

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte / Transparenz bei den Kosten und Plafonierung der Ausgaben für die Wahlen

Zusammenfassung der Motion

In einer am 9. Oktober 2007 eingereichten und begründeten Motion (*TGR S. 1538*) fordern die Grossräte Nicolas Rime und Raoul Girard den Staatsrat auf, einen Gesetzesentwurf zur Finanzierung politischer Parteien und Wählergruppen vorzubereiten. Im Herbst 2007 hat sich das eidgenössische Parlament gegen eine Reglementierung der Finanzierung politischer Parteien ausgesprochen, weshalb aus der Sicht der Motionäre das Problem nun auf kantonaler Ebene zu lösen ist.

Die Notwendigkeit einer solchen Gesetzesreform besteht nach Meinung der beiden Grossräte insbesondere seit den eidgenössischen Wahlen vom 21. Oktober 2007, als grosse Geldsummen in den Wahlkampf investiert wurden. In ihrer Motion verlangen sie, auf dem Wege einer Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) die Kostentransparenz und die Obergrenze für Wahlkampf- und Abstimmungsausgaben gesetzlich zu verankern. Im Gesetzesentwurf sollen insbesondere folgende Punkte vorgesehen sein:

- Obergrenze für Wahlkampf- und Abstimmungsausgaben der politischen Parteien, abhängig von der Art der Wahlen oder Abstimmungen und der Grösse der Gemeinde;
- Kostentransparenz dank der Offenlegung der Jahresrechnungen derjenigen Gruppierungen, die mit Kandidatinnen und Kandidaten zu Wahlen auf kommunaler, kantonaler oder eidgenössischer Ebene antreten, sowie die Offenlegung der Listen der Personen, die mehr als 5000 Franken gespendet haben.

Die Motionäre weisen darauf hin, dass die Anzahl der gebührenpflichtigen Plakate und Zeitungsinserate, die in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang mit dem Wahlkampf für die eidgenössischen Wahlen vom 21. Oktober standen, seit Beginn des Jahres 2007 noch nie da gewesene Ausmasse angenommen hatte. Angesichts dieser Tatsache drängen sich laut den beiden Grossräten insbesondere die Fragen auf, wie hoch die Beträge sind, die von den Parteien im Rahmen der eidgenössischen Wahlen 2007 investiert worden sind, und wer den Wahlkampf finanziert hat.

Antwort des Staatsrats

Zur Erinnerung sei erwähnt, dass der Nationalrat im September 2007 eine parlamentarische Initiative zur Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien abgelehnt hat. Im März 2008 hat sich der Ständerat gegen eine gesetzliche Begrenzung der Mittel ausgesprochen, die im Rahmen von eidgenössischen Wahlen von Parteien und Wählergruppen eingesetzt werden.

A. Interkantonaler Vergleich

In der Schweiz haben sich bisher nur sehr wenige Gemeinweisen für eine Reglementierung in diesem Bereich entschieden. So ist die Transparenz von Abstimmungs- und

Wahlkampffinanzierungen nur in zwei Kantonen gesetzlich geregelt. 1998 wurden im Kanton Tessin aufgrund einer parlamentarischen Initiative gesetzliche Bestimmungen erlassen, mit dem Ziel, bei den Finanzierungsquellen von Parteien und von Kandidatinnen und Kandidaten Transparenz zu verlangen. Das *legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) del 7 ottobre 1998* (Gesetz vom 7. Oktober 1998 über die Ausübung der politischen Rechte) des Kantons Tessin sieht vor, dass Spenden an Parteien, die über 10 000 Franken betragen, der Staatskanzlei mitgeteilt und anschliessend mit Angabe der Identität der Spenderin oder des Spenders im *Amtsblatt* veröffentlicht werden. Bei den Spenden an Kandidatinnen und Kandidaten wurde die Grenze bei 7000 Franken festgelegt.

Strenger als im Kanton Tessin sind die Bestimmungen zur Transparenz bei Abstimmungs- und Wahlkampffinanzierungen im Kanton Genf, wo anonyme Spenden (oder pseudonymisierte Spenden) untersagt sind. Die Bestimmungen gelten auch für jede Art von Gruppierung, die im Rahmen einer eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Abstimmung eine Stellungnahme abgibt. Artikel 29A des *Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)* (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte vom 15. Oktober 1982; RSG A 5 05) des Kantons Genf besagt:

Politische Parteien, Verbände und Gruppierungen, die mit Kandidatinnen und Kandidaten zu Wahlen auf eidgenössischer, kantonaler oder kommunaler Ebene antreten, haben dem kantonalen Finanzinspektorat ihre Jahresrechnung einschliesslich der Liste der Spenderinnen und Spender vorzulegen.

Anonyme Spenden oder pseudonymisierte Spenden sind untersagt. Widrigenfalls wird der betroffenen Partei, dem Verband oder der Gruppierung der kantonale Beitrag an die Wahlkosten nicht ausbezahlt.

Die vorgelegten Jahresrechnungen und Listen der Spenderinnen und Spender können von jeder Person, die ihre politischen Rechte im Kanton ausübt, eingesehen werden.

Im Kanton Waadt schliesslich hat das Parlament im Oktober 2007 beschlossen, eine Motion an die Regierung zurückzuweisen, in der Transparenz bei den Wahlausgaben gefordert wird. Die Beantwortung der Motion durch die Regierung des Kantons Waadt steht noch aus.

B. Situation im Kanton Freiburg

Der Staatsrat erinnert daran, dass die finanzielle Hilfe des Staates an die politischen Parteien und Wählergruppen für eidgenössische und kantonale Wahlen im Gesetz vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG) geregelt ist. Die Übernahme der Druckkosten und die Verteilung der Wahllisten richten sich nach der Gesetzgebung über die politischen Rechte.

Artikel 2 des BWKG betrifft den Beitrag an die Wahlkampfkosten. Bei den Gesamterneuerungswahlen wird den politischen Parteien und Wählergruppen ein Beitrag an die Wahlkampfkosten gezahlt, wenn ihre Listen oder ihre Kandidatinnen und Kandidaten mindestens den folgenden Stimmenanteil erhalten haben:

- a) 1 % der gültig abgegebenen Listenstimmen bei den Nationalratswahlen;
- b) 1 % der gültig abgegebenen Kandidatenstimmen bei den Ständeratswahlen;
- c) 1 % der gültig abgegebenen Listenstimmen bei den Grossratswahlen;
- d) 1 % der gültig abgegebenen Kandidatenstimmen bei den Staatsratswahlen.

Der Gesamtbetrag der den politischen Parteien und Wählergruppen ausgerichteten Beiträge an die Wahlkampfkosten entspricht für jede Wahl den vom Grossen Rat verabschiedeten Voranschlagskrediten. Bei den eidgenössischen Wahlen 2003 beliefen sich die Kantonsbeiträge an die politischen Parteien auf 145 000 Franken (*Staatsrechnung 2003*, S. 33), 1999 betragen sie 145 800 Franken (*Staatsrechnung 1999*, S. 31). Für die

eidgenössischen Wahlen vom 21. Oktober 2007 beliefen sich die Beiträge des Kantons Freiburg auf 195 000 Franken. (*Staatsrechnung 2007*, S. 33).

C. Eidgenössischer Wahlkampf 2007

Noch nie waren die Wahlkampfausgaben so hoch wie bei den eidgenössischen Wahlen 2007: Gemäss den Medien beliefen sich die Ausgaben der politischen Parteien und Wählergruppen sowie der Lobbies auf insgesamt nahezu 50 Millionen Franken. Allein in politische Werbeeinserate in Zeitungen und Zeitschriften sind laut Publicitas über 20 Millionen Franken geflossen. Hinzukommen die Kosten für die Plakatkampagnen der politischen Parteien und Wählergruppen, den Postversand und nicht zu vergessen die verschiedenen Werbeartikel.

Nicht zu vergessen sind auch die persönlichen Ausgaben der Kandidatinnen und Kandidaten. Dieser Beitrag, der direkt aus dem Portemonnaie der Kandidatinnen und Kandidaten oder ihrem Unterstützungskomitee kommt, kann je nach Person sehr unterschiedlich ausfallen, ist jedoch sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene schwer zu beziffern.

Im Kanton Freiburg fielen die Ausgaben für den Wahlkampf bedeutend bescheidener aus als jene der politischen Parteien im Wahlkampf auf Bundesebene. Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Ausgaben der politischen Parteien. Die Zahlen entsprechen den Angaben der Parteileitungen.

Politische Partei	Ausgaben (in Franken)
Christlich-demokratische Volkspartei	248 000
Sozialdemokratische Partei	181 000
Freisinnig-demokratische Partei	150 000
Schweizerische Volkspartei	101 300
Christlich-soziale Partei	80 000
Grüne	30 000

D. Standpunkt des Staatsrats

Selbst wenn die Entwicklung im Kanton Freiburg nicht in gleich starkem Ausmass spürbar ist wie anderswo, so stellt auch der Staatsrat einen Anstieg der Wahlkampfausgaben fest. Es muss jedoch betont werden, dass der Anstieg der Wahlkampfausgaben im Kanton Freiburg nicht mit dem Anstieg auf Bundesebene im vergangenen Jahr zu vergleichen ist. Natürlich funktioniert eine Demokratie nur dann gut, wenn die Parteien effizient mit der Bevölkerung kommunizieren können. Die Mittel, die den verschiedenen Parteien zur Verfügung stehen, sind nur schon wegen der Grösse der Parteien und deren Anhängerschaft unweigerlich unterschiedlich. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die politischen Parteien eine entscheidende Rolle in der Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger spielen; in dieser Rolle müssen die Parteien und Wählergruppen des Kantons Freiburg unterstützt werden, wie dies übrigens im Gesetz vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG) vorgesehen ist (*siehe oben*).

Die Wahlkampagne ist nicht der einzige Faktor, der die Wählerschaft beeinflusst. Der Einfluss von Wahlkampagnen darf zudem nicht überschätzt werden: Zwar betont die politologische Forschung die Notwendigkeit von Kampagnen, damit Parteien und Kandidierende überhaupt zur Kenntnis genommen werden können, sie hält jedoch auch fest,

dass der Grenznutzen zusätzlichen Aufwands für Wahlchancen und Stimmengewinn abnimmt, wenn ein bestimmtes Ausgabenniveau erreicht ist.¹

Des Weiteren sollte den Parteien in der Verwaltung ihrer Finanzen und hinsichtlich der Beträge, die sie in Wahlkampagnen investieren möchten, ein gewisser Spielraum gewährt werden. Wenn die Begrenzung von Abstimmungs- und Wahlkampfausgaben gesetzlich festgelegt werden soll, muss auch ein griffiges und sicheres Kontrollsystem geschaffen werden.

Nach Ansicht des Staatsrats würde die Kontrolle der Einhaltung gesetzlich festgelegter Grenzen einen grossen Mehraufwand nach sich ziehen, sowohl für die politischen Parteien mit ihren relativ schlanken administrativen Strukturen, wie auch für den Staat. Eine Übersicht über die in die einzelnen Kampagnen investierten Beträge und wer dahinter steht zu erhalten, wäre nicht ohne beträchtlichen Aufwand zu bewerkstelligen. Wenn aber - wie dies die Motionäre verlangen - Grenzen gesetzlich festgelegt werden, dann muss ihre Einhaltung genau kontrolliert werden. Die Tatsache, dass gewisse Kandidatinnen und Kandidaten ihren Wahlkampf mit grossen Beträgen aus der eigenen Tasche finanzieren, würde effiziente Kontrollen umso schwieriger gestalten.

Schliesslich sei auch auf das Risiko hingewiesen, dass Privatpersonen und Gruppierungen, die bei bestimmten Abstimmungsvorlagen und bei Wahlen regelmässig finanzielle Unterstützung bieten, aus Angst vor einer Veröffentlichung ihres Namens in Zukunft endgültig darauf verzichten würden, politische Parteien oder Wählergruppen zu unterstützen. Für Parteien oder Wählergruppen, die ihre Mittel auch ausserhalb ihrer Mitglieder- und Anhängerschaft beschaffen, würde somit ein wichtiger Beitrag wegfallen.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass eine grösstmögliche Transparenz der Demokratie dienen würde, er möchte jedoch keine Regelung einführen, die die Vielfalt einschränken könnte. Im Übrigen vertraut er darauf, dass die Parteien die grösstmögliche Transparenz an den Tag legen.

Antrag des Staatsrats

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Freiburg, den 3. Juni 2008

¹ Vgl. dazu Selb, Peter: Werbeaufwand und Wahlerfolg: Der Effekt von Inserateausgaben auf Wahlchancen und Stimmengewinn Zürcher Kandidierender für den Nationalrat. In: „Schweizer Wahlen 1999“, Bern 2003, S. 282.