



Regierungsrat

Luzern, 13. Mai 2022

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 618

Nummer: M 618
Eröffnet: 21.06.2021 / Justiz- und Sicherheitsdepartement
Antrag Regierungsrat: 13.05.2022 / Erheblicherklärung als Postulat
Protokoll-Nr.: 615

Meier Anja und Mit. über eine kantonale Gesetzesgrundlage für Transparenz in der Luzerner Politikfinanzierung

Die Transparenz bei der Partei- oder Politikfinanzierung war in den vergangenen Jahren im Bund und auch im Kanton Luzern bereits mehrmals Gegenstand von politischen Vorstössen. Diese ([Motion M 513](#) David Roth und Mit. vom 1. April 2014, [Motion M 202](#) Samuel Odermatt vom 19. Juni 2012, [Motion M 74](#) Alain Greter und Mit. vom 6. November 2007) wurden auf Antrag des Regierungsrates vom Kantonsrat abgelehnt. Als Begründung wurde unter anderem angeführt, dass eine Kontrolle einer Offenlegungspflicht nur schwer umsetzbar sei und umgangen werden könne. Zudem sei fraglich, ob sich die Stimmberechtigten in der Schweiz mit geldintensiven Kampagnen ihre Meinung kaufen lassen. Wenn, dann sei eine gesamtschweizerisch einheitliche Lösung anzustreben.

Am 18. Juni 2021 verabschiedete das Parlament auf Bundesebene einen indirekten Gegenentwurf auf Gesetzesstufe zur [Transparenz-Initiative](#). Darauf hat das Initiativkomitee am 29. Juni 2021 seine Initiative zugunsten dieses Gegenentwurfs [bedingt zurückgezogen](#). Nachdem die Referendumsfrist gegen die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; 161.1) unbenutzt abgelaufen ist, soll dieser [Gegenentwurf](#) mit der Änderung des BPR mitsamt der [Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung \(VPofi\)](#) am 23. Oktober 2022 in Kraft treten und erstmals für die Nationalratswahlen vom 22. Oktober 2023 zur Anwendung gelangen. Die wichtigsten Punkte der Bundeslösung wie auch die Entstehungsgeschichte ausgehend von der Transparenz-Initiative sind auf der [Webseite des Bundesamtes für Justiz](#) zusammengefasst.

In den Kantonen Freiburg, Genf, Neuenburg, Tessin und Waadt bestehen bereits gesetzliche Regelungen auf kantonaler Ebene. Im Kanton Schwyz musste ein bereits beschlossenes Transparenzgesetz aufgrund einer Beschwerde beim Bundesgericht nochmals dem Kantonsrat unterbreitet werden und steht vor dem Inkrafttreten. In den Kantonen Aargau, Bern, Jura und Wallis wird aktuell eine Gesetzesvorlage erarbeitet oder dem Kantonsparlament unterbreitet. Im Kanton Schaffhausen wurde nach Annahme einer Transparenz-Initiative auf Verfassungsänderung und nach Beschluss eines Transparenz-Gesetzes im Kantonsparlament im Februar 2022 eine Durchsetzungsinitiative lanciert. Im Kanton Zürich wird nach Annahme einer parlamentarischen Initiative die Umsetzung eines Gesetzes im Kantonsparlament diskutiert. Im Kanton Basel-Landschaft wurde eine entsprechende Initiative abgelehnt. In anderen Kantonen, wie beispielsweise im Kanton St. Gallen, bestehen keine solchen Regelungen. In der Stadt Luzern wurde im Grossen Stadtrat eine Motion im März 2022 überwiesen, die ein Reglement auf kommunaler Ebene für transparente Politikfinanzierung verlangt. Diese Entwicklung im Bund und in anderen Kantonen unterstreicht, dass eine Regelung für

transparente Politikfinanzierung in der Bevölkerung und bei den Parteien zunehmend mehrheitsfähig wird.

Die vorliegende Motion verlangt – wie die in der Zwischenzeit zurückgezogene Transparenz-Initiative –, dass Bilanz und Erfolgsrechnung respektive das Kampagnenbudget offen zu legen sind. Der Gegenentwurf sieht vor, dass die Einnahmen – also nicht die Bilanz und die Erfolgsrechnung – sowie die monetären und nichtmonetären Zuwendungen anzugeben sind. Als nichtmonetäre Zuwendungen sind Sachwerte oder Dienstleistungen zu qualifizieren, die von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbracht werden (beispielsweise ein IT-Unternehmer, der Computerprogramme für die eigene Partei gratis einrichtet oder eine Grafikerin, die Flyer für ihre Partei stark verbilligt kreiert). Im Gegenentwurf wird – da es um die Frage geht, wie die Parteien finanziert werden – ausdrücklich darauf verzichtet, auch die Offenlegung der Ausgaben und der Vermögenslage und damit die Bilanz und Erfolgsrechnung zu verlangen. Damit soll auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die politischen Parteien in aller Regel als Vereine organisiert sind und daher von der Pflicht zur ordentlichen Rechnungslegung nach den Artikeln 958 ff. Obligationenrecht befreit sind (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, [BBI 2019, S. 7886](#)). Im Weiteren wird für einen mehrheitsfähigen Entscheid die Höhe des Betrags zentral sein, ab welchem Zuwendungen offen zu legen sind. Zur monetären Grenze äussert sich die vorliegende Motion nicht. Bei der Höhe wird zu berücksichtigen sein, dass der für Kandidierende, Parteien und Komitees durch die Deklaration entstandene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zur erhaltenen Transparenz bei der Finanzierung stehen muss.

Bisher wurde keine umfassende Evaluation der Regelungen der anderen Kantone durchgeführt. Daher lässt sich deren Wirksamkeit aktuell nur schwer beurteilen. Auch bei den vorgesehenen Bestimmungen des Bundes ist nicht bekannt, ob sich diese bei der Umsetzung als praktikabel erweisen werden. Aus dem Entwurf der VPofi ergibt sich, dass für die Beantwortung der Frage, ob eine Zuwendung zu deklarieren ist oder nicht, detaillierte Regelungen zu beachten sind und sich dadurch schwierige Abgrenzungsfragen stellen können.

Der Wert von nichtmonetären Zuwendungen, der ab einer bestimmten Höhe anzugeben ist, wird nicht immer einfach festzulegen sein. Teilweise werden sich nur ungefähre Werte ermitteln lassen. Bei der Bundeslösung besteht daher keine Garantie, dass die veröffentlichten Zahlen korrekt sein werden. Diese werden daher mit Vorsicht zu beurteilen sein und werden sich nicht ohne Weiteres mit anderen Parteien oder Kandidierenden vergleichen lassen. Es ist fraglich, ob das Ziel der Transparenz bei einer Parteienfinanzierung wirklich erreicht wird. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat daher in seiner [Stellungnahme vom 15. März 2022](#) zum Vernehmlassungsverfahren zur VPofi angeregt, die Praktikabilität der Bestimmungen und den verursachten Mehraufwand für die politischen Akteure nach den Nationalratswahlen 2023 einer Evaluation zu unterziehen. Aufgrund der Erfahrungen des Bundes lassen sich Schlüsse auf eine allfällige Umsetzung von Transparenzbestimmungen auf Stufe Kanton ziehen. Daher erscheint es unserem Rat zielführend, vorerst die Evaluation des Bundes hinsichtlich Praktikabilität und Mehraufwand abzuwarten. Gestützt darauf und die Erfahrungen in anderen Kantonen werden wir anschliessend prüfen, ob und wie auch im Kanton Luzern Regeln für eine transparente Politikfinanzierung bei den kantonalen Wahlen und Abstimmungen eingeführt werden können.

Falls im Kanton Luzern Transparenzregeln eingeführt werden, so sollen sich diese an der Regelung des Bundes orientieren. Das Ziel muss es dabei sein, durch die Transparenzregeln einen Mehrwert zu erzielen, indem das Vertrauen in die Parteien und in die politischen Kampagnen gestärkt wird.

Im Sinne dieser Erläuterungen beantragen wir Ihrem Rat, die Motion als Postulat umzuwandeln und dieses als erheblich zu erklären.