

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 301-2015
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.1149

Eingereicht am: 25.11.2015

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: SP-JUSO-PSA (Wüthrich, Huttwil) (Sprecher/in)
SP-JUSO-PSA (Marti, Bern)
SP-JUSO-PSA (Aebersold, Bern)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 513/2016 vom 04. Mai 2016
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Transparenz jetzt! Einführung einer kantonalen Parteienfinanzierung

Der Regierungsrat wird beauftragt,

- a. dem Grossen Rat die rechtlichen Grundlagen für eine kantonale Parteienfinanzierung vorzuschlagen
- b. die Gemeinden zu verpflichten, den politischen Parteien unentgeltlich Plakatflächen für Abstimmungs- und Wahlwerbung zur Verfügung zu stellen

Begründung:

Die Parteien leisten einen wichtigen Beitrag für das Funktionieren unseres demokratischen Systems. In der Bundesverfassung wird ihre Aufgabe so umschrieben: «Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit». Gemäss nationaler und kantonalen Gesetzgebung sind die Parteien ausserdem bei der Vorbereitung von Gesetzen oder anderen wichtigen Vorhaben zur Stellungnahme einzuladen. Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehören unter anderem:

Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für öffentliche Ämter, Beitrag zur Meinungsbildung in politischen Sachfragen, Mitsprache beim Vernehmlassungsverfahren zu neuen Gesetzen.

Die Gesellschaft und der Staat machen in verschiedener Hinsicht von den Leistungen Gebrauch. Er entschädigt ihre Arbeit jedoch nicht. Einige wenige Bürgerinnen und Bürger finanzieren die Parteien mit ihren Mitgliederbeiträgen und Spenden, auch Unternehmen leisten da und dort einen Beitrag. Insgesamt unterstützt die Gesellschaft die Arbeit der Parteien jedoch nicht in genügender Art und Weise. Einige wenige leisten einen Beitrag, während alle von der Arbeit der Parteien profitieren. Wer sich in einer Partei engagiert, soll sich für die politische Arbeit engagieren und nicht primär um die Finanzbeschaffung kümmern müssen.

In einigen Gemeinden erhalten die Parteien einen Beitrag aus der Gemeindekasse. Mit dem Vorstoss soll erreicht werden, dass der Kanton Bern die kantonalen Parteien ebenfalls finanziert. Die zu erfüllenden Voraussetzungen sollen bewusst offen gelassen werden. Denkbar ist, dass nur jene Parteien unterstützt werden, die bei den Grossratswahlen mindestens 1 Prozent Wähleranteil im ganzen Kanton erreichen.

Der Umfang der einer Partei zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen – oder auch Ressourcen anderer Art – ist neben der Attraktivität ihrer Kandidierenden, deren Leistungsausweis und der von ihnen vertretenen politischen Werte, Ziele und Interessen ein entscheidender Erfolgsfaktor. Deshalb ist die faire Verteilung der Mittel so entscheidend für einen fairen Wahlkampf und ein legitimes, von allen anerkanntes Ergebnis, nämlich der politischen Orientierung des Parlaments.

Neben direkten finanziellen Leistungen kann auch ein effizientes Plakatierungsregime für die politischen Parteien von grossem Nutzen sein. Einige Gemeinden bieten den Parteien bereits Plakatflächen an. Dieses Angebot soll auf alle Gemeinden ausgeweitet werden. Dabei kann auf die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner Rücksicht genommen werden.

Antwort des Regierungsrates

Zum Themenbereich «Transparenz der Partei- bzw. Politikfinanzierung» hat der Regierungsrat in seiner Antwort auf die gleichzeitig eingereichte M 299-2015 «Transparenz jetzt! Offenlegung Politikfinanzierung» Stellung genommen.

Die Motionärin weist zu Recht auf die Bedeutung der Parteien im politischen System hin. Nicht nur die Bundesverfassung, sondern auch die Verfassung des Kantons Bern verweist in Artikel 65 auf die Mitwirkung der politischen Parteien bei der Meinungs- und Willensbildung und postuliert den Grundsatz, dass Kanton und Gemeinden die Parteien in dieser Aufgabe unterstützen können. Auf eine Verpflichtung zur Parteienförderung hat der Verfassungsgeber aber verzichtet.

Auf *Bundesebene* gab es verschiedene parlamentarische Vorstösse, die eine staatliche bzw. *direkte* Parteienfinanzierung oder die Finanzierung von Wahlkampagnen forderten¹; eine gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung existiert jedoch bis heute nicht. Der Bundesrat hat wiederholt die Haltung vertreten, dass er davon absehen wolle, die Parteienfinanzierung gesetzlich zu regeln. Er begründete dies unter anderem mit den Besonderheiten des politischen Systems

¹ Vgl. Bericht politische Parteien, BBl 1989 I 125, 147 f.

der Schweiz. Aufgrund der direkten Demokratie und der häufigen Volksabstimmungen seien die Parteien nicht die einzigen Akteure des politischen Geschehens in der Schweiz. Auch das Milizsystem sei ein Merkmal, dass die Schweiz von von anderen Ländern (mit Parteienfinanzierung) unterscheide². Die einzige staatliche Unterstützung des Bundes stellt die im Parlamentsressourcengesetz vom 18. März 1988 (PRG; SR 171.21) verankerte *indirekte* Finanzierung der Parteien über die Fraktionen in der Bundesversammlung dar. Diese erhalten einen Grundbeitrag von CHF 144 500.-- und zusätzlich pro Mitglied weitere CHF 26 800.--³. Dabei sind die Fraktionen der Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung zur Berichterstattung über die Verwendung der Beiträge verpflichtet. Weitere indirekte Finanzhilfen, d.h. geldwerte Leistungen des Staates, erhalten die Parteien in Form von Entlastungen und Vergünstigungen⁴. Sodann sieht das Bundesrecht die Abzugsfähigkeit von Parteispenden bei den Steuern vor. So können Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bei natürlichen und juristischen Personen bis höchstens CHF 10 100.-- als allgemeiner Abzug bzw. als geschäftsmässig begründeter Aufwand abgezogen werden⁵.

Auf *kantonomaler Ebene* existieren nur in den Kantonen Freiburg, Genf und Neuenburg Modelle einer staatlichen Parteiförderung⁶. Auch im Kanton Bern werden die im Grossen Rat vertretenen Parteien mit Fraktionsstärke indirekt über Fraktionsbeiträge gefördert. So erhalten die Fraktionen einen Grundbeitrag pro Jahr von CHF 24 000.-- und zusätzlich pro Mitglied weitere CHF 3 500.-- pro Jahr⁷. Dabei besteht – anders als beim Bund – keine Rechenschaftspflicht. Zusätzliche (indirekte) Unterstützungen stellen beispielsweise die Übernahme der Druckkosten der Wahlunterlagen für die Nationalratswahlen durch die Kantone (Art. 33 BPR⁸) oder die Übernahme der Versandkosten für das Werbematerial der Parteien dar⁹. Der Kanton Bern hat im Jahr 2015 für den Versand des Wahlwerbematerials der Parteien einen Betrag von CHF 470'000 aufgewendet. Das kantonale Steuerrecht sieht zudem die Abzugsfähigkeit der Zuwendungen an politische Parteien und die Steuerbefreiung der im Kanton Bern oder in bernischen Gemeinden tätigen politischen Parteien als weitere Formen der indirekten Parteienfinanzierung vor¹⁰. Vereinzelt stellen Gemeinden oder Kantone im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen den politischen Parteien bzw. den Initiativ- oder Referendumskomitees Werbeflächen zu einem reduzierten Tarif oder gar unentgeltlich zur Verfügung (GE¹¹, NE; Stadt Bern¹²).

Der Kanton *Neuenburg* hat im Jahr 2013 eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte verabschiedet, die unter anderem ein Verbot anonymer Parteispenden vorsieht und die politischen Parteien verpflichtet, Spenderinnen und Spender ab einem gewissen Beitrag zu melden¹³.

² Antworten zu den Motion Glättli 15.3714 «Politische Kampagnen zu Wahlen und Abstimmungen» und 15.3715 «Transparenz über die Parteienfinanzierung». Beide Motionen wurden im Nationalrat noch nicht behandelt (Stand 12. April 2016).

³ Art. 10 der Verordnung vom 18. März 1988 der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG, SR 171.211)

⁴ Vgl. Bericht, BBl 1989 I 169 f. und 206

⁵ Art. 33 Bst. i des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11)

⁶ z.B. in Form von staatlicher Beteiligung an den Wahl- und Abstimmungskampfkosten (Art. 82 Loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 [LEDP, RSG A 5 05])

⁷ Art. 131 Abs. 2 der Geschäftsordnung vom 4. Juni 2013 für den Grossen Rat (GO, BSG 151.211); vgl. auch Art. 125 GO

⁸ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1)

⁹ BE: Art. 48 und Art. 49 Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG, BSG 141.1); GE: Art. 81 und 82 LEDP

¹⁰ Art. 38 Abs. 1 Bst. m des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11); Art. 83 Abs. 1 Bst. m StG

¹¹ Art. 30 ff. LEDP

¹² Vgl. Art. 19 Reglement vom 16. Mai 2004 über die Reklame in der Stadt Bern (Reklamereglement; RR, SSSB 722.51)

¹³ Loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) (transparence du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de votations); Feuille officielle numéro 42, du 18 octobre 2013; Art. 133a ff. LDP

Auf der anderen Seite erhält jede Partei, die im Parlament vertreten ist, eine jährliche Entschädigung von CHF 3000.-- pro Mandatsträger.

Im Kanton *Freiburg* werden politische Parteien und Wählergruppen für eidgenössische und kantonale Wahlen unterstützt. Der Beitrag wird entrichtet, wenn ein gewisser Stimmenanteil erreicht wird. Die Verteilung erfolgt auf Grund eines gesetzlich definierten Verteilungsschlüssels. Eine Rechenschaftspflicht besteht jedoch nicht¹⁴.

Der Kanton *Genf* sieht in seinem Gesetz über die politischen Rechte vor, dass der Staat den politischen Parteien oder anderen Gruppierungen einen Beitrag an die Wahlkampfkosten zahlt (mit Ausnahme der Nationalratswahlen). Der Beitrag darf CHF 10 000.-- nicht übersteigen¹⁵. Auf der andern Seite ist jede Partei, Vereinigung oder politische Gruppierung, die an eidgenössischen, kantonalen und kommunalen *Wahlen* teilnimmt, verpflichtet, der kantonalen Finanzkontrolle ihre Jahresrechnung zu unterbreiten. Ausserdem muss jede Gruppierung, die anlässlich einer eidgenössischen *Abstimmung* eine Stellungnahme abgibt, innerhalb von 60 Tagen die Abrechnung für die betreffende Abstimmung einschliesslich der Spenderliste bei der kantonalen Finanzkontrolle einreichen. Werden die Unterlagen nicht eingereicht, wird der Beitrag an die Wahlkosten der fraglichen politischen Partei oder Gruppierung nicht gewährt.

Haltung des Regierungsrates

Wie der Regierungsrat in seiner Antwort zur Motion 299-2015 festgehalten hat, ist er bereit, die dort formulierten Anliegen betreffend Offenlegung der Politikfinanzierung zu prüfen und die Motion in der Form des Postulats anzunehmen. Es wird bei der Prüfung auch zu klären sein, inwiefern die Einführung von neuen Vorschriften finanzielle und personelle Folgen zeitigen wird, was in die Nutzenabwägung einer allfälligen Einführung von Vorschriften zur Offenlegung der Politikfinanzierung einfließen muss. Die Schaffung von Transparenz im Bereich der Ausgaben für Wahl- und Abstimmungskampagnen bedeutet jedoch nicht, dass gleichzeitig auch ein System der direkten staatlichen Parteienförderung installiert werden müsste. Das heute im Kanton Bern praktizierte Modell der Unterstützung der politischen Parteien, wie es auch in der Mehrzahl der Kantone und auf Stufe Bund angewendet wird, passt zu unserem politischen System und hat sich bewährt. Dank dem Milizsystem sind die politischen Parteien weniger auf finanzielle Mittel angewiesen als in anderen Ländern. Die Einführung eines Systems der Parteienfinanzierung würde unter anderem Verbote und monetäre Begrenzungen, Regeln zur Offenlegung der Parteifinzen sowie Strafen bei Nichteinhaltung dieser Regeln beinhalten. Dies würde dem Kanton Bern einen nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand verschaffen. Zudem steht die aktuelle finanzielle Situation des Kantons der Verursachung zusätzlicher Ausgaben entgegen. Der Regierungsrat lehnt daher die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für eine weitergehende staatliche Parteienfinanzierung ab.

Was das zweite Anliegen betreffend die Verpflichtung der Gemeinden zum unentgeltlichen Angebot von Plakatflächen für Abstimmungs- und Wahlwerbung anbelangt, so ist festzuhalten, dass die Gemeinden ohne weiteres befugt sind, entsprechende Angebote bereitzustellen. Dies ist nach Auffassung des Regierungsrates ausreichend. Es soll den Gemeinden freigestellt bleiben, ob sie gestützt auf ihre Gemeindeautonomie – vorab auch im Bereich des Bau- und Planungs-wesen – Werbeflächen für politische Parteien und Gruppierungen unentgeltlich oder zu einem

¹⁴ FR: Gesetz vom 22.Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG; SGF 115.6)

¹⁵ GE: Art. 82 LEDP

reduzierten Tarif zur Verfügung stellen wollen oder nicht. Von einer kantonalen Vorgabe in diesem Bereich ist abzusehen.

Verteiler

- Grosser Rat