



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion David Bonny / Jean-Pierre Siggen
**Beitrag des Staates für die kantonalen und
eidgenössischen Ergänzungswahlen**

M 1020.13

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der Motion, die sie am 7. Februar 2013 eingereicht und begründet haben, ersuchen die Grossräte David Bonny und Jean-Pierre Siggen den Staat darum, dass er *«zusätzlich zu den bestehenden Bestimmungen des BWKG bei den kantonalen und eidgenössischen Ergänzungswahlen dieselben Massnahmen zur finanziellen Unterstützung und zur Übernahme der Verpackungs- und Versandkosten der offiziellen Prospekte der politischen Parteien anwendet wie bei den ordentlichen Wahlen»*.

Zur Unterstützung ihrer Forderungen führen die Motionäre Beispiele an (Ersatz von Ständerat Alain Berset nach seiner Wahl in den Bundesrat, Ersatz von Staatsrat Urs Schwaller nach seiner Wahl in den Ständerat) und weisen im Wesentlichen darauf hin, dass es für politische Parteien und Wählergruppen schwierig ist, Kandidatinnen und Kandidaten für kantonale und eidgenössische Ergänzungswahlen aufzustellen.

Laut ihnen vermochte der finanzielle Beitrag nach der Änderung des Gesetzes vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten (BWKG; Beteiligung an den Versandkosten) im Herbst 2011 bereits den finanziellen Aufwand der politischen Parteien und Wählergruppen bei allgemeinen Wahlen zu vermindern.

Diese Verbesserung sei aber nicht genügend, denn bei Ergänzungswahlen gibt es ähnliche finanzielle Probleme wie bei ordentlichen Wahlen. Als Beispiel führen sie die Ergänzungswahlen von 2004 und 2012 an, für die die betreffenden politischen Parteien und Gruppierungen keine finanzielle Hilfe des Staates bekamen, weshalb sie gezwungen waren, von ihren Reserven zu zehren.

II. Antwort des Staatsrats

A. Rückblick

Man kann die Unterstützungen für die politischen Parteien in zwei Kategorien einteilen:

- 1) Die *indirekten* Hilfen oder Subventionen des Staates umfassen im Wesentlichen die Rückerstattung der Druckkosten und Entschädigungen pro Fraktion oder Grossrätin bzw. Grossrat.
- 2) Die *direkten* Hilfen oder Subventionen des Staates bestehen im Wesentlichen in einer Beteiligung an den Wahlkampfkosten der politischen Parteien und Wählergruppen.

Der Kanton Freiburg überweist *direkte* und *indirekte* Hilfen.

Wie bereits in der Antwort auf die Motionen Lehner-Gigon/Gaëtan Emonet (M 1115.11), Hugo Raemy/François Roubaty (M 1114.11) und Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (M 1118.11) hervorgehoben wurde, **ist Freiburg zusammen mit dem Kanton Genf der einzige Kanton in der Schweiz, der den politischen Parteien zusätzlich zu den indirekten Beiträgen an die Fraktionen des Parlaments eine direkte staatliche Hilfe gewährt**. Im Gegensatz zum Kanton Genf ist die Zahlung dieser direkten staatlichen Hilfe für die politischen Parteien und Gruppierungen an keine Auflage betreffend Transparenz oder Kontrolle geknüpft.

1. Die indirekten Hilfen des Staates

Übernahme der Wahlkosten

Bis 1990 verfügten die politischen Parteien und Wählergruppen im Kanton Freiburg nur über eine *indirekte* Hilfe des Staates, die in Artikel 31 des Gesetzes vom 18. Februar 1976 über die Ausübung der bürgerlichen Rechte geregelt wurde. Diese indirekte Hilfe hatte die folgende Form:

Wahlen	Übernommene Beträge	Berechnungsgrundlage	Voraussetzungen für die Hilfe
Staatsrat	Druckkosten der Wahllisten	Wählerzahl +20 %	Wurde Parteien überwiesen, die im Grossen Rat mindestens 3 Sitze gewannen (von 130)
Grosser Rat und Oberamtspersonen			Wurde den Parteien überwiesen, die mindestens 7,5 % der abgegebenen Stimmen erhielten
Nationalrat	Erstellung und Zustellung der Wahlzettel		

Parlamentarische Entschädigungen

Seit 1990 werden gemäss der Gesetzgebung über den Grossen Rat **sowohl den Fraktionen als auch den Grossrätinnen und Grossräten Entschädigungen ausbezahlt**. Diese Entschädigungen können ebenfalls als indirekte Hilfen des Staates betrachtet werden. Zurzeit sieht das System wie folgt aus:

- Laut Artikel 26 Abs. 4 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) werden den Fraktionen jährliche Entschädigungen gezahlt; sie sollen zur Deckung der Sekretariats- und Betriebskosten beitragen.
- Die Artikel 162 ff. GRG bilden ihrerseits die nötige gesetzliche Grundlage für die Entschädigungen, die den Mitgliedern des Grossen Rates individuell überwiesen werden.

2. Die direkten Hilfen des Staates

Im Kanton Freiburg gehen die direkten Hilfen des Staates für die politischen Parteien und Wählergruppen sowie der Umfang dieser Hilfen auf die 1990er Jahre zurück.

- a) Mit einem Gesetzesentwurf vom 16. August 1990 zur Änderung des Gesetzes vom 18. Februar 1976 über die Ausübung der bürgerlichen Rechte hatte der Staatsrat einer Motion, die in ein Postulat umgewandelt wurde, Folge gegeben. Mit dieser Motion wurde der Staatsrat ersucht, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, aufgrund derer den politischen Parteien finanzielle Unterstützung gewährt werden kann, sofern sie im Grossen Rat eine Fraktion bilden; die finanzielle Hilfe setzt sich aus einem Grundbetrag und einem weiteren Betrag zusammen, der nach der Zahl der Grossrätinnen und Grossräte jeder Partei berechnet wird (s. Einführung der Art. 31bis, 31ter und 31quater ins GABR von 1976). Der Vorschlag bezweckte, «den politischen Parteien und den Wählergruppen unter bestimmten Voraussetzungen einen Beitrag an die Kosten des Wahlkampfes zu leisten. In der Tat belasten diese Kosten die politischen Parteien und Wählergruppen sehr stark, und bei der Teilnahme am Wahlkampf nehmen die politischen Parteien und Wählergruppen eine führende, ja unersetzliche Rolle im politischen Wettbewerb ein» (Botschaft Nr. 224 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 18. Februar 1976 über die Ausübung der bürgerlichen Rechte, in Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates – TGR – September 1990, S. 2003).

Die vom Staatsrat befürwortete Lösung bezweckte, einen **Grundbetrag für jede politische Partei oder Wählergruppe** und einen **Betrag, der dem Verhältnis** zu ihrer Vertretung oder ihrem politischen Gewicht bei den *allgemeinen* Wahlen auf Kantonsebene und bei der Wahl der Deputation in die eidgenössischen Räte entspricht, zu gewähren (s. Botschaft Nr. 224 zitiert, S. 2004).

Abgesehen von einer leichten Änderung der gewährten Pauschalbeiträge wurde der Entwurf des Staatsrats vom Grossen Rat wie beantragt angenommen. Insbesondere hatte kein Mitglied des Grossen Rates bestritten, dass die Hilfe nur für *allgemeine* kantonale Wahlen gewährt wird (Art. 31^{bis} Abs. 1).

- b) Nach den kantonalen Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates wurde der Evangelischen Volkspartei (EVP) eine finanzielle Beteiligung an den Kosten des Wahlkampfes verweigert, weil sie das Quorum von 7,5 % der gültig abgegebenen Listenstimmen nicht erreicht hatte und keine Kandidatin und kein Kandidat dieser Partei in den Grossen Rat gewählt wurde. Die EVP legte Beschwerde gegen diesen Entscheid ein.

Im Entscheid vom 1. April 1998 hiess das Bundesgericht die Beschwerde der EVP teilweise gut und hielt im Wesentlichen fest, dass die genannten Bestimmungen des GABR nicht mit gewissen Verfassungsgrundsätzen vereinbar sind (BGE 124 I 55). In seinem Entscheid vertrat das Bundesgericht unter anderem die Ansicht, dass die Beschränkung der staatlichen Unterstützung auf nur die Parteien, die mindestens 7,5 % der abgegebenen Stimmen erhielten, die Bundesverfassung verletzt, weil die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit nicht beachtet werden.

Mit dem Gesetzesentwurf vom 30. März 1999 zur Änderung des Gesetzes vom 18. Februar 1976 setzte der Grosse Rat deshalb die ursprünglich in Art. 31^{ter} GABR 1976 vorgesehene Grenze hinab (Quorum 1 %).

Auch bei dieser Gelegenheit wurde nicht vorgeschlagen, die Hilfe auf die Ergänzungswahlen auszudehnen.

- c) Mit Erlass vom 1. Mai 2001 beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, einen Gesetzesentwurf über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten anzunehmen (BWKG).

Dieser Gesetzesentwurf sollte im Wesentlichen die Artikel 31^{bis} – 31^{quater} des GABR ersetzen, das kurz vorher aufgehoben und durch das Gesetz von 2001 ersetzt worden war. Der Entwurf des BWKG übernahm im Wesentlichen das System gemäss den Artikeln 31^{bis} – 31^{quater} GABR.

Er korrigierte ausserdem für die kantonalen Wahlen das Problem des zu hohen Quorums, auf das das Bundesgericht im BGE 124 I 55 hingewiesen hatte und setzte den Prozentsatz auf 1 % fest.

In Artikel 2 BWKG wird, wie in den Vorgängerartikeln, ausdrücklich bestimmt, dass die Hilfe des Staates nur für allgemeine Wahlen gewährt wird. In der entsprechenden Botschaft wird auch ausdrücklich erwähnt, dass *«der Beitrag an die Wahlkampfkosten bei Gesamterneuerungswahlen gewährt wird. Bei allfälligen Ergänzungswahlen leistet der Staat keinen Beitrag.»* (s. Botschaft Nr. 300 zum Gesetzesentwurf über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten, TGR Juni 2001, S. 881 ff. und 882 ad Art. 2).

Bei den Beratungen wurde nicht vorgeschlagen, die Hilfe auf die Ergänzungswahlen auszudehnen.

- d) Mit einer Motion, die am 31. Mai 2010 eingereicht und begründet wurde (TGR, S. 1054), verlangte Grossrat Benoît Rey eine Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) und/oder des Gesetzes vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten (BWKG), mit dem Ziel, dass der Staat das Verpacken und den in jedem Wahlkreis zusammengelegten Versand von Prospekten der politischen Parteien über die für die kantonalen und eidgenössischen Wahlen vorgeschlagenen Kandidaten organisiert und sich finanziell daran beteiligt. Diese Motion wurde vom Grossen Rat am 11. November 2010 angenommen.

Mit einem Gesetzesentwurf und einer erläuternden Botschaft vom 21. Juni 2011 gab der Staatsrat dieser Motion Folge und beantragte dem Grossen Rat eine Änderung des BWKG mit dem Ziel, **das Verpacken und der Versand von Prospekten für die kantonalen und eidgenössischen Wahlen übernommen wird.**

Seit der Annahme dieses Gesetzesentwurfs bekommen die politischen Parteien vom Staat im Wesentlichen zwei Arten von Hilfen.

Es handelt sich einerseits um die Beteiligung des Staates an den allgemeinen Wahlkampfkosten, die aus einem Pauschalbetrag besteht; dieser wird im Budgetverfahren festgelegt und unter den politischen Parteien und Wählergruppen je nach Wahlergebnissen aufgeteilt.

Andererseits geht es um die Übernahme aller Kosten für das gemeinsame Verpacken und Versenden der Wahlpropaganda der politischen Parteien und Wählergruppen (Bezahlung auf Rechnung). Der Staatsrat weist in diesem Zusammenhang im Übrigen darauf hin, dass die Staatskanzlei zusammen mit der Post dabei ist, eine Weisung über solche Sammelsendungen fertig zu stellen, um das betreffende Verfahren zu klären und auch die Kosten zu senken. Diese Weisung sollte den politischen Parteien und Wählergruppen demnächst mitgeteilt werden.

Weder in der Motion noch bei den Beratungen wurde vorgeschlagen, all diese Hilfen auf die Ergänzungswahlen auszudehnen.

B. Begründung

In diesem kurzen «Rückblick» wird im Wesentlichen die Entwicklung der staatlichen Hilfen für die politischen Aktivitäten im Kanton Freiburg nachgezeichnet. Im Gegensatz zur Situation in den meisten anderen Schweizer Kantonen gibt es im Kanton Freiburg zahlreiche verschiedene Hilfen, weshalb davon ausgegangen wird, dass sie den politischen Parteien und Wählergruppen ausreichen, um zu all ihren öffentlichen Aufgaben beizutragen. Dies gilt umso mehr, weil die Ergänzungswahlen, auch wenn sie ähnliche finanzielle Probleme mit sich bringen wie die ordentlichen Wahlen, auf kantonaler und nationaler Ebene weniger häufig sind (zwei seit 1990).

Der Staat sah sich bekanntermassen dazu gezwungen, dem Grossen Rat ein Strukturmassnahmenprogramm vorzulegen, das zahlreiche seiner Leistungen, nicht nur für die Gemeinden, sondern für alle Bürgerinnen und Bürger, einschränkt. Dieses Programm betrifft auch das Staatspersonal, aber auch die grosse Mehrheit der Subventionierungsmassnahmen in allen verschiedenen Bereichen. Unter diesen Umständen wäre es deplaciert, dem Vorschlag der Motionäre beizupflichten, der dazu führen würde, dass die zahlreichen den politischen Parteien und Wählergruppen bereits gewährten Hilfen und somit auch die Staatsausgaben noch erhöht würden.

Der Staatsrat unterstützt die Motion der Grossräte David Bonny und Jean-Pierre Siggen daher nicht.

C. Antrag

Angesichts dieser Erwägungen beantragt der Staatsrat die Motion 1020.13 David Bonny / Jean-Pierre Siggen abzulehnen.

20. August 2013