konkrete Wahl- und Abstimmungskämpfe beeinflusst. In jedem politischen System ist es daher von Bedeutung, Rahmenbedingungen bzw. Spielregeln für die Politikfinanzierung aufzustellen um letztlich einen *fairen* Wettbewerb um politische Macht zu ermöglichen. Dabei sollen nicht nur die Fragen der Finanzierung von Wahlen, Abstimmungen und der Parteien zur Diskussion stehen, sondern auch Fragen der Chancengleichheit, Offenheit und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

Gerade in letzter Zeit wurde deutlich, mit welchem grossem finanziellen Aufwand in der Schweiz Wahl- und Abstimmungskämpfe geführt werden. Damit einher geht das Bedürfnis nach Offenlegung des Aufwands und der Wahlkampfspenden, das offenbar von einer Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer geteilt wird (vgl. NZZ vom 22. Oktober 2007, S. 11).

2. Parteienfinanzierung und Offenlegungspflicht

Häufig wird der Zusammenhang zwischen der Pflicht zur Offenlegung der Parteifinzen und der direkten staatlichen Parteienfinanzierung betont: Die Schweiz ist heute praktisch das einzige Land in Westeuropa, welches auf nationaler Ebene keine direkte staatliche Parteienfinanzierung kennt. Die Bundesrepublik Deutschland führte bereits 1959 eine direkte öffentliche Finanzierung der Parteien ein. In den folgenden Jahren wurde ein differenziertes Finanzierungssystem entwickelt, das seit 1994 direkte staatliche Zuschüsse, die Steuerbegünstigung von Spenden sowie Offenlegungspflichten vorsieht. Selbst diejenigen Länder, die ähnlich wie die Schweiz eine zurückhaltende Förderung der Parteien kannten, haben in den letzten Jahren die Stellung der Parteien und die Frage der Parteienfinanzierung geregelt (NL, GB). Damit verknüpft wurde die Offenlegungspflicht für Einnahmen und Ausgaben aber auch der Spenden.

2.1. Ebene Bund

Auf Bundesebene gab es verschiedentlich Versuche, die (direkte) staatliche Parteienfinanzierung einzuführen. Im Moment ist im Bereich der Parteienförderung eine parlamentarische Initiative hängig, welche die Abgeltung gewisser unverzichtbarer Leistungen der auf nationaler Ebene tätigen Parteien fordert (Hans-Jürg Fehr [06.407]: Abgeltung von unverzichtbaren Leistungen der politischen Parteien).

Was die Frage des Umgangs mit Parteispenden anbelangt, so ist zurzeit eine Vorlage des Bundes in Vernehmlassung, welche in Umsetzung einer parlamentarischen Initiative (Max Reimann [06.463], Steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien) unter anderem eine Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die

direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) vorsieht: Danach sollen Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bei natürlichen und juristischen Personen bis höchstens CHF 10'000.-- als allgemeiner Abzug bzw. als geschäftsmässig begründeter Aufwand abgezogen werden können.

Der Regierungsrat steht dieser Vorlage positiv gegenüber. Im Kanton Bern sind Parteispenden bereits heute abzugsfähig.

2.2 Ebene Kantone

Nur in den Kantonen Freiburg und Genf existieren Modelle einer staatlichen Parteiförderung, ansonsten werden die Parteien wie auf Bundesebene indirekt, z.B. über Fraktionsbeiträge, gefördert. Im Kanton *Freiburg* werden politische Parteien und Wählergruppen für eidgenössische und kantonale Wahlen unterstützt. Der Beitrag wird entrichtet, wenn ein gewisser Stimmenanteil erreicht wird. Die Verteilung erfolgt auf Grund eines gesetzlich definierten Verteilungsschlüssels. Eine Rechenschaftspflicht besteht jedoch nicht.

Der Kanton *Genf* sieht in seinem Gesetz über die politischen Rechte vor, dass der Staat den politischen Parteien oder anderen Gruppierungen einen Beitrag an die Wahlkampf-kosten zahlt (mit Ausnahme der Nationalratswahlen). Der Beitrag darf CHF 10'000.-- nicht übersteigen (Art. 82 Loi sur l'exercice des droits politiques vom 15. Oktober 1982 [LEDP, RSG A 5 05]). Jede Partei, Vereinigung oder politische Gruppierung, die an eidgenössischen, kantonalen und kommunalen *Wahlen* teilnimmt ist verpflichtet, der kantonalen Finanzkontrolle ihre Jahresrechnung zu unterbreiten. Anonyme Spenden sind verboten. Ausserdem muss jede Gruppierung, die anlässlich einer eidgenössischen *Abstimmung* eine Stellungnahme abgibt, innerhalb von 60 Tagen die Abrechnung für die betreffende Abstimmung einschliesslich der Spenderliste bei der kantonalen Finanzkontrolle einreichen. Werden die Unterlagen nicht eingereicht, wird der Beitrag an die Wahlkosten der politischen Partei, Vereinigung oder Gruppierung nicht gewährt. Die eingereichten Abrechnungen und Spenderlisten können von allen Stimmberechtigten des Kantons Genf eingesehen werden (Art. 29A LEDP).

Der Kanton *Tessin* kennt eine Meldepflicht für Spenden ab einer gewissen Höhe (CHF 10'000.--).

3. Parteienfinanzierung und Offenlegungspflicht im Kanton Bern

3.1. Bisherige Diskussion

Auf kantonalen Ebene wurde die Frage der Parteienfinanzierung, aber auch der Transparenz verschiedentlich diskutiert. Ein im Jahr 2005 eingereichter Vorstoss verlangte die Schaffung gesetzlicher Grundlagen, damit diejenigen Parteien, die Fraktionsbeiträge erhalten, jährlich einen Rechenschaftsbericht abzulegen haben (M 047/05 Rickenbacher: Transparenz bei den Parteifinzen). Der Grosse Rat lehnte die Motion ab (66 Ja zu 83 Nein Stimmen bei 1 Enthaltung [vgl. Tagblatt 2005, S. 515 ff.]).

Ebenso abgelehnt wurden Motionen, welche einerseits die Plafonierung der Kosten von Wahlkampagnen gefordert und andererseits die Offenlegung der Finanzen bei Wahl- und Abstimmungskampagnen im Kanton Bern verlangt hatten (M 125/01 Gagnebin; abgelehnt mit 49 Ja zu 81 Nein Stimmen bei 2 Enthaltungen [Tagblatt 2001, S. 1022 ff.] sowie M 059/00 Pulver; gewandelt in ein Postulat, abgelehnt mit 57 Ja zu 89 Nein Stimmen bei 1 Enthaltung [vgl. Tagblatt 2000, S. 507 ff., inbes. S. 511]).

3.2 Motion Masshardt

Die Motionärin möchte, dass die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass die politischen Parteien jährlich einen *Rechenschaftsbericht* über ihre Parteifinzen ablegen müssen und weiter, dass die Parteien gesetzlich verpflichtet werden, über ihre Ausgaben und Einkommen bei kantonalen und nationalen Wahlen und bei Abstimmungskämpfen Auskunft zu geben. Der Unterschied zwischen den beiden Forderungen gründet wohl darin, dass der Rechenschaftsbericht in grundsätzlicher Hinsicht darüber Auskunft geben

soll, wie sich die Parteien finanzieren (Mitgliederbeiträge, Spenden usw.), die zweite Forderung zielt darauf ab, die Finanzierung eines bestimmten Wahl- oder Abstimmungskampfes offen zu legen.

Für oder gegen die Schaffung der geforderten Transparenz können aus staatspolitischer Sicht verschiedene Gründe sprechen:

3.3 Gründe gegen Transparenz

Wahlen und Abstimmungen sind Teil des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses.

Gegen die Einführung der geforderten Massnahmen spricht, dass auch der Einsatz hoher Geldmittel in Wahl- und Abstimmungskämpfen in Kauf zu nehmen ist. Den Stimmberechtigten darf zugetraut werden, dass sie die Interessen der verschiedenen Akteure in Wahl- und Abstimmungskämpfen durchschauen und erkennen, welche gesellschaftlichen Kräfte hinter den verschiedenen Wahl- und Abstimmungskomitees stehen (Mündigkeit der Stimmbürgerin und des Stimmbürgers).

Nachteile in der Offenlegungspflicht werden im damit verbundenen Verwaltungsaufwand oder in der möglichen Umgehungsgefahr erblickt.

3.4. Gründe für Transparenz

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger könnten durch die Schaffung der geforderten Grundlagen in die Lage versetzt werden, sich über die politischen Einflüsse grosser Geldgeber sowie die finanziellen Verflechtungen und potenziellen Abhängigkeiten der Parteien und der Wahl- und Abstimmungskomitees zu informieren. Dies wäre der gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV als Teil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit geforderten unverfälschten Willenskundgabe förderlich.

Die personellen und finanziellen Mittel der Parteien sind fast durchwegs knapp, wobei unter den Parteien erhebliche Unterschiede bestehen. Nicht alle politischen Gruppen verfügen über gleich starke private Einflussmöglichkeiten, was Folge der unterschiedlichen Fremdfinanzierung ist. Dies kann in Abstimmungskämpfen zu ungleichen Spiessen führen. Mehr Transparenz kann für eine grössere Chancengleichheit unter den Parteien sorgen.

4. Regierungsrat für Transparenz

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Beantwortung früherer parlamentarischer Vorstösse zum Thema Parteienfinanzierung die Meinung vertreten, dass Offenlegungspflichten nur im Rahmen eines Systems der *direkten* Parteienfinanzierung anzustreben seien. Entwicklungen in jüngerer Zeit führen jedoch zum Schluss, dass die Offenlegung der Parteifinanzien in Form von Rechenschaftsberichten wie auch die Transparenz bei konkreten Wahl- und Abstimmungskampagnen auch ohne direkte Parteienfinanzierung im öffentlichen Interesse und im Sinne eines fairen politischen Wettbewerbs sind: Der Bericht der Wahlbeobachter der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) vom 3. April 2008 über die eidgenössischen Wahlen vom 21. Oktober 2007 kommt ebenfalls zum Schluss, dass die Offenlegung der Parteienfinanzierung zu erhöhter Transparenz des Wahlvorgangs beitragen könnte. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können ihren (politischen) Entscheid unter anderem nur dann gestützt auf einen freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen, wenn ihnen bekannt ist, welche Interessen mit welchem Aufwand hinter einer Wahl- oder Abstimmungswerbung stehen. Zudem kann die geforderte Transparenz die Chancengleichheit unter den Parteien beeinflussen.

Ausgehend von der Tatsache, dass die Fraktionen sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene indirekte Finanzhilfen erhalten, die grundsätzlich zweckgebunden einzusetzen sind, ist ein System der Offenlegung der Jahresrechnung und der Abrechnung für eine konkrete Abstimmung, wie es beispielsweise der Kanton Genf kennt, nach Ansicht des Regierungsrates zu begrüssen.

Antrag: Annahme

An den Grossen Rat