

AN DER SCHNITTSTELLE VON RECHT UND POLITIK – Das Parteienrecht

Aus rechtlicher Sicht erfuhren die Parteien lange keine besondere Beachtung. In den vergangenen Jahren kam aber mehr Bewegung in die Parteienlandschaft Liechtensteins und jüngst auch in das Recht. Dieser Beitrag zeigt, welche Änderungen im Parteienrecht erfolgten, welche nicht angegangen wurden und welche noch anstehen.

Die jüngsten Entwicklungen wurden einerseits durch die Auseinandersetzung mit dem GRECO-Bericht von 2016 ausgelöst, d.h. durch die Evaluation Liechtensteins durch die Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO). Andererseits durch Landtagsmitglieder: Im März 2018 verliess der Abgeordnete Johannes Kaiser die Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP). Drei Landtagsmitglieder der Partei Die Unabhängigen (DU) spalteten sich von ihrer Partei ab, was im September 2018 zur Gründung der Demokraten pro Liechtenstein (DpL) führte.

Im Zuge der Parteispaltung der DU arbeitete das Landtagspräsidium eine Übergangslösung für die verbleibende Legislatur aus. Sie regelte den Status der neuen Fraktion und ihre Vertretung in Landtagspräsidium, Kommissionen und Delegationen. Ausgehend von den Fragen, die der Parteiaustritt von Johannes Kaiser aufgeworfen hatte, setzte der Landtag im Oktober 2018 eine besondere Kommission ein. Sie soll bis zum Ende der Legislatur alle Erlasse durchsehen, die für die Parteien relevante Normen enthalten, und Vorschläge für die Beseitigung von Unklarheiten vorlegen. Knackpunkt ist nämlich, dass insbesondere die Verfassung und das Volksrechtsgesetz (VRG) von «Wählergruppen» sprechen, während andere Gesetze wiederum «die Parteien» regeln und diese beiden Begriffe nicht deckungsgleich sind.

Was eine politische Partei ist, regelt das Gesetz über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien (PPFG). Eine Partei muss demnach in der Form eines Vereins errichtet und im Handelsregister eingetragen sein. Weiter muss sie sich zu den Grundsätzen der Verfassung bekennen und an den Landtagswahlen teilnehmen. Im Unterschied dazu wird die Bezeichnung Wählergruppe nicht weiter definiert. Sie findet sich in der Verfassung, im VRG, dem Gemeindegesetz, der Geschäftsordnung für den Landtag, dem Richterbestellungsgesetz sowie im Gesetz über die Bezüge der Mitglieder des Landtages und in der Informationsverordnung.

Die im Jahr 2018 aufgeworfenen Fragen zeigen, wie viele Erlasse von Bedeutung sind. Neben der Verfassung und den weiteren bereits erwähnten Gesetzen sind z.B. auch das Vereinsrecht und Vorschriften über die Revision relevant. Dies verdeutlicht den Charakter des Parteienrechts als Querschnittsmaterie, was wiederum auf die vielfältigen Funktio-

nen der Parteien zurückzuführen ist. So sind die Parteien als Vereine direkt in der Zivilgesellschaft verankert. Gleichzeitig nehmen sie durch die Beteiligung an der politischen Willensbildung eine öffentliche Aufgabe wahr und sind in Regierung und Landtag vertreten.

KÜNFTIG MEHR TRANSPARENZ IN DER PARTEIENFINANZIERUNG

GRECO hatte Liechtenstein eine Reihe von Empfehlungen unterbreitet: Buchhaltungsrichtlinien, Offenlegung von Jahresrechnungen und Beiträgen Dritter, Spendenverbot für Personen, die gegenüber der Partei ihre Identität nicht preisgeben, sowie eine Aufsicht über die Parteien- und Wahlkampffinanzierung.

Regierung und Landtag waren sich einig, die Empfehlungen mit einer PPFG-Revision umzusetzen, die Änderungen jedoch auf ein Minimum zu beschränken. Regeln für die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen wurden nicht in Betracht gezogen. Folglich wurde auch nicht über Obergrenzen für Wahlkampfausgaben oder Abstimmungswerbung diskutiert. Die Offenlegung der Herkunft von Grossspenden wurde ebenso wenig vorgesehen wie ein Verbot von Spenden aus dem Ausland.

Durch die Revision des PPFG vom 28. Februar 2019 verpflichtet, reichten die Parteien ihre Statuten, den Handelsregisterauszug sowie die Jahresrechnung und den Bericht der Revisionsstelle im August 2019 erstmals bei der Stabsstelle Finanzen ein. Dies motivierte die DU, ihre Bilanz zu veröffentlichen. FBP und Vaterländische Union (VU) stellten Bilanz und Erfolgsrechnung online, wie es die Freie Liste (FL) seit Jahren praktiziert. Die Jahresrechnungen für 2020 müssen den neuen Vorgaben entsprechen und sind nicht nur bei der Stabsstelle Finanzen einzureichen, sondern auch online zu stellen. Sie müssen insbesondere die Mitgliedsbeiträge, Spenden und Sachleistungen, alle staatlichen Beiträge sowie die Beiträge von Ortsgruppen gesondert als Einnahmen ausweisen. Überdies sind vierzehn verschiedene Ausgabenarten gesondert auszuweisen. Damit wird die Öffentlichkeit 2021 zum ersten Mal detailliertere Angaben aller Parteien erhalten.

Neu müssen überdies die Jahresrechnungen während mindestens fünf Jahren im Internet aufgeschaltet bleiben. Ebenso müssen die Spendenreglemente im Internet veröffentlicht werden. Seit dem 1. Mai 2019 ist es den Parteien untersagt, Spenden von mehr als CHF 300 von Personen anzunehmen, die ihren Namen nicht preisgeben.

PARTEIENFINANZIERUNG DURCH DIE GEMEINDEN

Künftig werden die Jahresrechnungen die von den Gemeinden ausgeschütteten Beträge ausweisen müssen. Dies ist zu begrüssen, denn bis jetzt fehlt eine entsprechende Übersicht. Die wenigsten Gemeinden publizieren ihre einschlägigen Gemeinderatsbeschlüsse.

Die Gemeinde Balzers zahlt gemäss ihrem Reglement über die Parteienfinanzierung von 2016 im Total CHF 31'000. Davon wird zuerst die Mandatspauschale von je CHF 3'000 an die im Gemeinderat vertretenen Parteien abgezogen.

Dann wird der Rest gemäss den bei den Gemeindewahlen erzielten Parteistimmen verteilt. 2019 beschloss die Gemeinde Schellenberg, einen Pauschalbeitrag pro Partei und Jahr von CHF 2'500 plus CHF 1'000 pro Gemeinderatsmitglied auszurichten. Zudem sagt das Gemeinderats-Protokoll vom 20. März 2019: «Wenn sich eine Partei an den Gemeindewahlen beteiligt, jedoch keinen Sitz im Gemeinderat holt, wird die Pauschale nur einmalig im Wahljahr ausbezahlt.» In den anderen Gemeinden erhalten – mit Ausnahme von Vaduz – lediglich diejenigen Parteien Geld, die den Einzug in den Gemeinderat geschafft haben. Sie folgen dem Modell «Ruggell und Schaan». In Schaan wurde der Beitrag 2004 massiv erhöht, und zwar auf im Total CHF 44'000. Als es 2015 wegen der Wahl einer vierten Partei zu einer nochmaligen Erhöhung gekommen wäre, verzichtete der Gemeinderat auf diese. Stattdessen kürzte er den Grundbeitrag, von dem die kleinste Partei am stärksten profitiert hatte.

	<i>Grundbeitrag</i>	<i>Zusätzlicher Beitrag</i>	<i>Weitere Beiträge</i>	<i>Höhe der Beiträge im Total</i>
<i>Land</i>	Fixer Betrag für jede im Landtag vertretene Partei.*	Vorgegebene Summe wird gemäss Wählerstimmen auf alle Parteien aufgeteilt, die ein Minimum an Stimmen (3%) erreichten.*		Betrag abhängig vom Wahlerfolg der Parteien.
<i>Balzers</i>	Fixer Betrag für jede im Gemeinderat vertretene Partei.*	Vorgegebene Summe (minus die Beträge an die im Gemeinderat vertretenen Parteien) wird gemäss Wählerstimmen auf alle Parteien aufgeteilt, auch wenn sie kein Mandat erlangten.*		Totalbetrag im Voraus bestimmt.
<i>Vaduz</i>	Fixer Betrag für jede im Gemeinderat vertretene Partei.*	Fixer Betrag pro Gemeinderatsmitglied.*	Fixer Betrag (gleich hoch wie der Betrag für die im Gemeinderat vertretenen Parteien) für Parteien, die sich erfolglos an der Wahl beteiligten, aber 5% der Stimmen erreicht haben.*	Betrag abhängig von Wahlerfolg und Wahlbeteiligung der Parteien.
<i>Schellenberg</i>	Fixer Betrag für jede im Gemeinderat vertretene Partei.*	Fixer Betrag pro Gemeinderatsmitglied.*	<i>Im Wahljahr:</i> Fixer Betrag (gleich hoch wie der Betrag für die im Gemeinderat vertretenen Parteien) für Parteien, die sich erfolglos an der Wahl beteiligten.	Betrag abhängig von Wahlerfolg und Wahlbeteiligung der Parteien.
<i>Ruggell und Schaan</i>	Fixer Betrag für jede im Gemeinderat vertretene Partei.*	Fixer Betrag pro Gemeinderatsmitglied.*		Betrag abhängig vom Wahlerfolg der Parteien.

In Liechtenstein bestehen auf Landesebene und in den Gemeinden unterschiedliche Modelle für die Berechnung der Beiträge, die den Parteien zustehen. Die mit * gekennzeichneten Beiträge werden jährlich ausgeschüttet. Am weitesten verbreitet scheint das Modell «Ruggell und Schaan». Von den nicht genannten Gemeinden liegen jedoch keine jedermann öffentlich zugänglichen Informationen über den Verteilmechanismus vor.

GESETZGEBUNG IN EIGENER SACHE

Im Parteienrecht zeigt sich die enge Verbindung von Recht und Politik besonders deutlich, sind doch die Parteien sowohl politische Akteure als auch Gegenstand der gesetzlichen Regelung.

Stockt ein Parlament die Parteienfinanzierung auf, besteht die Gefahr, dass es den Interessen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler nicht genügend Beachtung schenkt. Zudem neigen Parteien an der Macht dazu, die Regeln (z.B. mittels Sperrklausel oder dadurch, dass die Unterstützung an der Anzahl der Parlamentssitze anknüpft) so festzulegen, dass kleine und neue Parteien nur geringe Wahlchancen haben. Die Verfassungen Liechtensteins und anderer Staaten verlangen jedoch Chancengleichheit. Das Parteienrecht und das Wahlrecht müssen deshalb für einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Parteien sorgen.

Rechtsstaatlich bedenklich ist es, wenn Bestimmungen kurz vor den Wahlen geändert werden, und zwar in einer Art und Weise, die vermuten lässt, dass Parteien ihr Wahlergebnis antizipieren. Ein Beispiel: In der Gemeinderatsitzung vom 25. März 2015 stellte die FBP den Antrag, in Balzers sollten nur noch diejenigen Parteien die Grundpauschale erhalten, die einen Sitz erobern (und nicht mehr alle, die 5% der Stimmen erreichten). Der Gemeinderat (Sitzverteilung inklusive Vorsteher: FBP 6, FL 1, VU 6) stimmte dem Antrag gegen die Stimmen der FL und von vier VU-Mitgliedern zu. Der – verkleinerte – Gemeinderat war am 15. März 2015 neu gewählt worden (FBP 5, FL 0, VU 6), aber noch nicht im Amt. Am 3. Februar 2016 korrigierte er diesen Entscheid, sodass seither wieder alle als Verein errichteten Parteien unterstützt werden, die an den Gemeinderatswahlen teilnehmen.

BESONDERHEITEN IM KLEINSTAAT

Die jüngste PPFG-Revision illustriert, wie Liechtenstein Recht rezipiert, hatte sich doch die Regierung für die Formulierung einzelner Gesetzesbestimmungen an Österreich orientiert. Sie begründete dies nachvollziehbar: Die Schweiz konnte nicht als Vorbild dienen. Sie kennt auf Bundesebene keine direkte staatliche Parteienfinanzierung. Trotz der Anlehnung an Österreich unterscheiden sich das liechtensteinische PPFG und das Parteiengesetz Österreichs massiv. Letzteres unterzieht viel mehr Materien einer Regelung und ist viel detaillierter.

In Österreich, das punkto Parteienfinanzierung als besonders grosszügig gilt, beläuft sich die Unterstützung durch Bund und Länder inklusive der Beiträge an Fraktionen und Bildungsinstitutionen auf ca. EUR 30 pro Stimmberechtigten. Mit CHF 57 pro Stimmberechtigten liegen in Liechtenstein allein die Ausgaben des Landes deutlich höher.

Viele Ausgaben der Parteien sind jedoch unabhängig von ihrer Grösse und der Grösse des Staates. Ob die Unterstützung angemessen ist, sollte deshalb vor allem an den für Recherchen, Weiterbildung und Informationstätigkeit notwendigen Ausgaben gemessen werden. Schliesslich sollen die Parteien ihre Aufgaben – politische Bildung, Öffentlichkeitsarbeit und Mitwirkung an der Willensbildung – erfüllen können.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Durch die Rückkehr von Johannes Kaiser zur FBP im November 2019 ist die Klärung der Fragen zu den parteilosen Abgeordneten nicht mehr dringend. Gleichwohl lohnt es sich, sie und die durch das Auseinanderbrechen der DU offenkundig gewordenen unterschiedlichen Ansätze der verschiedenen Gesetze (Stichwort: Wählergruppe vs. Partei) näher zu analysieren und einer Klärung zuzuführen.

Umgesetzt hat der Landtag mit der PPFG-Revision vom 28. Februar 2019 die Forderungen der GRECO nach mehr Transparenz. Eine eingehende Auslegeordnung der öffentlichen und privaten Zuwendungen an die Parteien unterblieb jedoch. Immerhin wird sich ab 2021 die Öffentlichkeit ein Bild über die finanzielle Situation der liechtensteinischen Parteien machen können.

Rechtsgrundlage	Beitragsart	Vorgesehener Betrag (CHF)	Ausbezahlter Betrag (CHF)
Gesetz über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien (PPFG)	Beitrag für politische Parteien ausbezahlt gemäss Anteil der Wählerstimmen bei letzten Landtagswahlen	710'000	710'000
	Pauschalbetrag an alle im Landtag vertretenen politischen Parteien (x5)	55'000	275'000
Gesetz über die Bezüge der Mitglieder des Landtages	Pauschalbeitrag an alle im Landtag vertretenen Wählergruppen (x4)	10'000	40'000
	Beitrag für jedes Landtagsmitglied (x25)	5'000	125'000
Total			1'150'000

Die jährlichen Ausgaben des Landes für die Parteien finden ihre Rechtsgrundlage im Gesetz über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien (PPFG) sowie im Gesetz über die Bezüge der Mitglieder des Landtags.



Prof. Dr. iur. Patricia Schiess,
Forschungsleiterin Recht
am Liechtenstein-Institut

Literatur und Quellen

- BuA Nr. 55/2018 vom 3. Juli 2018 und BuA Nr. 5/2019 vom 22. Januar 2019, beide zur Abänderung des Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien.
- GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption), Dritte Evaluationsrunde, Evaluationsbericht über Liechtenstein. Transparenz der Parteienfinanzierung, Strassburg, 14.-16. März 2016.
- Schiess Rütimann, Patricia M., Herausgeforderte Parteienfinanzierung. Ein Kommentar zu VGH 2018/149 und StGH 2019/056, LJZ 4/2019, S. 125-135.