Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—

Motion Nicole Lehner-Gigon / Gaëtan Emonet M 1115.11
Veröffentlichung der Liste der Spenderinnen und Spender, deren Parteienspenden mehr als 5000 Franken betragen

Motion Hugo Raemy / François Roubaty M 1114.11
Finanzielle Beteiligung an den Wahlkampfkosten in Verbindung mit der Offenlegung der Buchhaltung der politischen Parteien

Motion Dominique Corminboeuf / Christian Marbach M 1118.11
Verbindung der finanziellen Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten mit der Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien

I. Zusammenfassung der Motion Nicole Lehner-Gigon / Gaëtan Emonet

In einer am 23. Februar 2011 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre vom Staatsrat, dass er einen Gesetzesentwurf über die Finanzierung politischer Parteien und Gruppierungen erarbeite, der der Öffentlichkeit namentlich die Möglichkeit geben soll, Einsicht in die Liste der Spenderinnen und Spender zu erhalten, deren Spenden mehr als 5000 Franken betragen. Wer ein entsprechendes Gesuch stellt, soll diese Dokumente einsehen können.

Zur Stützung ihrer Motion fügen die Motionäre im Wesentlichen an, dass diese zur Umsetzung des Grundsatzes der Transparenz beitragen würde, der mit dem Gesetz über die Information eingeführt worden und in der Kantonsverfassung verankert ist. Sie halten fest, dass gewissen politischen Parteien für bestimmte Abstimmungen Mittel zur Verfügung gestellt wurden, die sie als unverhältnismässig erachten und behaupten, dass die Personen oder Lobbys, die für Wahl- oder Abstimmungskampagnen grosse Beträge spenden, vorteilhafte Ergebnisse für sich selbst erwarten, bzw. dass ihre Kosten-Nutzen-Rechnung aufgeht.

Die Motionäre sind jedoch der Ansicht, dass der Unterschied zwischen den zur Verfügung stehenden Mitteln die Stimmentscheide beeinflussen kann. Eine transparente Wahlkampffinanzierung würde der Bevölkerung bei der Entscheidungsfindung sicherlich helfen und die Demokratie würde somit gestärkt. Im Übrigen würde in diesem Falle kein überwiegendes Interesse die Transparenz verbieten. Diese Transparenz würde einen rücksichtsvollen Umgang mit der Wahlfreiheit bedeuten und der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zur politischen Information würde auch eine tatsächliche Unabhängigkeit der Parteien gegenüber privaten Interessen gewährleisten. Zudem würde die Chancengleichheit zwischen den politischen Parteien und

Gruppierungen wiederhergestellt. Die Motionäre sind der Meinung, dass ihr Vorstoss es ermöglichen würde, diese Ziele zu erreichen.

Sie weisen im Übrigen darauf hin, dass sich mehrere Kantone bereits solche Gesetze gegeben haben und dass Freiburg ebenfalls ein entsprechendes Gesetz erlassen sollte.

II. Zusammenfassung der Motion Hugo Raemy / François Roubaty

In einer am 23. Februar 2011 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Hugo Raemy und François Roubaty Gesetzesänderungen, die die politischen Parteien dazu verpflichten, ihre Buchhaltung offenzulegen, um nach Wahlausgang in den Genuss der staatlichen Finanzhilfe zu kommen. Sie verlangen, dass nur die Parteien Beiträge erhalten, die ihre Buchhaltung der Staatskanzlei innerhalb einer bestimmten Frist vorgelegt haben.

Die Motionäre weisen darauf hin, dass die finanzielle Hilfe des Staates für die politischen Parteien berechtigt ist, da sie eine für die Demokratie wichtige Tätigkeit unterstützt. Gemäss den Motionären sollte diese Hilfe jedoch nur dann erfolgen, wenn die Parteien gewisse Regeln der Transparenz einhalten. Diese, in den Augen der Motionäre notwendige Transparenz sei grundlegend für eine gute Finanzverwaltung und würde der politischen Tätigkeit mehr Glaubwürdigkeit verleihen.

III. Zusammenfassung der Motion Dominique Corminboeuf / Christian Marbach

In einer am 24. März 2011 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Dominique Corminboeuf und Christian Marbach vom Staatsrat, dem Grossen Rat dahingehende Gesetzesänderungen vorzuschlagen, dass die staatlichen Beiträge an die Kosten der politischen Parteien an die Bedingung geknüpft werden sollen, dass letztere innerhalb einer bestimmten Frist nach den Wahlen die Liste ihrer Spenderinnen und Spender, die mehr als 500 Franken gespendet haben, der Staatskanzlei zukommen lassen.

Nach Ansicht der Motionäre ist die staatliche Unterstützung der politischen Parteien gerechtfertigt, da diese Form der Beteiligung den demokratischen Wettbewerb fördert, indem sie den politischen Akteuren zusätzliche Mittel zur Verfügung stellt. Diese Unterstützung der politischen Aktivitäten ist ihrer Meinung nach auch äusserst wichtig für die Demokratie. Die Motionäre wünschen jedoch, dass diese Beteiligung an gewisse Regeln der Transparenz geknüpft werden, die die politischen Parteien befolgen müssen, denn Ethik, Transparenz und eine gute Geschäftsführung verleihen der politischen Tätigkeit und jenen, die sie wahrnehmen, Glaubwürdigkeit.

IV. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Da es in den drei Motionen um das gleiche Thema geht und darin gemeinsame Probleme zur Sprache gebracht werden, beantwortet sie der Staatsrat gleichzeitig.

Bevor der Staatsrat Stellung nimmt, soll in einem Überblick die allgemeine Problematik der Finanzierung der politischen Parteien auf nationaler und kantonaler Ebene, die «klassischen»

Modelle der Parteienfinanzierung, die kantonalen Systeme zur Förderung der politischen Parteien und Gruppierungen sowie allfällige staatliche Kontrollen ihrer Finanzierung kurz dargelegt werden.

a) Die Problematik

Die Problematik der Transparenz bei der Finanzierung von politischen Parteien ist schon seit vielen Jahren ein Diskussionsthema in der Schweiz.

Die Probleme, die zur Sprache gebracht werden, um Transparenz bei der Buchführung und den Einkünften der politischen Parteien und Gruppierungen zu erlangen, sind praktisch immer die gleichen. Es handelt sich im Allgemeinen um die Argumente, die schon seit vielen Jahren von der Organisation «Transparency International Suisse» zusammengetragen werden, die wie folgt zusammengefasst werden können: «*Das Stimmvolk wählt seine Volksvertreter und die Partei nach Sympathie und ideologischer Überzeugung. Unterstützen Interessengemeinschaften die Parteien zunehmend finanziell, könnte die Gefahr bestehen, dass die Parteien ihre Programme nicht mehr nur nach ihrer Ideologie, sondern vermehrt nach den Wünschen der Interessengruppen gestalten. Somit würden die Partei und ihre Mitglieder als Vertreter des Volkes fragwürdig. Parteien mit einem grossen Wahlkampfbudget könnten zudem omnipräsent sein und die Stimmberechtigten mit Propaganda überschütten – sei es auf der Strasse oder in den Medien. Eine ausgewogene Meinungsbildung scheint gefährdet*» (http://www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/02186/02191/02284/index.html?lang=de).

In der Schweiz haben die politischen Parteien die Rechtsform des Vereins; sie sind somit nicht gewinnorientiert. Als Hauptakteure des politischen Lebens auf Bundes- und kantonaler Ebene sind sie für ihre Finanzierung nach wie vor weitgehend abhängig von den Beiträgen ihrer Mitglieder und ihrer «Sponsoren».

In den meisten Kantonen ist die Veröffentlichung der finanziellen Beiträge an die Parteien nicht obligatorisch. Auf Bundesebene haben die zahlreichen Versuche einer Regelung dieser Frage bisher immer fehlgeschlagen, zuletzt im Nationalrat in der Frühjahrssession 2010.

Die Frage der Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien taucht in unserem Land jedoch immer wieder auf, vor allem weil die Schweiz gegenüber den Nachbarländern eine Ausnahme darstellt. In nahezu allen europäischen Ländern muss über die finanziellen Beiträge an die Parteien und politischen Gruppierungen Rechenschaft abgelegt werden. Die Staatengruppe des Europarates gegen Korruption GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) hat bisher in 40 der 47 Mitgliedstaaten Evaluationen zum Thema Finanzierung der politischen Parteien durchgeführt. Aus diesen Länderexamina wird ersichtlich, dass es nur in der Schweiz und Schweden keine gesetzliche Regelung gibt. Die Evaluation der Schweiz erfolgte dieses Jahr auf der Grundlage eines Fragebogens und eines Expertenbesuchs, der vom 9. bis 13. Mai 2011 stattgefunden hat. Daraufhin wurde vom Bundesamt für Justiz ein rechtsvergleichendes Gutachten über die Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen erstellt und an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) überwiesen. Das EJPD nimmt gegenwärtig eine vertiefte Analyse des Gutachtens vor und wird danach über mögliche weitere Schritte befinden. Sobald die Empfehlungen der GRECO zur Situation in der Schweiz veröffentlicht worden sind, was Ende dieses Jahres der Fall sein wird, wird der Bundesrat zudem innert 18 Monaten einen Bericht über deren Umsetzung verfassen müssen.

b) Die Herausforderungen und die Finanzierungsmodelle

Aus einer Studie des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung von 2008 (IDHEAP, Mathieu Gunzinger, «Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses», Cahier de l'IDHEAP 240/2008, S. 27 ff.; [IDHEAP]) geht hervor, dass *sich letztendlich die Frage stellt, welche Massnahme anzuwenden ist zwischen der Notwendigkeit, die inflationären Auswüchse des Systems des freien Wettbewerbs zu begrenzen, und dem Willen, es allen politischen Parteien und Gruppierungen zu ermöglichen, ihrer Stimme in der politischen Arena Gehör zu verschaffen. Soll der Staat den politischen Parteien einen Anreiz bieten für mehr Transparenz oder soll er einen Teil ihrer Aktivitäten finanzieren um den Grundsatz der Gleichstellung nicht zu gefährden? Zu diesem Thema stehen sich mehrere Theorien gegenüber und es werden vier Finanzierungsmodelle unterschieden:*

- *Zentrales Grundmodell: Es wird davon ausgegangen, dass die politische Aktivität vor allem in der Verantwortung jedes Einzelnen liegt und auf staatsbürgerlichem Engagement basiert. Die politischen Parteien werden als freiwillige Organisationen betrachtet und sie müssen von denen finanziert werden, die ihre Interessen teilen. Der Staat ist in diesem Modell abwesend: Er leistet den Parteien keine finanzielle Hilfe und schreibt auch keine entsprechenden Kontrollmechanismen vor.*

- *Die Parteienförderung mit Schwergewicht beim Staat: Die Parteien erhalten staatliche Beiträge und müssen sich im Gegenzug gewissen Kontrollen unterziehen. Dieses Modell geht somit mit einem Leistungsvertrag zwischen dem Staat und den politischen Parteien einher.*

- *Die Parteienförderung mit Schwergewicht bei den Parteien: Die politischen Parteien befinden sich im Kern des Staatsapparats. Ihr Alltag wird von der öffentlichen Hand finanziert und sie werden höchst selten mit Kontrollen belästigt. Im Gegensatz zur Finanzierung mit Schwergewicht beim Staat, erbringen die Parteien dem Staat keine Leistungen: Sie sind Teil des Staatsapparats.*

- *Restriktive Parteienförderung: Der Staat schreibt eine verbindliche Regelung vor, erbringt jedoch keine Hilfe als Gegenleistung. Der Schwerpunkt liegt auf der Förderung eines transparenten Parteiensystems, das eine grössere Chancengleichheit der verschiedenen Akteure gewährleistet.*

c) Die kantonalen Hilfen an die politischen Parteien und die Transparenz ihrer Finanzierung

Gemäss der Studie des IDHEAP (Stand am 1. Mai 2007) gewähren nur die Kantone Freiburg und Genf den politischen Parteien eine ***direkte* staatliche Hilfe** nebst einem ***indirekten* Beitrag** an die Fraktionen des Parlaments. In unserem Kanton leistet der Staat in Anwendung des Gesetzes vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten seinen finanziellen Beitrag im Verhältnis zu den für die Parteien abgegebenen Stimmen. Einen Beitrag erhalten die politischen Parteien und Wählergruppen, wenn ihre Listen oder ihre Kandidatinnen und Kandidaten einen Stimmenanteil von mindestens 1 % der gültig abgegebenen Kandidatenstimmen oder Listenstimmen erhalten. Im Kanton Genf erhalten die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, wenn sie sich an die gesetzlich festgelegten Transparenz-

vorschriften halten jährlich einen fixen Betrag von 100 000 Franken; zudem erhält jede Partei für jeden gewählten Abgeordneten auf ihrer Liste jährlich 7000 Franken.

Die übrigen Schweizer Kantone, mit Ausnahme von Schaffhausen, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden, entrichten den Fraktionen des Parlaments nur einen ***indirekten* Beitrag** (IDHEAP, S. 47 ff.).

Was die Frage der **Transparenz und der Kontrollen** betrifft, sei darauf hingewiesen, dass gemäss der vorerwähnten Studie nur die Kantone Genf, Tessin und Neuenburg für die Finanzierung der politischen Tätigkeit eine gewisse Anzahl Auflagen machen. In allen übrigen Kantonen schweigt das Gesetz dazu. Im Kanton Bern hat der Grosse Rat kürzlich die Motion «Transparenz der Parteifinanzen» vom 1. Juni 2010 abgewiesen, eine Motion, die von der Regierung angenommen worden war.

1. *Kanton Genf*

   Wie der Kanton Freiburg bezahlt auch der Kanton Genf den politischen Parteien und Gruppierungen einen *direkten* und den parlamentarischen Fraktionen einen *indirekten* Beitrag und es ist verboten, Spenden anonym oder unter einem Pseudonym zu tätigen, unabhängig vom gespendeten Betrag (Art. 29A Abs. 4 der Loi genevoise du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques; LEDP-GE, revidiert am 27. Januar 2011). Die LEDP-GE sieht vor, dass die politischen Parteien, Vereine oder Gruppierungen, die ihre Kandidatenlisten einreichen, unter gewissen Umständen ihre Jahresrechnung, die vollständige Liste ihrer Spenderinnen und Spender und eine Konformitätsbescheinigung, die von einem von der zuständigen Behörde anerkannten Treuhänder ausgestellt worden ist, einreichen. Andernfalls stellt ihnen der Staat insbesondere die Werbeflächen nicht umsonst zur Verfügung (Art. 30 LEDP-GE) und beteiligt sich nicht an den Wahlkampfkosten (Art. 82 LEDP-GE). Der Kanton Genf sieht zudem eine ähnliche Lösung vor, wenn eine Stellungnahme eingereicht wird. Die Buchführung [der Parteien] und die Listen der Spenderinnen und Spender können schliesslich bei der zuständigen Behörde von jeder im Kanton Genf wohnhaften oder stimmberechtigten Person eingesehen werden (Art. 29A Abs. 8 LEDP-GE).

2. *Kanton Freiburg*

   Im Kanton Freiburg, der wie der Kanton Genf einen *direkten* Beitrag an die politischen Parteien und Gruppierungen und einen *indirekten* Beitrag an die Fraktionen entrichtet, werden, wie von den Motionären festgestellt wird, an die Parteien keine Anforderungen gestellt, was die Transparenz ihrer Finanzierung betrifft. Vom Staat Freiburg wird auch keine Kontrolle der Organisation der politischen Parteien verlangt.

3. *Kanton Tessin*

   Im Kanton Tessin, der den parlamentarischen Fraktionen *indirekte* Beiträge bezahlt, müssen die Parteien der Staatskanzlei alle Spenden über einem festgelegten Höchstbetrag melden und die Identität der Spenderin oder des Spenders angeben. Diese Transparenzpflicht gilt für politische Parteien, die Spenden von mehr als 10 000 Franken erhalten, aber auch Kandidatinnen und Kandidaten müssen Spenden über 5000 Franken melden (Legge sul'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; LEDP-TI, Art. 114 und 115). Parteien, die diesen Anforderungen nicht nachkommen, werden vom staatlichen Beitrag zugunsten der parlamentari-

schen Fraktionen ausgeschlossen. Das Gesetz sieht keine spezifischeren Kontrollen der Rechnungen der Parteien vor (Quelle: IDHEAP, S. 53 f.).

4. Kanton Neuenburg

Der neuenburgische Gesetzgeber schreibt nicht vor, dass die politischen Parteien und Gruppierungen die Identität ihrer Spenderinnen und Spender offenlegen, aber er verpflichtet sie dazu, jährlich ihre Erfolgsrechnung und Bilanz zu veröffentlichen (Art. 6A der Loi d'organisation du Grand Conseil du 22 mars 1993; LOGC – NE). Wird diese Vorschrift nicht befolgt, so zieht der Staat seinen Beitrag an die Finanzierung der Parlamentsfraktionen zurück (Art. 131a Abs. 4 LOGC-NE) (Quelle: IDHEAP, S. 54).

d) Vergleich der von den Kantonen beschlossenen Modelle zur Parteienfinanzierung[1]

Wie man feststellen kann, hat nur der Kanton **Genf** sich wirklich mit einer Gesetzgebung ausgestattet, die sich mit dem *Modell der Parteienförderung mit Schwergewicht beim Staat* vergleichen lässt. Die Hilfe zugunsten der Parteien erfolgt in verschiedenen Formen – die Parteien erhalten namentlich eine Finanzhilfe für den Wahlkampf – und im Gegenzug übt der Staat seine Kontrolle über die Rechnung der Parteien aus.

Auch der Staat **Freiburg** bietet den Parteien während dem Wahlkampf Unterstützung, verlangt jedoch nicht, dass sie sich einer Kontrolle ihrer Organisation unterziehen. Freiburg kann mit dem *Modell der Parteienförderung mit Schwergewicht bei den Parteien* in Verbindung gebracht werden, auch wenn nach Ansicht der IDHEAP die Hilfen relativ gering ausfallen[2].

Die Kantone **Neuenburg** und **Tessin** schreiben den Parteien vor, dass sie entweder ihre Buchhaltung oder die Identität ihrer Spender offenlegen, und sie bieten keine andere finanzielle Hilfe als jene, die für die parlamentarischen Fraktionen gewährt wird. Diese Kantone erbringen in diesem Sinn eine *restriktive Parteienförderung*.

In allen **anderen Kantonen, die bestenfalls eine Entschädigung für die parlamentarischen Fraktionen bieten** und welche die Parteien zu keinen Kontrollaufgaben verpflichten, entspricht die Parteienförderung dem *zentralen Grundmodell*. In diesen Kantonen werden die Parteien als offene Vereine der Zivilbevölkerung betrachtet, und sie werden vor allem durch ihre Mitglieder finanziert.

2. Grundsätzliche Haltung des Staatsrats

Obwohl auch der Bund direkt mit den gestellten Fragen konfrontiert ist und früher oder später Lösungen auf nationaler Ebene vorschlagen kann, befürwortet der Staatsrat grundsätzlich die Einführung von kantonalen Regeln der Transparenz, die in der Zwischenzeit für die Parteien und politischen Gruppierungen gelten sollen. In der Frage darüber, ob eine

---

[1] IDHEAP, S. 54 f.

[2] Dieser Kommentar des IDHEAP wurde 2008 verfasst, also bevor die Motion Benoît Rey (M1100.10) über die Versandkosten der Wahlprospekte für erheblich erklärt wurde. Der Gesetzesentwurf Nr. 260 zur Änderung des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG) ist an den Grossen Rat überwiesen worden und dürfte in der Septembersession 2011 behandelt werden.

direkte oder indirekte staatliche Hilfe an diese Parteien und Gruppierungen entrichtet werden soll, teilt der Staatsrat die Besorgnis und die Argumente der Motionärinnen und Motionäre.

Es muss jedoch daran erinnert werden, dass der Staat Freiburg zusammen mit dem Kanton Genf der einzige Kanton in der Schweiz ist, der den politischen Parteien eine direkte Hilfe gewährt[3]. Mit den Entschädigungen der parlamentarischen Fraktionen gewährt er zudem indirekte Beiträge an die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien. Im Gegensatz insbesondere zum Kanton Genf verlangt der Staat Freiburg jedoch keine Gegenleistung für diese Hilfen, sei es auch nur unter dem Gesichtspunkt der Transparenz der übrigen Finanzierungsquellen. Die Staatshilfen werden den politischen Parteien und Gruppierungen des Kantons Freiburg frei gewährt, womit das Modell der *Parteienförderung mit Schwergewicht bei den Parteien* verfolgt wird. Eine Annahme im kommenden September des Gesetzesentwurfs Nr. 260, der die direkten Staatshilfen für politische Parteien und Gruppierungen deutlich erhöhen würde, würde an dieser fehlenden Transparenz von Seiten der politischen Parteien und Gruppierungen nichts ändern.

Unter diesen Umständen ist der Staatsrat der Meinung, dass es, soweit immer umfangreichere direkte Hilfen an die politischen Parteien bezahlt werden, angemessen und sogar normal ist, dass als logische Folge dieser Hilfe die Finanzen der Begünstigten von jedermann transparent konsultiert werden können. Bei den üblichen Subventionierungsverfahren wird im Übrigen immer eine solche Transparenz von den Begünstigten verlangt. Zwar kann die Transparenz, nach Meinung des Staatsrats, für die Parteienfinanzierung etwas weniger streng umgesetzt werden, es scheint jedoch notwendig, dass der Staat seine Partner, die «politischen Parteien und Gruppierungen» einer, wenn auch zurückhaltenden, Kontrolle ihrer Finanzierung unterstellt. Eine solche Kontrolle müsste namentlich erlauben, die sehr oft unbegründeten Verdachtsfälle von zweifelhafter Finanzierung politischer Parteien und Gruppierungen mitunter aus dem Weg zu räumen, damit wieder Ruhe in eine politische Debatte einkehren kann, die immer stärker durch Fragen der Finanzierung beeinflusst wird. Diese Transparenz läge offensichtlich im Sinne des öffentlichen Interesses, da die politischen Parteien und Gruppierungen, die immer öfter auf Angriffe auf die Art ihrer Finanzierung reagieren müssen, ihre Kräfte nicht für die Verteidigung der Art sondern den Inhalt ihrer politischen Tätigkeiten einsetzen könnten. Das gleiche gilt für politische Parteien und Gruppierungen, welche diese Transparenz manchmal zu einer Priorität gemacht haben. Wenn erst einmal die Frage der Form vom Tisch ist, können sich letzten Endes alle politischen Parteien und Gruppierungen erneut auf die Tätigkeiten konzentrieren, die sie für unsere Demokratie so unentbehrlich machen, also auf politische Debatten zu Gesellschaftsfragen, und dabei auf den Inhalt, und nicht auf die Form.

Auch wenn diese begrenzte Transparenz den Rückzug gewisser «Sponsoren» zur Folge haben dürfte, dann wäre dies im Übrigen kein Nachteil für die Demokratie. Die Mitgliederbeiträge und anderen Förderungen sowie die Staatshilfen würden es diesen politischen Parteien und Gruppierungen nach wie vor erlauben, sich Gehör zu verschaffen. Durch die allfällige Wiederherstellung eines gewissen Gleichgewichts unter den politischen Parteien

[3] Diese direkten Beiträge würden im Falle einer Annahme durch den Grossen Rat des Gesetzesentwurfs Nr. 260 zur Änderung des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten deutlich erhöht.

und Gruppierungen könnte schlussendlich jeder und jede seine oder ihre Meinung freier äussern, was die demokratische Debatte noch weiter fördern würde.

Der Staatsrat befürwortet daher die Einführung gewisser Regeln der Transparenz betreffend die Finanzierung von politischen Parteien.

3. Haltung des Staatsrats

Auf dieser Grundlage antwortet der Staatsrat daher wie folgt auf die Motionen M1115.11, M1114.11 und M1118.11.

a. Haltung des Staatsrats zur Motion 1115.11 Nicole Lehner-Gigon / Gaëtan Emonet

Der Staatsrat befürwortet die Einführung gewisser Regeln der Transparenz betreffend die Finanzierung von politischen Parteien. Im Übrigen erhält bereits eine überwiegende Mehrheit der politischen Parteien und Gruppierungen auf kantonaler Ebene direkte und indirekte Finanzhilfen des Staates Freiburg.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass das Privatinteresse der «kleinen» Spender, welche die betroffene politische Partei oder Gruppierung nicht beeinflussen, das Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz überwiegt. Unter diesen Umständen müsste die Liste dieser «kleinen» Spender nicht veröffentlicht werden.

Hingegen scheint es offensichtlich, dass sich der Einfluss eines «grossen» Spenders auswirken kann, beispielsweise bei einer Abstimmungsvorlage, die ihn direkt oder indirekt betrifft. Da die politischen Parteien und Gruppierungen in der Politik eine sehr wichtige Rolle einnehmen, scheint es daher angebracht, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, die Liste dieser Spender zu konsultieren.

Grundsätzlich befürwortet der Staatsrat den Vorschlag der Motionäre, nach dem die Öffentlichkeit die Möglichkeit haben soll, Einsicht in die Liste der Spenderinnen und Spender zu erhalten. Er ist hingegen der Ansicht, dass nur die Spenden über 10 000 Franken, und nicht über 5000 Franken, der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden sollten.

Nach Artikel 73 Abs. 2 des Grossratsgesetzes kann der Staatsrat die Aufteilung der Motion verlangen, wenn sie Elemente enthält, die getrennt behandelt werden können. Er nimmt in diesem Fall ausdrücklich zu jedem Punkt, aber auch zur Motion als Ganzes Stellung für den Fall, dass der Grosse Rat die Aufteilung nicht annimmt.

Angesichts der oben stehenden Ausführungen beantragt der Staatsrat im Grundsatz die Annahme dieser Motion, wenn die berücksichtigten Spenden mehr als 10 000 Franken betragen. Wird diese Option nicht in Betracht gezogen, beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion als Ganzes.

b. Haltung des Staatsrats zur Motion 1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty

Der Staatsrat befürwortet die Einführung gewisser Regeln der Transparenz betreffend die Finanzierung von politischen Parteien. Dies gilt umso mehr, wenn, wie im vorliegenden

Fall, diese Regeln mit der Zahlung von direkten und indirekten Hilfen durch den Staat an die politischen Parteien und Gruppierungen verknüpft werden sollten.

Das vorgeschlagene Mittel zur Transparenz, also dass die politischen Parteien und Gruppierungen nur von der kantonalen Hilfe profitieren können, wenn sie ihre Buchhaltung innert einer bestimmten Frist bei der Staatskanzlei einreichen, scheint auf den ersten Blick eine bestechende Idee. Sie birgt jedoch das Risiko der Schwerfälligkeit und könnte beachtliche Umsetzungskosten nach sich ziehen.

Damit eine Buchhaltung überhaupt beachtenswert ist, muss sie zwingend geprüft und ihre Konformität bescheinigt werden. Ist dies nicht der Fall, kann ihre Integrität (zu) einfach angezweifelt werden, wodurch die Massnahme ihren Sinn verlöre.

Diese Prüfung könnte auf zwei Arten vonstatten gehen. Die erste bestünde darin, die betroffenen politischen Parteien und Gruppierungen zu verpflichten, ihre Buchhaltung einer Revisionsstelle vorzulegen; dadurch würden jedoch Kosten entstehen. Die zweite könnte allenfalls darin bestehen, diese Buchhaltungen durch Organe des Staates prüfen zu lassen, die noch bestimmt oder gebildet werden müssten; diese Lösung würde ebenfalls Kosten verursachen, sowohl für die politischen Parteien und Gruppierungen, als auch für den Staat. Das Verfahren könnte eine gewisse Zeit dauern, wo die politischen Parteien und Gruppierungen doch oft rasch auf Liquidität angewiesen sind.

Auch wenn der Staatsrat eine Verbindung seiner Hilfen mit der Beachtung gewisser Regeln der Transparenz durch die Begünstigten befürwortet, hält er die Verpflichtung, ihre Rechnungen innert einer bestimmten Frist dem Staat zu übermitteln, für unverhältnismässig.

Er beantragt daher die Ablehnung dieser Motion.

c. Haltung des Staatsrats zur Motion 1118.11 Dominique Corminboeuf / Christian Marbach

Der Staatsrat befürwortet die Einführung gewisser Regeln der Transparenz betreffend die Finanzierung von politischen Parteien. Da im Übrigen bereits eine überwiegende Mehrheit der politischen Parteien und Gruppierungen auf kantonaler Ebene direkte und indirekte Finanzhilfen des Staates Freiburg erhält, hält er es für sinnvoll, die Ausschüttung dieser Hilfen an die Mitteilung einer Spenderliste an den Staat zu knüpfen.

Aus den in Zusammenhang mit der Motion 1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty erwähnten Gründen ist er der Ansicht, dass der von den Motionären erwähnte Betrag von über 500 Franken – obwohl es sich grundsätzlich bereits um einen hohen Betrag handelt – trotzdem zu tief ist, um auf die begünstigte Partei einen entscheidenden Einfluss auszuüben. Das Privatinteresse dieser «kleinen» Spender, die die betroffene politische Partei oder Gruppierung nicht wirklich beeinflussen, überwiegt das Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz.

Er beantragt daher die Ablehnung dieser Motion.

4. Schlussfolgerung

Aus diesen Gründen und überzeugt davon, dass den politischen Parteien und Gruppierungen, die von einer finanziellen Staatshilfe profitieren möchten, einfach umzusetzende Regeln der Transparenz auferlegt werden müssen, beantragt der Staatsrat:

1. die Annahme der Motion 1115.11 Nicole Lehner-Gigon / Gaëtan Emonet, sofern die berücksichtigten Parteienspenden mehr als10 000 Franken betragen. Ansonsten beantragt er die Ablehnung dieser Motion;
2. die Ablehnung der Motion 1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty;
3. die Ablehnung der Motion 1118.11 Dominique Corminboeuf / Christian Marbach.

Freiburg, den 30. August 2011