

Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

(Änderung vom ...; Transparenz in der Politikfinanzierung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 17. Mai 2024,

beschliesst:

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

VII. Teil: Transparenz bei der Politikfinanzierung

Geltungsbereich

§ 160 a. ¹ Zur Transparenz bei der Politikfinanzierung sind verpflichtet:

- a. im Kantonsrat vertretene politische Parteien und parteilose Personen, die auf kantonaler Ebene politisch tätig sind,
- b. natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die bei kantonalen Wahlen oder Abstimmungen Kampagnen führen.

² Die Regelung der Transparenz bei der Politikfinanzierung auf Gemeindeebene ist Sache der Gemeinden.

Offenlegungspflichten

a. Politische Parteien und parteilose Personen

§ 160 b. ¹ Die politischen Parteien teilen der zuständigen Behörde jährlich die Höhe ihrer Einnahmen mit. Als Einnahmen gelten alle geldwerten und nichtgeldwerten wirtschaftlichen Vorteile.

² Parteilose Personen teilen der zuständigen Behörde jährlich alle Einnahmen mit, die sie im Zusammenhang mit ihrer politischen Tätigkeit erhalten.

³ Arbeits- und Sachleistungen, welche üblicherweise nicht gewerbsmässig erbracht werden, gelten nicht als Einnahmen.

⁴ Personen, die einer politischen Partei oder parteilosen Person wirtschaftliche Vorteile im Wert von mehr als 15 000 Franken im Jahr zukommen lassen, sind unter Angabe der Höhe der Zuwendung und des Verwendungszwecks namentlich zu nennen.

b. Wahl- und Abstimmungskampagnen

§ 160 c. ¹ Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die eine Kampagne für eine kantonale Wahl oder Abstimmung führen und dafür mehr als 50 000 Franken aufwenden, haben deren Finanzierung offenzulegen.

² Sie teilen der zuständigen Behörde zu diesem Zweck vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin mit:

- a. das Gesamtbudget,
- b. die Höhe der Eigenmittel.

³ Nach dem Wahl- oder Abstimmungstermin erstellen sie eine Schlussabrechnung und reichen diese der zuständigen Behörde ein.

⁴ Arbeits- und Sachleistungen, welche üblicherweise nicht gewerbsmässig erbracht werden, müssen im Gesamtbudget und der Schlussabrechnung nicht berücksichtigt werden.

⁵ Personen, die über 15 000 Franken zur Finanzierung einer Kampagne beitragen, sind im Gesamtbudget und in der Schlussabrechnung unter Angabe der Höhe des Beitrags namentlich zu nennen.

Entgegennahme, Kontrolle, Veröffentlichung

§ 160 d. ¹ Die zuständige Behörde nimmt die gemeldeten Informationen entgegen.

² Sie kontrolliert die gemeldeten Informationen stichprobenweise.

³ Sie veröffentlicht auf ihrer Internetseite

- a. jährlich die Informationen über die Finanzierung von Parteien und parteilosen Personen gemäss § 160 b,
- b. vor einer Wahl oder Abstimmung die Informationen über die Kampagnenfinanzierung und danach die Schlussabrechnung gemäss § 160 c,
- c. die Ergebnisse der Kontrolle.

Zuwendungen unbekannter Herkunft und aus dem Ausland

§ 160 e. ¹ Die Annahme von geldwerten und nichtgeldwerten wirtschaftlichen Vorteilen unbekannter Herkunft oder

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden (Präsidentin); Isabel Bartal, Zürich; Michael Biber, Bachenbülach; Susanne Brunner, Zürich; Isabel Garcia, Zürich; Sonja Gehrig, Urdorf; Florian Heer, Winterthur; Benjamin Krähenmann, Zürich; Gabriel Mäder, Adliswil; Fabian Müller, Rüschlikon; Christian Pfaller, Bassersdorf; Roman Schmid, Opfikon; Tina Deplazes, Hinwil; Nicola Yuste, Zürich; Christina Zurfloh Fraefel, Wädenswil; Sekretärin: Sandra Bolliger

aus dem Ausland ist untersagt.

² Die Verordnung regelt die Ausnahmen.

³ Zuwendungen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern gelten nicht als Zuwendungen aus dem Ausland.

Einzelheiten und zuständige Behörden

§ 160 f. ¹ Die Verordnung regelt die Einzelheiten der Offenlegungspflichten und der Veröffentlichung.

² Sie bezeichnet die zuständigen Behörden.

VII. und VIII. Teil werden zu VIII. und IX. Teil.

Strafbestimmungen

§ 162 Abs. 1 unverändert.

² Mit Busse bis zu 40 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich die Offenlegungspflichten bei der Politikfinanzierung gemäss §§ 160 a ff. verletzt.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 30. November 2020 reichten Rosmarie Joss und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend Transparenz in der Politikfinanzierung ein. Sie wurde am 20. September 2021 mit 120 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Gesetz über die politischen Rechte

II. Teil: Wahlen und Abstimmungen

(Neu) Abschnitt 6 Offenlegungspflichten

§ 118 bis (neu): Offenlegungspflichten von Parteien und Kampagnen

¹ *Der Kanton erlässt Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von:*

a. politischen Parteien;

b. Kampagnen im Hinblick auf Wahlen in den Nationalrat, Ständerat, Kantonsrat, Regierungsrat, auf der Bezirksebene sowie in Gemeinden für Legislativen und Exekutiven;

c. Kampagnen auf Kantons- und Gemeindeebene im Hinblick auf sämtliche Abstimmungen.

² *Die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien legen gegenüber der Staatskanzlei jährlich Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10'000 Franken pro Jahr und Person (natürlich und juristisch) offen; jede Zuwendung muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können.*

³ *Natürliche und juristische Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in die in Absatz 1b genannten Gremien oder auf eine kantonale und kommunale Abstimmung mehr als 20'000 Franken aufwenden, legen vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin gegenüber der Staatskanzlei Gesamtbudget, Höhe der Eigenmittel sowie Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10'000 Franken pro Person offen; jede Zuwendung muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können.*

⁴ *Die Staatskanzlei veröffentlicht die Informationen gemäss Absatz 2 jährlich. Sie veröffentlicht die Informationen gemäss Absatz 3 rechtzeitig vor der Wahl oder der Abstimmung; nach der Wahl oder der Abstimmung veröffentlicht sie die Schlussabrechnung.*

⁵ *Die Annahme anonymer Geld- und Sachzuwendungen ist untersagt. Die Verordnung regelt die Ausnahmen.*

⁶ *Abzüge von 10'000 Franken und mehr pro Jahr gemäss § 31 lit. h Steuergesetz sind nur für deklarierte Zuwendungen erlaubt.*

⁷ *Die Verordnung legt die Sanktionen bei Missachtung der Offenlegungspflichten fest.*

2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage

Die Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) setzte sich intensiv mit der parlamentarischen Initiative (PI) auseinander. Sie hörte die Erstinitiantin an, die mit ihrer PI fordert, dass die Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungskämpfen transparenter wird, und dies im Gesetz regeln will. Die Initiantinnen und Initianten sind der Meinung, dass die Offenlegung der Politikfinanzierung die Vertrauensbildung der Öffentlichkeit gegenüber der Politik stärke und es für die Meinungsbildung wichtig sei zu wissen, wer hinter den Finanzströmen stehe. Sie sehen ihren Vorschlag als Beitrag zur Stärkung der Demokratie. Es sei ein zentrales Anliegen, dass die Bevölkerung wisse, welche Interessen eine Partei oder ein Abstimmungskomitee vertrete. Die Bestrebungen in verschiedenen Kantonen und auf Bundesebene sind für die Initianten ein weiteres gewichtiges Argument für eine entsprechende Gesetzesbestimmung auch im Kanton Zürich.

Die STGK hörte Transparency International Schweiz und eine Vertretung des Co-Präsidiums des Trägervereins der nationalen Transparenz-Initiative an. Letztere führte nach Erläuterungen zur nationalen Initiative aus, die Offenlegungspflichten trügen dazu bei, die grössten Finanzflüsse im Hinblick auf Wahlen und Abstimmungen sowie die Parteifinanzierung transparent zu machen. Dies stärke die Meinungsbildung und stelle einen deutlichen Mehrwert für die Demokratie dar. Diese Ansicht vertrat auch Transparency International. Neben dem vertrauensbildenden Aspekt betonte diese zudem die Notwendigkeit einer Transparenzregelung, um der Korruption entgegenzuwirken. Eine kantonale Regelung sei nötig, da sich die nationale Gesetzesbestimmung ausschliesslich auf die Finanzierung der nationalen Parteien sowie die nationalen Wahl- und Abstimmungskampagnen beschränke. Dies habe zur Folge, dass sämtliche Kantone für ihren jeweils eigenen Bereich, also für die kantonale und die kommunale Ebene, Regelungen treffen müssten. Bei verschiedenen Punkten wie dem Schwellenwert, dem Detaillierungsgrad, einer Überprüfungscompetenz und dem Spendensplitting gebe es Verbesserungsbedarf. Es folgten weitere Anhörungen mit Parteienvertretungen aus dem Kanton Freiburg, die über ihre Erfahrungen mit Transparenzregelungen berichteten, wobei der Aufwand von den verschiedenen Parteien sehr unterschiedlich wahrgenommen wurde.

Auf Bundesebene wurden die neuen Bestimmungen über die Transparenz bei der Politikfinanzierung am 23. Oktober 2022 in Kraft gesetzt. Die neuen Regeln galten erstmals für die Nationalratswahlen 2023. Einige Kantone und Städte in allen Landesteilen kennen bereits entsprechende Vorschriften oder sind daran, solche einzuführen. Die Kommission sah

sich veranlasst, die Erfahrungen aus der Bundesgesetzgebung bei der Erarbeitung ihres Erlassentwurfs mitzuberechnen.

In der Kommission zu diskutieren gaben insbesondere die Fragen, ob die gesetzliche Regelung auf die Gemeindeebene ausgeweitet werden soll und ab welcher Höhe Auf- und Zuwendungen von Privatpersonen, juristischen Personen und Personengesellschaften namentlich bezeichnet werden müssen. Die überwiegende Mehrheit der Kommission erkennt einen Regelungsbedarf und hat sich mit 11 zu 4 Stimmen für den vorliegenden Erlassentwurf ausgesprochen.

Sie sieht in dieser Transparenzregelung die Erfüllung eines wichtigen demokratiepolitischen Anliegens. Die Demokratie und das Vertrauen in das politische System werden gestärkt. Dabei ist es der Mehrheit der Kommission ein Anliegen, den Aufwand für alle Beteiligten möglichst tief zu halten.

Eine Minderheit spricht sich gegen eine gesetzliche Regelung aus. Der administrative Aufwand für die Politikerinnen und Politiker, Parteisekretariate und Kampagnenführende, welche die Daten liefern müssen, sei zu hoch. Kritisiert wird insbesondere auch der damit einhergehende Stellenaufbau bei der kantonalen Verwaltung, dessen Umfang noch nicht beziffert worden sei.

3. Erläuterung der Vernehmlassungsvorlage

3.1 Grundzüge der Vorlage

Politische Parteien im Kantonsrat und parteilose Personen, die auf kantonaler Ebene politisch tätig sind, müssen ihre Politikfinanzierung transparent darlegen. Dasselbe gilt für natürliche und juristische Personen, die Kampagnen für kantonale Wahlen oder Abstimmungen führen.

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 160 a. Geltungsbereich

Abs.1 lit. a

Die Formulierung «kantonale Ebene» umfasst alles ausser die Gemeinden. Bezirksbehörden sind dezentral angesiedelt, gehören aber zur kantonalen Ebene. Unter «politische Tätigkeit» fallen grundsätzlich alle Aktivitäten, die Formulierung ist nicht an ein gewähltes Mandat oder spezifisches Amt gebunden. Auch eine Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative oder ein Referendum ist damit gemeint.

Die knappe Mehrheit der Kommission will die Gemeindeautonomie wahren und die Transparenz der Politikfinanzierung auf Gemeindeebene in der Verantwortung der Gemeinden belassen. Sie weist darauf hin, dass die Besetzung der Exekutivämter in den Gemeinden immer schwieriger wird und das Milizsystem zunehmend an seine Grenzen stösst. Kommunale Abstimmungen sind sehr heterogen und werden oft nicht von Parteien, sondern von lokalen Organisationen geführt, wie beispielsweise einem Fussballverein.

Eine Minderheit spricht sich zwar für eine Regelung auf beiden Ebenen aus, doch auch sie betont, dass für die Gemeinden kein erheblicher Zusatzaufwand entstehen solle.

Abs.1 lit. b

In der Formulierung «Personengesellschaften» sind alle Zusammenschlüsse von Personen zur Erreichung eines politischen Ziels im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen, also auch Abstimmungskomitees, enthalten.

§ 160 b. Offenlegungspflichten, a. Politische Parteien und parteilose Personen

Abs. 1 und 2

Hier geht es darum, wie eine Partei finanziert wird, also um die Höhe der Einnahmen und nicht um das Budget oder die Ausgaben. Die Formulierung «wirtschaftliche Vorteile» wurde aus dem Bundesrecht übernommen.

Abs. 3

Dieser Absatz regelt die Freiwilligenarbeit. Nicht jede unentgeltliche Arbeits- und Sachleistung soll in den Einnahmen gemäss Abs. 1 deklariert werden müssen. Die Kommission hat sich aufgrund der schwierigen Umsetzbarkeit darauf geeinigt, keinen Freibetrag festzulegen, und erachtet die «Gewerbsmässigkeit» als geeigneteres Abgrenzungskriterium.

In Bezug auf den Umfang der Freiwilligenarbeit gehen die Meinungen in der Kommission auseinander. Während die knappe Mehrheit keine Einschränkungen vornehmen will, würde es für eine Minderheit dem Sinn und Zweck der Transparenz widersprechen, wenn Freiwilligenarbeit nicht ungeachtet ihres Umfangs offengelegt werden müsste. Es ist für sie ein wesentlicher Unterschied, ob eine kleine Pfadfindergruppe oder eine Kirche mit 10 000 Freiwilligen im Hinblick auf eine Abstimmung Flyer verteilt. Sie will deshalb nur geringfügige Arbeits- und Sachleistungen von der Deklarationspflicht ausnehmen. Weiter steht für sie im Vordergrund, wer die Leistung erbringt. Wenn ein Grafiker aus Sympathie für eine Partei gratis den Webauftritt für den Wahlkampfauftritt designt, muss diese Leistung als politische Spende gezählt werden, da er dafür normalerweise ein Honorar verlangt hätte. Wenn hingegen derselbe Grafiker eine Stunde lang an einem Stand steht, ist das anders zu werten.

Eine weitere Minderheit sieht keine Notwendigkeit für eine gesetzliche Regelung und will die Sache auf Verordnungsstufe ansiedeln.

Abs. 4

Die einzelnen Zuwendungen sollen beziffert werden. Während die Mehrheit sich für eine Grenze bei 15 000 Franken ausspricht, sieht eine Minderheit diese Grenze bei 10 000 Franken.

Für die Mehrheit der Kommission ist klar, dass im Begriff «Personen» die natürlichen und juristischen Personen sowie die Personengesellschaften, wie in § 160 a Abs. 1 genannt, enthalten sind. Einer Minderheit ist die Klarheit wichtig, dass als Spenderinnen und Spender auch Aktiengesellschaften, NGO, Vereine, Kirchen etc. erfasst werden müssen, weshalb sie den Begriff «Personen» mit «Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften» präzisieren will.

Einer weiteren Minderheit ist es ein Anliegen, festzuhalten, dass die Zuwendungen freiwillig erfolgen. Sie stipuliert damit, dass es sich nicht um eine Obligation im Sinne des Obligationenrechts handle, sondern um eine freiwillige, nicht an eine Obligation gebundene Unterstützung. Als Gegenbeispiel zur Freiwilligkeit nennt sie den Kauf eines Fanartikels einer Partei, wo im Unterschied zur Spende eine Gegenleistung entstehe.

§ 160 c. Offenlegungspflichten, b. Wahl- und Abstimmungskampagnen

Abs. 1

In der Kommission wurde die Frage diskutiert, was gilt, wenn zwei Parteien gemeinsam eine Kampagne führen. Verfolgen sie ein gemeinsames Ziel, das von beiden Parteien finanziert wird, unterstehen die jeweiligen Anteile dieser Bestimmung.

Zur Frage, ob die Gesetzesänderung auch für die Gemeinden gelten soll, wollen zwei Minderheiten für Parlaments- und Versammlungsgemeinden unterschiedliche Vorgaben machen:

Die eine Minderheit will eine Offenlegung von Aufwendungen für Kampagnen von mehr als 5000 Franken bei Parlamentsgemeinden und 2000 Franken bei Versammlungsgemeinden. Weiter sollen Parlamentsgemeinden Zuwendungen von mehr als 3000 Franken und Versammlungsgemeinden von mehr als 1000 Franken offenlegen.

Die andere Minderheit will noch differenzierter zwischen Parlaments- und Versammlungsgemeinden unterscheiden. Parlamentsgemeinden sollen in ihrem Organisationserlass die Höhe des offenzulegenden Betrags regeln. Bei Versammlungsgemeinden soll die Grenze für Aufwendungen in Kampagnen- und für Zuwendungen bei 5000 Franken liegen.

Abs. 2 und 3

Zusätzlich zu den Einnahmen und zum Budget soll die Schlussabrechnung für ein vollständiges Bild sorgen. Diese Ergänzung folgt der bundesgesetzlichen Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen.

Eine Minderheit spricht sich gegen die Erhebung der Höhe der Eigenmittel aus, da für sie unklar ist, was mit Eigenmitteln gemeint ist.

§ 160 d. Entgegennahme, Kontrolle, Veröffentlichung

Keine Erläuterungen.

§ 160 e. Zuwendungen unbekannter Herkunft und aus dem Ausland

Die Bundesregelung verbietet explizit anonyme Spenden aus dem Ausland. Während die Kommissionsmehrheit Zuwendungen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern nicht als Zuwendungen aus dem Ausland wertet, will eine Minderheit hier keine Ausnahmeregelung.

§ 160 f. Einzelheiten und zuständige Behörden

Der Regierungsrat bezeichnet die zuständigen Behörden.

§ 162. Strafbestimmungen

Keine Erläuterungen.

4. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung

Der Regierungsrat wird gebeten, zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Legifrierung Stellung zu nehmen.

5. Einladung zur Vernehmlassung

Gemäss § 65 Abs. 2 KRG nimmt der Regierungsrat zum vorläufigen Beratungsergebnis der Kommission Stellung und äussert sich insbesondere auch zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Gesetzesänderung. Davon sind die Gemeinden betroffen. Im Sinne von § 65 Abs. 3 KRG bittet die Kommission, zum Erlassentwurf eine Vernehmlassung durchzuführen und ihr das Ergebnis innert neun Monaten zukommen zu lassen.

Zürich, 17. Mai 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:
Michèle Dünki-Bättig

Die Sekretärin:
Sandra Bolliger