



Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Bericht der: Justiz- und Sicherheitskommission
vom: 14. Dezember 2012
zur Vorlage Nr.: [2012-207](#)
Titel: **Formulierte Verfassungsinitiative «Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik»**
Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend die formulierte Verfassungsinitiative «Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik»

Vom 14. Dezember 2012

1. Ausgangslage

a) Die am 21. Dezember 2011 mit 1'591 gültigen Unterschriften eingereichte formulierte Verfassungsinitiative «Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik» verlangt die Aufnahme eines neuen § 35a, Offenlegungspflichten, in die basellandschaftliche Kantonsverfassung. Darin sollen die Regeln festgeschrieben werden, nach denen politische Parteien und andere Organisationen, die sich an Abstimmungen und Wahlen beteiligen, ihre Finanzen offenlegen müssen.

b) In ihrem Argumentarium schreiben die Initianten, die Schweiz kenne als einziges demokratisches Land der Welt keine Massnahmen, welche die Transparenz bei der Parteienfinanzierung sicherstellten. Gemäss «Transparency International» stehe die Schweiz in Sachen Transparenz der Politikfinanzierung gar auf gleicher Stufe mit Albanien, den Bahamas, El Salvador, Madagaskar, Sri Lanka, Tuvalu oder Uruguay. In einer Studie der Universität Zürich über die Qualität der Demokratien werde die Schweiz als bloss mittelmässig beurteilt; ein Hauptgrund dafür sei die intransparente Parteienfinanzierung. Weiter meint das Initiativkomitee: «Nur eine transparente Demokratie kann eine echte Demokratie sein. – Wer nichts zu verbergen hat, muss auch keine Angst haben.»

c) Mit Vorlage [2012/102](#) vom 27. März 2012 beantragte der Regierungsrat, gestützt auf die Stellungnahme seines Rechtsdienstes, die Volksinitiative für rechtsgültig zu erklären. Der Landrat folgte diesem Antrag und stimmte der Rechtsgültigkeit am [14. Juni 2012](#) stillschweigend zu.

d) Inhaltlich nahm der Regierungsrat in der Vorlage [2012/207](#) vom 10. Juli 2012 Stellung. Er beantragt dem Landrat darin, die Initiative abzulehnen und den Stimmberechtigten ebenfalls Ablehnung zu empfehlen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, die Initiative verursache für die Parteien und den Kanton erheblichen Verwaltungsaufwand und somit beträchtliche Kosten; die Möglichkeiten des Kantons zur Finanzierung neuer Aufgaben sei zur Zeit aber begrenzt.

Eine staatliche Kontrolle wäre kaum zuverlässig durchführbar und jedenfalls sehr aufwändig. Zudem enthalte das Volksbegehren keine abgestuften Sanktionen bei der Verletzung der Offenlegungspflicht. Schweizweit kennen

nur zwei Kantone (Genf und Tessin) gesetzliche Offenlegungspflichten; offenbar überwiege die Auffassung, dass eine solche Frage gegebenenfalls auf Bundesebene zu regeln wäre.

e) Auch die Frage, ob der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden solle, beantwortet der Regierungsrat mit Nein. Er ist der Ansicht – und stützt sich dabei auf die Empfehlungen des Antikorruptions-Gremiums des Europarats, GRECO (Groupe d'États contre la Corruption) –, eine allfällige Offenlegungspflicht solle auf Bundesebene und somit für die ganze Schweiz einheitlich festgelegt werden. Und auch ein Gegenvorschlag werde die «Grundprobleme» der Initiative kaum lösen können: Diese seien einerseits der zusätzliche administrative und finanzielle Aufwand für Parteien und Kanton und andererseits die zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten, mit denen weiterhin die effektive Herkunft von Spendengeldern kaschiert werden könne.

Der Bund wird der GRECO bis April 2013 einen Bericht zum Thema Parteienfinanzierung vorlegen.

f) Für weitere Details wird auf die [Vorlage](#) selbst verwiesen.

g) Die Vorlage wurde vom Büro des Landrates mit Beschluss vom 16. August 2012 zur Vorberatung an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen.

2. Beratungen in der Justiz- und Sicherheitskommission

2.1. Organisatorisches

Die Justiz- und Sicherheitskommission behandelte das Geschäft an ihren Sitzungen vom 24. September, 22. Oktober, 5. November und 19. November 2012 im Beisein von Regierungsrat Isaac Reber (ausser am 19. November 2012), von Stephan Mathis, Generalsekretär, und Wolfgang Meier, stv. Generalsekretär der Sicherheitsdirektion. Am 22. Oktober 2012 wurden zudem Adrian Mangold, Sprecher des Initiativkomitees, und Hans Jakob Speich, Leiter des Rechtsdienstes des Regierungsrats, angehört.

Eine schriftliche Stellungnahme wurde zudem von der kantonalen Finanzkontrolle eingeholt.

2.2. Beratung

2.2.1. Eintreten

Eintreten ist unbestritten.

2.2.2. Standpunkt des Initiativkomitees

Der Vertreter der Initiantinnen und Initianten erklärte, mit der Initiative sei auf ein wachsendes Transparenz-Defizit reagiert worden. Es gelte, verloren gegangenes Vertrauen in die Politik zurückzugewinnen. Deshalb sei es nötig, die Meldepflicht einzuführen. Das Beispiel der Kantone Genf und Tessin, wo eine solche Offenlegungspflicht seit längerem bestehe, zeige auch – was in der regierungsrätlichen Vorlage bestätigt werde –, dass nicht mit einem wesentlichen Rückgang des Spendenaufkommens zu rechnen sei. Allerdings seien in diesen beiden Kantonen die Freibeträge höher als die vorliegende Initiative dies fordert.

2.2.3. Ausführungen des Rechtsdienstes des Regierungsrates

Seitens des Rechtsdienstes des Regierungsrats wurde ausgeführt, durch die Initiative wären die Grundrechte der Eigentums- und Versammlungsfreiheit in ihrem Kerngehalt nicht betroffen, und auch die Verhältnismässigkeit sei gewahrt. Zudem stehe die Initiative in Übereinstimmung mit § 35 Absatz 2 der Kantonsverfassung, wonach der Kanton die politischen Parteien in der Erfüllung ihrer Aufgaben fördern kann, wenn sie – neben anderen Voraussetzungen – über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen.

2.2.4. Ausführungen der Sicherheitsdirektion zu den Erfahrungen in den Kantonen Genf und Tessin

a) Die Meldepflicht im Kanton Genf besteht, wie die Sicherheitsdirektion berichtet, seit 1999. Dort müssen die Parteien ihre Jahresrechnung und eine Spenderliste mit der Bestätigung einer unabhängigen Kontrollstelle einreichen, die die Unterlagen auf Richtig- und Vollständigkeit prüft, und zwar auf Kosten der jeweiligen Partei. Dabei sei aber zu bedenken, dass der Kanton Genf die im Grossen Rat vertretenen Parteien mit erheblichen finanziellen Mittel fördere. Die Staatskanzlei prüfe nur, ob die erforderlichen Unterlagen eingereicht wurden; ein staatlicher Prüfungsaufwand fällt somit kaum an.

b) Wie die Sicherheitsdirektion ausführt, kenne der Kanton Tessin eine Offenlegungspflicht ebenfalls seit 1999. Politische Organisationen, Kandidierende und Komitees müssen der Staatskanzlei eine Spenderliste einreichen. Diese wird im Kantonsblatt veröffentlicht, ohne dass eine Überprüfung vorgenommen wird; somit entsteht auch kein staatlicher Prüfungsaufwand. Die Tessiner Staatskanzlei bezeichnet die mit dieser Regelung gemachten Erfahrungen als negativ; die heutige Praxis bringe nicht viel. Entweder solle die Vorschrift aufgehoben oder die für die Prüfung der Spenderlisten nötigen Mittel bewilligt werden.

2.2.5. Stellungnahme der kantonalen Finanzkontrolle

Wie hoch die Kosten wären, die entstünden, wenn der Kanton die Kontrolle der Spenden übernehmen müsste, ist laut der Verwaltung sehr schwer abzuschätzen. Diese Annahme bestätigen der Leiter und der Chefrevisor der kantonalen Finanzkontrolle in ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 15. Oktober 2012 gegenüber der Kommission: Der Aufwand dürfte sehr hoch sein bei gleichzeitig fragwürdiger Aussagekraft der Kontrollergebnisse. Auch wäre es kaum möglich, die Vollständigkeit einer Spenderliste festzustellen:

«Es dürfte wohl zu weit führen und auch unverhältnismässig sein, die Finanzierungsquellen zu verpflichten, dem Kanton über gemachte Finanzierungen ebenfalls Meldung zu erstatten, oder der beauftragten Stelle das gesetzliche Recht einzuräumen, auch bei potentiellen Geldgebern Prüfungen durchzuführen. Ein derartiges Vorgehen müsste auf Bundesebene festgelegt werden, damit es sich auch durchsetzen liesse.»

2.2.6. Allfälliger Gegenvorschlag

Aus den Reihen der Kommission wurde beantragt, dem Landrat einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Dieser sollte lediglich den Grundsatz enthalten, dass politische Parteien und Komitees ihre Finanzen offenlegen müssen; unter diese Offenlegungspflicht fallen nur Zuwendungen ab CHF 1'000 bei natürlichen und ab CHF 5'000 bei juristischen Personen. Die Einzelheiten betreffend Offenlegung, Kontrolle und Sanktionen sollen im Gesetz und somit nicht auf Verfassungsebene geregelt werden.

2.2.7. Argumente pro und contra

a) Zugunsten einer Offenlegungspflicht, sei es mit der Initiativ-Variante oder einem Gegenvorschlag, wurde vorgebracht, eine solche Regelung wäre bei der Bevölkerung populär und vermöchte das Vertrauen in die Politik zu stärken. Die Bevölkerung habe in den letzten Jahren ein gewisses Misstrauen gegenüber der Politik entwickelt, und mehr Transparenz wäre ein gutes Mittel, dies zu korrigieren.

Die Umsetzung wäre möglich, denn schon heute gebe es Parteien, die intern sauber Rechenschaft ablegten und jede Spende auflisteten.

Das Beispiel der Kantone Genf und Tessin belege, dass eine Umsetzung möglich sei, ohne dass ein deutlicher Rückgang des Spendenaufkommens resultiere.

Das Vorhandensein von Umgehungsmöglichkeiten – die es übrigens bei jeder Vorschrift gebe – dürfe kein Grund sein, um überhaupt keine Regelung zu treffen. Damit würde nämlich unterstellt, dass eine politische Kultur herrsche, bei der die Umgehung von Gesetzen Standard sei. Zudem zeige die Erfahrung, dass solche Umgehungen irgendwann publik würden und dann auf die Betroffenen zurückfielen.

In der Initiative gehe es nur um Spenden an Parteien und Abstimmungskomitees, nicht aber um Mitgliedsbeiträge und somit auch nicht um die Offenlegung einer Mitgliedschaft; die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sei also nicht tangiert.

Letztlich sei es die Absicht der Offenlegungspflicht, für einen fairen Wettbewerb der politischen Ideen zu sorgen und gleich lange Spiesse für alle Lager zu schaffen.

Eine Lösung seitens des Bundes abzuwarten, bringe nichts; es dürfte nämlich noch Jahre dauern, bis eine solche vorliegen würde.

b) Gegnerinnen und Gegner einer Offenlegungspflicht argumentierten, es dürfte schwer oder gar unmöglich werden, die geforderten Kontrollen durchzuführen; auf beiden Seiten, bei den Parteien und Komitees und bei der Verwaltung, würden ein grosser Aufwand und hohe Kosten anfallen. Denn auch kleinste Spendenbeiträge müssten erfasst werden, und zwar auch auf der Ebene von kommunalen Abstimmungen. Es sei problematisch, dass auch kommunale Gruppierungen bis hin zu einzelnen Wahlkampfkandidat(inn)en zur Offenlegung ihrer Einnahmen gezwungen würden.

Unklar sei zudem, welche Sanktionen es zur Folge hätte, wenn ein einzelner Kandidat sich nicht an die Offenlegungspflicht hielte: Würde dann eine ganze Fraktion keine Mittel mehr erhalten?

Die geforderte Offenlegungspflicht passe nicht ins Konzept des demokratischen Rechtsstaats; sie soll Transparenz herstellen, würde aber in Wirklichkeit im Vergleich zum heutigen System viel mehr Ungerechtigkeiten und Unzulänglichkeiten schaffen.

Die von der Initiative geforderte Regelung sei ein Stück weit eine Scheinlösung: Es bestünden relativ einfache Umgehungsmöglichkeiten. Damit würde das Volk an der Nase herumgeführt, indem ihm eine gar nicht zu garantierende Transparenz vorgegaukelt würde.

Der in der Diskussion vorgebrachte Ansatz, dass nicht die Verwaltung die Kontrollen durchführe, sondern die Parteien selbst mit Kontrollvorschriften dazu verpflichtet würden, wurde ebenfalls abgelehnt: Es bestehe die Gefahr, dass es den Parteien noch schwerer fallen würde, Personal zu finden, wenn es zu viele Vorschriften gebe.

In der Schweiz bestehe aufgrund der direkten Demokratie eine spezielle Ausgangslage: Das Volk könne eigentlich über jede wichtige Sachfrage entscheiden; dabei lege es sehr viel Verantwortungsbewusstsein an den Tag, was belege, dass es nicht käuflich sei.

Der Vergleich mit anderen Ländern, die über eine Offenlegungspflicht verfügten, sei nicht wirklich zulässig, denn diese Staaten verfügten – anders als die Schweiz – über ein System der staatlichen Parteienförderung.

Es könne auch nicht angehen, dass ausgerechnet der Kanton Basel-Landschaft sich in vorseilendem Gehorsam einer Empfehlung des Europarats beugen müsse; wenn schon, wäre es am Bund, landesweit einheitliche Regeln vorzugeben. Sollte der Landrat das Thema für wichtig erachten, müsste er mit einer Standesinitiative aktiv werden.

c) Nach eingehender Diskussion zog es die Justiz- und Sicherheitskommission mit 7:6 Stimmen vor, dem Landrat zu beantragen, die Initiative ohne Gegenvorschlag dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten und ihm die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 7:6 Stimmen, dem Landratsbeschluss betreffend formulierte Verfassungsinitiative «Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik» in der vom Regierungsrat unterbreiteten Fassung zuzustimmen.

Oberwil, 14. Dezember 2012

*Für die Justiz- und Sicherheitskommission:
Werner Rufi-Märki, Präsident*

Beilage:

Landratsbeschluss (Entwurf) in der vom Regierungsrat und der Justiz- und Sicherheitskommission beantragten Fassung

Landratsbeschluss

Formulierte Verfassungsinitiative „Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik“

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.
Die formulierte Verfassungsinitiative „Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik“ wird abgelehnt.

II.
Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Verfassungsinitiative abzulehnen.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES

der Präsident:

der Landschreiber: