



2000/123

**Kanton Basel-Landschaft**

**Regierungsrat**

## **Vorlage an den Landrat**

---

Vom 23. Mai 2000

### **Parteienförderungsgesetz**

A.	Zusammenfassung	2
B.	Ausgangslage	2
1.	Verfassungsnorm	2
2.	Parlamentarische Vorstösse	3
3.	Bisherige Parteienförderung	4
4.	Regelungen in anderen Kantonen	5
5.	Vernehmlassung	5
C.	Gesetz	8
6.	Konzept	8
7.	Finanzielle Unterstützungen	8
8.	Faktische Unterstützungen	9
D.	Erläuterung der einzelnen Gesetzesbestimmungen	9
E.	Anträge	10

Beilage: Entwurf des Parteienförderungsgesetzes

## A. Zusammenfassung

Der Landrat hat den Regierungsrat mittels zweier Motionen verpflichtet, Ausführungsbestimmungen zur Parteienförderungsbestimmung der Kantonsverfassung (§ 35) zu entwerfen und darin zusätzliche, insbesondere finanzielle Förderungsbeiträge an politische Parteien vorzusehen.

Der vorliegende Entwurf eines Parteienförderungsgesetzes stipuliert finanzielle Beiträge an diejenigen politischen Parteien und Gruppierungen, die mindestens zum zweitenmal und in mindestens vier der 12 Wahlkreise an den Landratswahlen teilgenommen haben. Die jährliche Unterstützung an eine Partei beträgt 4 Fr. pro Wählerin und Wähler, die bei der letzten Landratswahl für die Partei gestimmt haben. Aufgrund der Parteiwählerzahlen bei den Landratswahlen 1999 erwachsen dem Kanton daraus jährliche Kosten von rund 227'000 Fr.

Der Gesetzesentwurf regelt zudem den gemeinsamen und für die Parteien kostenlosen Versand der Wahlprospekte bei den Landrats- und Regierungsratswahlen sowie bei den National- und Ständeratswahlen.

## B. Ausgangslage

### 1. Verfassungsnorm

Die politischen Parteien und Organisationen sind im Kanton Basel-Landschaft - im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen und zum Bund - in der Kantonsverfassung (KV, SGS 100) in einer separaten Bestimmung (§ 35) erwähnt. § 35 KV lautet:

<sup>1</sup> *Die politischen Parteien und Organisationen wirken bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.*

<sup>2</sup> *Der Kanton fördert die politischen Parteien in der Erfüllung dieser Aufgabe, sofern ihr Aufbau demokratischen Grundsätzen entspricht, sie sich über die regelmässige und gesamthafte Betätigung in einem erheblichen Teil des Kanton ausweisen und über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen.*

Das ausführende Gesetz hat demnach insbesondere Regelungen zu treffen,

- welcher Art die Förderung ist und wie hoch eine finanzielle Förderung sein soll,
- wie die Voraussetzung der regelmässigen und gesamthaften Betätigung in einem erheblichen Teil des Kantons zu konkretisieren ist, und
- wie die öffentliche Rechenschaftsablage organisiert wird.

## 2. Parlamentarische Vorstösse

Zum Thema finanzielle Beiträge des Kantons an politische Parteien liegen zwei Motionen<sup>1</sup> aus den Jahren 1988 und 1991 vor.

- Motion der CVP-Fraktion Nr. 88/78 vom 21. März 1988 betreffend *jährliche Beiträge an politische Parteien im Kanton:*

*Die Parteien erfüllen ohne Zweifel eine wichtige Aufgabe in der politischen Willensbildung. Sie sind Bindeglied zwischen Bürger und Staat; sie leisten Öffentlichkeitsarbeit und tragen Verantwortung. Ihre wachsenden Aufgaben verlangen aber je länger desto mehr auch bedeutende finanzielle Mittel. Um dabei nicht in grössere Abhängigkeiten von Interessenverbänden und Einzelpersonen (Sponsoren) zu geraten, sind angemessene und jederzeit überprüfbare Beiträge des Staates geboten.*

*Mit Bezug auf Par. 35, insbesondere Absatz 2, der Kantonsverfassung, wird daher der Regierungsrat beauftragt, dem Landrat eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.*

- Motion von René Moser, SD, Nr. 91/231 vom 17. Oktober 1992 betreffend *die Förderung politischer Parteien durch den Kanton:*

*Gemäss der Verfassung des Kantons Baselland, Abschnitt 35, fördert der Kanton die politischen Parteien. Wie aber der Alltag bei Wahlen und Abstimmungen zeigt, ist dies mehr Wunsch als Wirklichkeit. Über das stundenlange Verpacken von Flugblättern, das teilweise illegale Aufstellen von Plakatwänden in vielen Gemeinden (der Plakatgesellschaft ist es ja erst in den beiden letzten Abstimmungswochen möglich, alle Plakatwände zu bedienen), bis zu Saalproblemen bei öffentlichen Veranstaltungen, könnte hier manch politisch Engagierter viel erzählen. Zudem wirkt sich die Konzentration der Gemeinde-, Landrats- und Nationalratswahlen auf ein Jahr auch nicht gerade motivierend auf die politisch noch Aktiven in den Parteien aus. Kommen zudem noch kantonale Abstimmungen, Initiativen oder Referenden dazu, so ist das Limit der Leistungsfähigkeit mehr als erreicht. Nicht nur kleinere, auch die grossen Parteien haben heute zunehmend Schwierigkeiten, alle Verpflichtungen mit genügend Parteihelfern einzuhalten. Da aber eine Demokratie von der politischen Auseinandersetzung und den Parteien lebt, ist es zwingend, die Parteien besser zu unterstützen und zu fördern.*

*Ich bitte daher den Regierungsrat, bei eidgenössischen oder kantonalen Wahlen und Abstimmungen, den Parteien durch die Bereitstellung entsprechender Infrastrukturen (Verpacken der Flugblätter - zum Beispiel wie in Reinach durch das WBZ), die Bereitstellung von Plakatständern und Plakatwänden im ganzen Kanton, und durch angemessene finanzielle Beiträge die sehr wichtige demokratische Arbeit kantonal zu erleichtern, wie das gemäss Verfassung, Paragraph 35, postuliert wird.*

---

<sup>1</sup> Nr. 88/78 und Nr. 91/231. Eine frühere Behandlung der Motionen durch den Regierungsrat ergab sich aus verschiedenen Gründen nicht (u.a. Arbeiten an einem Parlamentsgesetz, Überarbeiten der Geschäftsordnung des Landrats). Der Regierungsrat hatte mit Vorlage Nr. 97/86 die Abschreibung der beiden Motionen beantragt, während die Geschäftsprüfungskommission des Landrates in ihrem Bericht dazu auf den Motionen als Penzenzen bestand.

### 3. Bisherige Parteienförderung

Bisher bestanden keine Ausführungsbestimmungen zum Parteienförderungsparagrafen der Kantonsverfassung. Trotzdem existieren in langjähriger Praxis eine ganze Reihe von Massnahmen zur Unterstützung und Förderung von Parteien. Die einzelnen Instrumente sind nachfolgend zusammengefasst.

- Politische Parteien werden bei Informationen und Dokumentationen seitens der Kantonsverwaltung bevorzugt behandelt.
- Politische Parteien werden durch den Kanton in die Vernehmlassungsverfahren systematisch einbezogen. Die Verwaltung stellt zusammenhängende, aufgearbeitete Unterlagen einschliesslich Erläuterungen den Parteien zur Verfügung, so dass ihnen innerhalb der Vernehmlassungsfristen ermöglicht wird, Stellung zu nehmen, zu antworten, zu kommentieren und zu ergänzen. Dies stellt für die Parteien eine erhebliche Vereinfachung und Vergünstigung des Verfahrens der politischen Willensbildung dar. Darüber hinaus gehören politische Parteien zum Kern der Stellen, die sich vernehmen lassen können, und werden deshalb mit praktisch allen Geschäften bedient, die in die Vernehmlassung gehen. Andere Institutionen werden nur je nach Geschäft oder von Fall zu Fall einbezogen.
- Angehörige der Kantonsverwaltung, die ein öffentliches Amt bekleiden, in das sie gewählt sind, werden für die Ausübung innerhalb gewisser Grenzen von der Arbeit freigestellt<sup>2</sup>; diese Freistellung ist grundsätzlich nicht zu kompensieren<sup>3</sup>.
- Eine indirekte Fördermassnahme stellen Entschädigungen an die Fraktionen des Landrats dar<sup>4</sup>; danach erhalten die Fraktionen einen Grundbetrag von 2'000 Fr. pro Jahr und ausserdem 300 Fr. pro Mitglied. Eine Zweckbindung ist nicht angeführt.
- Träger von politischen Mandaten können die Mandatssteuern als Gewinnungskosten geltend machen und bei den Staats- und Gemeindesteuern abziehen.
- Freiwillige Aufwendungen unter anderem für politische Parteien können bei der Staatssteuer und den Gemeindesteuern abgezogen werden; dabei sind gewisse Voraussetzungen zu beachten<sup>5</sup>.
- Politische Parteien sind, wenn sie gewisse Voraussetzungen erfüllen<sup>6</sup>, von der Pflicht befreit, Staats- und Gemeindesteuern zu bezahlen.

---

<sup>2</sup> § 42 Personalgesetz (SGS 150). Gemäss § 54 Personalverordnung (SGS 150.11) soweit die betrieblichen Obliegenheiten nicht leiden.

<sup>3</sup> Gemäss § 47 Buchstabe a Personalverordnung bis zu 15 Arbeitstage pro Kalenderjahr.

<sup>4</sup> § 28 Landratsgesetz (SGS 131), § 11 Geschäftsordnung des Landrates (SGS 131.1)

<sup>5</sup> § 29 Absatz 1 Buchstabe I Steuer- und Finanzgesetz (SGS 331)

<sup>6</sup> § 16 Absatz 1 Buchstabe d Steuer- und Finanzgesetz (SGS 331)

#### 4. Regelungen in anderen Kantonen

Soweit bekannt, kennen nur Wallis und Genf direkte finanzielle Beiträge des Kantons an politische Parteien.

- Im Kanton Wallis<sup>7</sup> wird an die im Grossen Rat (Kantonsparlament) vertretenen politischen Gruppen ein finanzieller Beitrag gewährt, und zwar pro Abgeordneten ein Grundbetrag von 1'000 Fr. pro Jahr; für solche, die einer kantonsweiten Gruppierung angehören, die aus mehr als einem Bezirk Vertreter stellt, bis zu einem Maximum von 5 einen Zuschlag von je 1'500 Fr. pro Jahr.
- Im Kanton Genf<sup>8</sup> wird für Wahlen je nach Bedeutung des Urnenganges<sup>9</sup> ein abgestufter Beitrag an jede erfolgreiche Liste gewährt (im Maximum aber 10'000 Fr.). Voraussetzung ist, dass bei Proporzahlen die Liste mindestens 5 % der abgegebenen Stimmen oder bei Majorzwahlen Kandidierende auf der Liste wenigstens 20 % der gültigen Wählerstimmen erhalten hat.

#### 5. Vernehmlassung

Am 7. Dezember 1999 beauftragte der Regierungsrat die Finanz- und Kirchendirektion, den Gesetzesentwurf samt Entwurf der Landratsvorlage bis Ende März 2000 bei den Parteien und politischen Gruppierungen in die Vernehmlassung zu geben.

Der Gesetzesentwurf sah im wesentlichen vor:

§ 2: Der Kanton richtet Beiträge an Parteien aus, die bei den zwei vorangegangenen Landratswahlen in mindestens je vier Wahlkreisen teilgenommen haben. Der Beitrag beträgt jährlich 2 Fr. pro Wählerin und Wähler, die bei der letzten Landratswahl für die Partei gestimmt haben.

§ 3: Parteien, die Beiträge beziehen, haben über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen, indem sie ihre Jahresrechnung dem Landrat zur Kenntnis bringen.

§ 4: Der Kanton nimmt bei den National- und Ständeratswahlen von den Parteien unentgeltlich deren Wahlprospekte für den gemeinsamen Versand mit den offiziellen Wahlunterlagen entgegen.

§ 5: Die Schulen laden im Rahmen ihres staatsbürgerlichen Unterrichts die im Landrat vertretenen Parteien zur Vorstellung ein.

---

<sup>7</sup> Gesetz vom 17. Mai 1972 über die Wahlen und Abstimmungen, Reglement vom 20. Dezember 1972 bezüglich Finanzhilfe an die im Grossen Rat vertretenen politischen Gruppen

<sup>8</sup> Loi sur l'exercice des droits politiques vom 15. Oktober 1982, Art. 82

<sup>9</sup> Ohne eidgenössische Wahlen

Die Vorlage fand in der Vernehmlassung bei den Parteien folgende Resonanz:

Partei	Allgemein	Beiträge (§ 2)	Rechenschaftsablage (§ 3)	Wahlprospekte (§ 4)	Vorstellung in Schulen (§ 5)
FDP	Parteienförderung ist als Verfassungsauftrag vorgegeben. Veröffentlichung der Jahresrechnung ist jedoch privaten Parteispenden abträglich.	Deutliche Erhöhung der Staatsbeiträge, falls Jahresrechnung zu veröffentlichen ist (Sponsorenausfall).	Rechenschaftsablage nur betreffend der erhaltenen Beiträge.	Zusätzlich: weitere faktische Unterstützungen durch Kanton und Gemeinden (z.B. Sitzungszimmer, Versand).	Auswahl der einzuladenden Parteien darf nicht durch die Schule erfolgen.
SP	Grundsätzliche Zustimmung.	Vorgeschlagener Beitragssatz ist absolutes Minimum.  Zusätzlich: projektgebundene Finanzhilfen z.B. für Bildungsarbeit, Nachwuchsförderung und Informationsleistungen.  Zusätzlich: erhöhte Beiträge bei geschlechterparitätischen Listen.	Vorgeschlagene Regelung ist minimale Version der Transparenz.  Zusätzlich: Anerkannte Treuhandstelle als Revisionsstelle.	Zusätzlich: Prospektversand durch Gemeinde bei kommunalen Wahlen.	-
SVP	Vollumfängliche Ablehnung.	-	-	Ablehnung.	Einverstanden, doch Regelung im Schulgesetz.

Partei	Allgemein	Beiträge (§ 2)	Rechenschaft-ablage (§ 3)	Wahlprospekte (§ 4)	Vorstellung in Schulen (§ 5)
CVP	Begrüssung.	Vorgeschlagener Beitragssatz ist moderat.	Ob Verfassungsvorgabe erfüllt ist, bleibt fraglich.	Zusätzlich: Übernahme der Versandkosten durch den Kanton.	Überflüssig und zu streichen.
EVP	Zurückhaltung. Faktische Hilfestellungen sind wichtiger als Beiträge.	Einverstanden. Keine höheren Beiträge.	-	Zusätzlich: Aushang der Plakate durch den Kanton.	Überflüssig.
SD	Zustimmung.	Einverstanden.	Einverstanden.	Zusätzlich: auch bei LR- und RR-Wahlen.	Einverstanden.
Jungfreisinnige	Ablehnung.	-	-	-	-
Frauenrat	-	Zusätzlich: Anteilsmässige Kürzung des Beitrages, wenn der Frauenanteil auf einer Wahlliste kleiner als 50% ist.	-	-	-

Die Bestimmung über die Parteienvorstellung in den Schulen (§ 5) stösst praktisch durchs Band auf Skepsis, so dass sie der Regierungsrat aus dem Entwurf streicht. Dagegen sind die Anregungen, den Beitrag zu erhöhen sowie den gemeinsamen Versand der Wahlprospekte auch bei Landrats- und Regierungsratswahlen vorzusehen, überzeugend, und der Regierungsrat schlägt dem Landrat die entsprechenden Regelungen vor (§§ 2 und 4).

Die Meinungsäusserungen zum Gesetz als solchem sowie zu den übrigen Bestimmungen sind hingegen stark divergierend. Der Regierungsrat nimmt deshalb am Entwurf inhaltlich keine weiteren Änderungen vor.

## **C. Gesetz**

### **6. Konzept**

Grundsätzlich kann staatliche Parteienförderung durch finanzielle sowie durch faktische Unterstützung erfolgen. Eine finanzielle Parteienunterstützung kannte der Kanton bis anhin nicht. Der Gesetzesentwurf sieht neu finanzielle Beiträge an alle politische Gruppierungen vor, die an den beiden letzten Landratswahlen teilnahmen. - Bei den faktischen Unterstützungen sieht der Kanton jedoch bereits heute eine Reihe von Fördermassnahmen vor (vgl. oben Ziffer 3). Zusätzlich zu diesen bringt der vorliegende Entwurf den Versand von Wahlprospekten zusammen mit den Wahlunterlagen bei den Landrats- und Regierungsratswahlen sowie bei den Nationalrats- und den Ständeratswahlen (§ 4).

### **7. Finanzielle Unterstützungen**



Als Kriterium für die finanzielle Unterstützung sieht der Gesetzesentwurf nun nicht etwa die Anzahl Landratsmandate vor wie die beiden Westschweizer Modelle, sondern er legt die bei der Landratswahl erzielte Parteiwählerzahl als beitragsbestimmendes Kriterium fest (§ 2 Absätze 2 und 3). Die Parteiwählerzahl gibt die politische Kraft der Partei oder Gruppierung sehr direkt sowie gewichtet wider, und zudem kommen damit auch kleinere, ehemals oder vielleicht zukünftig im Landrat vertretene Gruppierungen in den Genuss von Förderbeiträgen.

Die Kantonsverfassung schränkt ein, dass nur Parteien gefördert werden dürfen, die sich regelmässig und gesamthaft in einem erheblichen Teil des Kantons betätigen (§ 35 Absatz 2 KV). Der Gesetzesentwurf setzt diese Vorgabe dergestalt um, dass nur dann eine politische Vereinigung beitragsberechtigt ist, wenn sie bereits vor vier Jahren Landratskandidatinnen und Landratskandidaten in mindestens einem Drittel der bestehenden 12 Wahlkreise portierte und nun wieder portiert hat (§ 2 Absatz 1).

Als Beitrag sind 4 Fr. pro Wählerzahl vorgesehen (§ 2 Absätze 2 und 3). Dies hätte 1999 bei einer Gesamtwahlzahl von 56'684 insgesamt 226'736 Fr. an Parteienförderungsbeiträgen ausgemacht. Beiträge unter 1'000 Fr., d.h. an Gruppierungen mit einer Wählerzahl von weniger als 250, sollen aus Gründen mangelnder politischer Bedeutung nicht ausgerichtet werden (§ 2 Absatz 4).

Die Kantonsverfassung verlangt, dass die mit Beiträgen unterstützten Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen (§ 35 Absatz 1 KV). Der Gesetzesentwurf sieht dazu relativ pragmatisch vor, dass die Partei ihre Jahresrechnung, die sie auch ihrer Vereinsversammlung unterbreitet, dem Landrat zur Kenntnis zu bringen hat (§ 3). Je nach Vereinsstatuten darf die Vereinsjahresrechnung die Spenden kumuliert und ohne Namensnennung der Spenderin oder des Spenders ausweisen, so dass ein befürchteter Verlust von Spendengeldern von der Partei selber verhindert werden kann. Durch die vorliegende Regelung ist die öffentliche Kontrolle, v.a. durch die gegenseitige Parteienbeobachtung, genügend sichergestellt.

## **8. Faktische Unterstützungen**

Bei Wahlen in den Landrat und Regierungsrat sowie in den National- und Ständerat übernehmen der Kanton und die Gemeinden die von den Parteien gelieferten Wahlprospekte zum gemeinsamen Versand mit den Wahlunterlagen an die Stimmberechtigten; für die Parteien ist die Spedition kostenlos (§ 4 Absatz 1). Bei Wahlen, die nur in einzelnen Bezirken oder die in Gemeinden stattfinden, sollen die Parteien weiterhin für den Versand zuständig bleiben.

## **D. Erläuterung der einzelnen Gesetzesbestimmungen**

## Titel und Ingress

Das Gesetz sieht als Massnahmen nicht nur finanzielle Beiträge vor, sondern auch faktische Hilfestellung wie den Wahlprospekteversand; der Titel trägt so dem weiteren Regelungsbereich Rechnung. - Die verfassungsrechtliche Grundlage des Gesetzes, die aufgrund von § 90 KV für jedes Gesetz gegeben sein muss, ist die Verfassungsnorm über die Förderung der Parteien: § 35 Absatz 2 KV.

## § 1

Absatz 1: Keine Bemerkung.

Absatz 2: Die vorliegende Definition der politischen Parteien löst auf pragmatische Weise die an sich schwierige Frage, was als politische Partei gilt und was nicht. Die Definitionsfrage ist nicht nur akademisch, weist doch der Rechtsdienst des Regierungsrates in seinem Mitbericht vom 27. August 1999 darauf hin, dass aus der Beratung der verfassungsrätlichen Spezialkommission hervorgehe, dass das Gesetz die Parteienfrage, also welche Organisationen als förderungswürdige Parteien bezeichnet werden könnten, regeln müsse. – Für die Teilnahme an den Landratswahlen sehen die §§ 33 - 35 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, SGS 120) ein Anmeldeverfahren vor, so dass sich weitere Definitionselemente im vorliegenden Gesetz erübrigen. Dasselbe gilt für die Nationalratswahlen (vgl. Art. 21 ff. des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, SR 161.1).

## § 2

Absatz 1: Die verlangte Teilnahme bei den zwei vorangegangenen Landratswahlen in mindestens vier Wahlkreisen setzt einen Teil der Vorschrift von § 35 Absatz 2 KV um, wonach sich die Partei über die regelmässige und gesamthafte Betätigung in einem erheblichen Teil des Kantons ausweisen muss. Insgesamt bestehen im Kanton 12 Wahlkreise (§ 40 Absatz 1 GpR).

Absatz 2: Keine Bemerkung.

Absatz 3: Mit dem Verweis auf die Wählerzahl gemäss § 40 Absatz 2 GpR steht eine klare und einfach zu vollziehende Messgrösse zur Verfügung. – Die Gesamtwählerzahl betrug bei der Landratswahl von 1999 56'684, so dass die Parteienförderung auf insgesamt 226'736 Fr. zu stehen gekommen wäre.

Absatz 4: Die Begrenzung auf mindestens 1000 Fr. heisst auf die politischen Vereinigungen umgesetzt, dass solche, die kantonsweit nicht eine Wählerzahl von 250 zu generieren vermögen, nicht mehr als förderungswürdig angesehen werden; sie sind nicht *gesamthaf* gemäss § 35 Absatz 2 KV tätig.

## § 3

Die öffentliche Rechenschaftsablage wird von den Kantonsverfassung verlangt (§ 35 Absatz 2 KV). Die vorliegende Parlaments-Öffentlichkeit erfüllt die Verfassungsvoraussetzung, da die Verhandlungen des Landrates ihrerseits öffentlich sind (§ 55 Absatz 1 KV).

§§ 4 - 6

Keine Bemerkung.

## **E. Anträge**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat

1. das Parteienförderungsgesetz gemäss Entwurf zu beschliessen,
2. die Motion 88/78 als erfüllt und die Motion 91/231 als teilweise erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 23. Mai 2000

Im Namen des Regierungsrates

der Präsident: Fünfschilling

der Landschreiber: Mundschin