

## Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

### **Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision (Abstimmungsbotschaft)**

#### **1. Worum es geht**

##### *1.1 Ausgangslage*

Zurzeit existieren weder auf Bundesebene noch im Kanton Bern Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen. Die Schweiz ist international betrachtet eines der wenigen Länder, welches weitgehend auf eine Regelung über die Geldmittel verzichtet, die in Wahl- und Abstimmungskampagnen fließen. Sie wird deshalb auf internationaler Ebene immer wieder kritisiert. So veröffentlichte die Group d'Etats contre la Corruption (GRECO) am 2. Dezember 2011 einen Evaluationsbericht, worin sie der Schweiz empfahl, Rechnungslegungsstandards für Parteien einzuführen sowie Regeln zur Transparenz der Spenden an Parteien, Kandidierende und politische Kampagnen zu erlassen. Nachdem der Bundesrat am 12. November 2014 entschied, keine entsprechenden Vorschriften anzustreben, befindet sich die Schweiz in Bezug auf die «Transparenz der Parteienfinanzierung» nach wie vor im Nichtkonformitätsverfahren. In der Zwischenzeit verabschiedete die GRECO im August 2018 bereits den fünften Zwischenbericht in diesem Zusammenhang und bedauerte darin die Haltung der Schweizer Behörden, im Bereich der Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen nicht gesetzgeberisch tätig zu werden.

Am 10. Oktober 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» (Transparenz-Initiative) eingereicht. Diese verlangt, dass Parteien und Komitees ihre Finanzen transparent machen und die Herkunft aller Grossspenden über Fr. 10 000.00 offenlegen müssen. In der Zwischenzeit hat die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK SR) eine Parlamentarische Initiative «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» als indirekten Gegenentwurf zur Transparenz-Initiative erarbeitet und in die Vernehmlassung geschickt. Wann die Volksinitiative und/oder der indirekte Gegenentwurf zur Abstimmung gelangen, steht derzeit noch nicht fest. Demgegenüber ist im Kanton Bern in der nächsten Zeit nicht mit dem Erlass von Transparenzbestimmungen zu rechnen (vgl. Ziff. 2.2).

Am 18. Oktober 2012 hat der Stadtrat die Motion Fraktion GB/JA! (Hasim Sancar, GB): Offenlegung der Finanzierung von Partei-, Wahl- und Abstimmungskampagnen erheblich erklärt, welche die Ausarbeitung eines kommunalen Reglements zur Offenlegung der Finanzierung von Parteien, insbesondere ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen, fordert. In der Stadtratsdebatte wurde von den Befürwortenden zwar anerkannt, dass eine Regelung auf Bundes- oder kantonaler Ebene besser geeignet wäre, die gewünschten Wirkungen zu erzielen. Die Stadt Bern solle jedoch mit gutem Beispiel vorangehen (Votum Sancar, Protokoll Nr. 20 der Stadtratssitzung vom 18. Oktober 2012, S. 1175), eine «Vorreiterrolle» übernehmen (Votum Kusano, Protokoll, a.a.O., S. 1177), sich «zu mehr Transparenz bekennen» (Votum Renner-Bach, Protokoll, a.a.O., S. 1176) und «ein Zeichen setzen» (Votum Espinoza, Protokoll a.a.O., S. 1176). Mit der vorliegenden Vorlage soll die Motion umgesetzt werden. Die Frist zur Umsetzung musste vorgängig mehrfach verlängert werden, insbesondere weil man zunächst noch allfällige Entwicklungen auf Bundesebene abwarten wollte.

### 1.2 Die vorgesehene Regelung in Kürze

Hauptzweck der Transparenzbestimmungen ist es, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu fördern und das Vertrauen in die Politik zu stärken. Das Anliegen der Motion soll mittels der vorliegenden Teilrevision des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) umgesetzt werden. Die Vorlage unterliegt gemäss Artikel 36 Buchstabe b der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) der obligatorischen Volksabstimmung. Im Wesentlichen sollen folgende Offenlegungspflichten eingeführt werden:

- Die **im Stadtrat vertretenen politischen Parteien** legen jährlich ihre Finanzierung offen, wobei sie insbesondere über die Herkunft ihrer Mittel und die mitfinanzierten Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf städtischer Ebene Bericht zu erstatten haben.
- **Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge für städtische Wahlen einreichen, sowie Kandidierende für den Stadtrat, den Gemeinderat oder das Stadtpräsidium** legen die vorgesehenen Aufwendungen für ihre Wahlkampagnen offen. Sofern die vorgesehenen Aufwendungen Fr. 5 000.00 oder mehr betragen, sind zudem die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel offenzulegen.
- **Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen und dafür Aufwendungen von Fr. 5 000.00 oder mehr vorsehen**, legen die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel für die entsprechende Abstimmungs- oder Wahlkampagne offen.
- Bei der Offenlegung der Mittelherkunft sind **Spenden, d.h. finanzielle Zuwendungen und weitere geldwerte Leistungen Dritter**, auszuweisen, wobei bei Spenden ab Fr. 5 000.00 die Identität der jeweiligen Spenderin oder des jeweiligen Spenders offenzulegen ist. Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt.

Die offengelegten Informationen werden laufend im Internet publiziert. Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflichten werden mit Busse bis zu Fr. 5 000.00 geahndet.

## 2. Transparenzbestrebungen auf Bundes- und Kantonebene

### 2.1 Bund

Auf eidgenössischer Ebene forderten zunächst die beiden Motionen Glätti 15.3714 «Politische Kampagnen zu Wahlen und Abstimmungen» und 15.3715 «Transparenz über die Parteienfinanzierung» die Schaffung von Transparenz über die Finanzierung politischer Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie über die Parteienfinanzierung anhand von bestimmten Schwellenwerten. Der Nationalrat hat die beiden Motionen in der Sommersession 2017 abgelehnt. Hinzuweisen ist weiter auf die parlamentarische Initiative Bertschy 17.490 «Anreize für mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung», welche am 29. September 2017 eingereicht wurde und verlangte, dass die Fraktionsbeiträge künftig nur an jene Fraktionen ausgerichtet werden sollen, deren Parteien gegenüber der Bundeskanzlei respektive der Öffentlichkeit jährlich die Herkunft und Beträge ihrer Zuwendungen offenlegen. Der Nationalrat hat der parlamentarischen Initiative in der Sommersession 2019 keine Folge gegeben.

Am 10. Oktober 2017 wurde die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» eingereicht. Diese verlangt, dass Parteien und Komitees ihre Finanzierung transparent machen und die Herkunft aller Grossspenden über Fr. 10 000.00 offenlegen müssen. An seiner Sitzung vom 21. Januar 2018 beschloss der Bundesrat, dem Parlament zu beantragen, den Stimmberechtigten die Volksinitiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen. Aus

seiner Sicht sind die vorgesehenen Regelungen nicht mit den Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz wie namentlich der direkten Demokratie und des Föderalismus vereinbar und würden übermässige Kosten für eine wirksame Kontrolle verursachen.

Anlässlich ihrer Sitzung vom 8. November 2018 beauftragte indes die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK SR) die Verwaltung damit, Möglichkeiten für einen direkten oder indirekten Gegenentwurf zur Initiative aufzuzeigen. In der Zwischenzeit hat die SPK SR eine parlamentarische Initiative «Mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung» als indirekten Gegenentwurf zur Transparenz-Initiative ausgearbeitet und den entsprechenden Vorentwurf für eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) in die Vernehmlassung geschickt. Darin ist namentlich vorgesehen, dass die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien einmal im Jahr ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Wert von mehr als Fr. 25 000.00 pro Person und Jahr offenlegen müssen. Des Weiteren bestehen Offenlegungspflichten für natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, sofern sie für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne oder für das Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden auf nationaler Ebene mehr als Fr. 250 000.00 aufwenden. Zudem müssen auch sie alle Zuwendungen im Wert von mehr als Fr. 25 000.00 pro Person offenlegen. Eine Minderheit der Kommission erachtet die vorgesehenen Schwellenwerte von Fr. 250 000.00 bzw. Fr. 25 000.00 als zu hoch und schlägt entsprechend der Transparenz-Initiative tiefere Werte von Fr. 100 000.00 bzw. Fr. 10 000.00 vor. Die Kommission hat sich zudem für ein Verbot zur Annahme von anonymen Zuwendungen und von Zuwendungen aus dem Ausland ausgesprochen. Alle von den politischen Akteurinnen und Akteuren eingereichten Angaben und Dokumente müssen schliesslich von der zuständigen Stelle kontrolliert werden. Verstösse sollen als Übertretungen strafrechtlich verfolgt werden. Die Vernehmlassung endet am 28. August 2019. (vgl. Medienmitteilung der SPK SR vom 7. Mai 2019; die Vernehmlassungsunterlagen sind abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/organe/kom-missionen/sachbereichskommissionen/kommissionen-spk/berichte-vernehmlassungen-spk/ver-nehmlassung-spk-19-400>>).

Wann die Volksinitiative und/oder der indirekte Gegenvorschlag zur Abstimmung gelangen werden, steht derzeit noch nicht fest. Soweit ersichtlich hätte aber keine der Vorlagen Auswirkungen auf die dem Stadtrat und den Stimmberechtigten mit diesem Geschäft unterbreiteten städtischen Transparenzvorschriften.

## 2.2 Kanton Bern

Die Transparenz bei den Parteifinzen war in den letzten Jahren auch im Kanton Bern regelmässig Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. Während frühere Vorstösse (z.B. M 321-2007 Masshardt «Transparenz bei den Parteifinzen, Abstimmungs- und Wahlkampagnen» sowie M 083-2010 Masshardt «Transparenz der Parteifinzen») durch den Grossen Rat abgelehnt wurden, wurde die von der SP-JUSO-PSA-Fraktion eingereichte Motion 299-2015 «Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung» am 31. Mai 2016 als Postulat überwiesen. Der Vorstoss forderte die Schaffung gesetzlicher Grundlagen,

1. um die im Grossen Rat vertretenen Parteien zu verpflichten, jährlich Bilanz- und Erfolgsrechnung sowie Sach- und Geldzuwendungen ab einer bestimmten Höhe offenzulegen;
2. um politische Parteien und Interessengruppen zu verpflichten, Ausgaben sowie Einkünfte für Abstimmungskampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Abstimmungstermin offenzulegen;
3. um politische Parteien zu verpflichten, Ausgaben und Einkünfte für kantonale und nationale Wahlkampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Wahltermin offenzulegen;

4. um Kandidierende zu verpflichten, Ausgaben und Einkünfte für kantonale und nationale Wahlkampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Wahltermin offenzulegen;
5. um die Annahme anonymer Spenden für Wahl- und Abstimmungskampagnen zu verbieten.

In seiner Vorstossantwort hielt der Regierungsrat fest, dass er bereit sei, das Anliegen der Motion aufzunehmen und zu Händen des Grossen Rats einen Gesetzesentwurf mit Grundlagen für die Schaffung von Transparenz über die Finanzen der politischen Parteien vorzubereiten. Er stellte sich jedoch auf den Standpunkt, dass es für die Festlegung auf ein konkretes Modell, wie es in der Motion umschrieben werde, zu früh sei, und beantragte deshalb die Annahme der Motion in Form eines Postulats.

In seinem Bericht vom 16. Mai 2018 kam der Regierungsrat jedoch zum Schluss, dass zum heutigen Zeitpunkt keine gesetzlichen Offenlegungsregeln im Bereich der Politikfinanzierung ausgearbeitet werden sollten. Obwohl auch für kantonal wahrnehmbare Kampagnen beträchtliche Geldbeträge eingesetzt würden, sei das Beeinflussungspotential bei den meisten kantonalen Wahlen und Abstimmungen beschränkter als auf Bundesebene. Entsprechend geringer sei auch das Interesse der Öffentlichkeit, Transparenz über die Geldflüsse zu erhalten. Insgesamt erachtete der Regierungsrat den finanziellen Aufwand für die Umsetzung von griffigen Offenlegungspflichten auf Kantonsebene höher als den zu erwartenden Vorteil für die freie Meinungsbildung der Wahl- und Stimmberechtigten. Aufgrund von Umsetzungsschwierigkeiten, der befürchteten Verwaltungskosten und der momentanen Entwicklung auf Bundesebene schlug der Regierungsrat dem Grossen Rat vor, im heutigen Zeitpunkt auf eine weitergehende Umsetzung der als Postulat überwiesenen Motion zu verzichten (vgl. «Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung», Bericht des Regierungsrats zur Umsetzung der Motion 299-2015 SP-JUSO-PSA [Marti, Bern], 16. Mai 2018). Am 4. September 2018 folgte der Grosse Rat dem Regierungsrat und nahm den Bericht ohne Planungserklärungen zur Kenntnis.

### **3. Geltende Transparenzregelungen im Vergleich**

In der Schweiz gelten einzig in den Kantonen Tessin, Genf und Neuenburg Vorschriften zur Transparenz in der Politikfinanzierung, die insbesondere die Offenlegung von Spenden vorsehen. Jüngst haben ausserdem die Stimmberechtigten in den Kantonen Freiburg und Schwyz Initiativen angenommen, welche Offenlegungspflichten bei der kantonalen Politikfinanzierung fordern. Auf kommunaler Ebene existieren, jedenfalls soweit ersichtlich, keine Transparenzvorschriften.

#### *3.1 Kanton Tessin*

Im Kanton Tessin müssen gemäss dem Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 Spenden an politische Parteien und Bewegungen bekannt gegeben werden, wenn sie den Betrag von Fr. 10 000.00 übersteigen. Auch Zuwendungen von mehr als Fr. 5 000.00 an Kandidierende müssen spätestens einen Monat vor der Wahl deklariert werden. Die Identität der Spendenden wird bekannt gegeben. Ein Verstoss gegen die Offenlegungspflicht wird mit der Streichung oder Kürzung der Fraktionsbeiträge sanktioniert, ausserdem besteht eine Bussandrohung von bis zu Fr. 7 000.00. Zusätzlich zu den Transparenzregeln war vorgesehen, dass die Verwendung von Drittmitteln für kantonale Wahlen den Betrag von Fr. 50 000.00 nicht überschreiten dürfe. Diese Bestimmung wurde allerdings vom Bundesgericht als verfassungswidrig erklärt, da sie ungerechtfertigterweise vermögende Kandidierende, die ihren Wahlkampf selbst finanzieren können, gegenüber denjenigen bevorzugte, welche auf Spenden angewiesen sind (BGE 125 I 441).

### 3.2 *Kanton Genf*

In Artikel 29a des Loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP-GE) ist vorgeschrieben, dass die Parteien oder andere Organisationen, welche Kandidierende für die Wahlen aufstellen, jährlich dem Kanton ihre Rechnung offenlegen. Die Deklarationen sowie die Liste sämtlicher Spenderinnen und Spender können von den Stimmberechtigten eingesehen werden. Organisationen, die zu einer eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Volksabstimmung eine Parole beschliessen, unterliegen ähnlichen Pflichten (Art. 29a Abs. 5 LEDP-GE). Als Sanktionsmöglichkeit ist vorgesehen, dass der Kanton die gesetzlich vorgesehene Beteiligung an den Wahlkosten der Parteien (Beitrag von maximal Fr. 10 000.00 pro Partei und Wahl) nicht ausrichtet.

### 3.3 *Kanton Neuenburg*

Im Herbst 2013 führte der Kanton Neuenburg eine Transparenzpflicht für Politikfinanzierung ein. Folgende Regelungen wurden in den Artikeln 133a ff. des Loi sur les droits politiques du 17. octobre 1984 (LDP-NE) aufgestellt: Die im Grossen Rat vertretenen Parteien müssen jährlich ihre Jahresrechnung der Staatskanzlei einreichen oder im Amtsblatt publizieren. Wird diese Offenlegungspflicht nicht eingehalten, wird den entsprechenden Parteien die Entschädigung von Fr. 3 000.00 pro Parlamentsmitglied und Jahr nicht ausbezahlt. Spenden an Parteien müssen von diesen ab einer Höhe von Fr. 5 000.00 der Staatskanzlei in Form einer Liste bekannt gegeben werden. Der Begriff der Spenden ist weit gefasst und umfasst jede Handlung einer natürlichen oder juristischen Person, die einen Vorteil finanzieller oder wirtschaftlicher Art gewährt (Art. 133f Abs. 3 LDP-NE). Die Annahme von anonymen Spenden ist den Parteien verboten. Die Offenlegung der Spenden muss jeweils spätestens drei Wochen vor der Wahl erfolgen und die entsprechenden Listen können bei der Staatskanzlei eingesehen werden. Die Vorschriften zur Bekanntgabe von Spenden gelten nicht nur für Parteien, sondern für alle Gruppierungen, welche Kandidierende für kantonale oder kommunale Wahlen stellen oder bei kantonalen oder kommunalen Abstimmungen regelmässig öffentlich Position beziehen. Weiter müssen auch die Kandidierenden der Staatskanzlei Spenden oder Spendenversprechen ab Fr. 5 000.00 mitteilen. Dasselbe gilt für Initiativ- und Referendumskomitees. Für Verstösse gegen die Vorschriften wird Busse bis zu Fr. 40 000.00 angedroht und das Gesetz erklärt die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) für die Einziehung von nicht deklarierten Zuwendungen als anwendbar.

### 3.4 *Transparenzinitiative Kanton Schwyz*

Am 4. März 2018 hat die Stimmbevölkerung des Kantons Schwyz die Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» überraschend mit 50,3 % Ja-Stimmen angenommen. Die Initiative verlangt einerseits die Offenlegung der Finanzierungsquellen der politischen Parteien und sonstigen Organisationen, die sich an Wahl- und Abstimmungskämpfen in Kanton, Bezirken und Gemeinden beteiligen. Andererseits wird gefordert, dass alle Kandidierenden für öffentliche Ämter auf Kantons- und Bezirksebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offenlegen müssen. Die Richtigkeit der jeweiligen Angaben ist vor einer Wahl oder Abstimmung durch eine kantonale oder unabhängige Stelle zu überprüfen. Der im Initiativtext ursprünglich vorgesehene zwingende Wahlausschluss aller Kandidierenden einer Partei oder politischen Gruppierung bei Verletzung der Offenlegungspflichten wurde als Verstoss gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie den Verhältnismässigkeitsgrundsatz betrachtet, weshalb die Initiative diesbezüglich durch den Kantonsrat als ungültig erklärt wurde. Im Mai 2019 haben die Stimmberechtigten das die neue Verfassungsbestimmung ausführende Transparenzgesetz angenommen. Wann dieses in Kraft treten wird, steht derzeit noch nicht fest.

### 3.5 *Transparenzinitiative Kanton Freiburg*

Im Kanton Freiburg wurde die Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» am 4. März 2018 deutlich mit über 65 % Ja-Stimmen angenommen. Die Initiative in der Form der

allgemeinen Anregung verlangt eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg mit dem Ziel, die politischen Parteien, politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisation-en, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, zu verpflichten, ihre Rechnung offenzulegen.

#### 4. Umsetzung der Motion

##### 4.1 Regelungsspielraum/Rechtliche Schranken

Die in Artikel 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101.1) verankerte Garantie der politischen Rechte sichert die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Es soll kein Abstimmungs- und Wahl-ergebnis anerkannt werden, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger soll ihren bzw. seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 119 Ia 271 E. 3a).

Verdeckte Zahlungen an politische Akteurinnen und Akteure sind mit Blick auf die Abstimmungs- und Wahlfreiheit nicht unproblematisch. Die Frage, ob man Abstimmungs- und Wahlsiege im eigentlichen Sinn kaufen kann, ist in der Wissenschaft umstritten. Der Einfluss des Mitteleinsatzes auf Abstimmungsergebnisse ist schwierig nachzuweisen. Der Politologe Hanspeter Kriesi kommt zum Schluss, dass es zwar übertrieben sei zu behaupten, dass man Abstimmungsergebnisse kaufen könne, dass es aber ebenso falsch wäre davon auszugehen, dass die Abstimmungskampagnen und ihr Umfang keinen oder nur einen geringen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis hätten (HANSPETER KRIESI, Sind Abstimmungsergebnisse käuflich? in: Vatter/Varone/Sager [Hrsg.]: Demokratie als Leidenschaft, Bern 2009, S. 83-104). Besonders wenn sich die Stimmberechtigten bzw. die Wählerinnen und Wähler der Abhängigkeit oder des Ausmasses der Abhängigkeit der politischen Akteure nicht bewusst sind, beeinträchtigt diese intransparente Situation das Ergebnis der demokratischen Willensbildung (PETER HUG, Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung, Zürich 1970, S. 91). Die Tatsache, dass grundsätzlich eine Beeinflussung des Wählerwillens durch die Höhe der eingesetzten Mittel möglich ist und die monetären Interessen hinter den präsentierten Meinungen nicht transparent sind, bewirkt also im Resultat eine Einschränkung des Rechts auf unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten. Der vorliegende Regelungsvorschlag dient in erster Linie der Förderung der freien Willensbildung als Teilgehalt der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Im Weiteren kann Transparenz in der Politikfinanzierung auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik stärken und der Korruption vorbeugen. Die Vorlage verfolgt damit gewichtige öffentliche Interessen.

Gemäss den Artikeln 20 und 33 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) wird die Regelung der Grundzüge des kommunalen Abstimmungs- und Wahlverfahrens «im Rahmen des übergeordneten Rechts» den Gemeinden überlassen. Der Bereich der politischen Rechte gilt als typischer Autonomiebereich der Gemeinden (UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, S. 166, N 47). Die Stadt Bern hat jedoch keine Regelungskompetenz über die Finanzierungsmodalitäten sämtlicher auf ihrem Territorium stattfindenden politischen Aktivitäten. Damit besteht zunächst im Bereich der *kommunalen* Abstimmungen und Wahlen Raum für eine städtische Regelung betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen. Als weiterer Anknüpfungspunkt kommt die Regelungszuständigkeit in Bezug auf die öffentlichen Sachen und Leistungen der Stadt Bern in Frage. Insofern könnte demnach auch die Ausübung politischer Rechte auf Bundes- oder Kantonebene von den städtischen Transparenzbestimmungen erfasst werden, indem etwa an die kostenfreie Bereitstellung von städtischem Grund für den Wahlplakataushang angeknüpft würde (vgl. entsprechende Ausführungen unter Ziff. 4.4).

Zu beachten sind dabei in jedem Fall die Schranken, welche das übergeordnete Recht vorgibt, namentlich die Grundrechte (Politische Rechte, Recht auf informationelle Selbstbestimmung) sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze staatlichen Handelns, wie insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Rechtsgleichheitsgebot. Die Frage, wer in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt ist, ist auf kantonaler Ebene abschliessend geregelt (Art. 114 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1], Art. 13 GG). Schon deswegen wäre beispielsweise eine Bestimmung unzulässig, die Personen bei Nichteinhaltung der städtischen Transparenzbestimmungen von den Wahlen ausschliessen würde.

#### 4.2 *Spezielle Herausforderungen einer Regelung auf städtischer Ebene*

Die Stadt Bern ist soweit ersichtlich die erste Gemeinde, die Transparenzbestimmungen auf kommunaler Ebene erlässt. Die beschränkte Regelungskompetenz der Stadt (siehe 4.1 hiervor) bringt Nachteile mit sich. Zwar könnten städtische Parteien, Wahl- und Abstimmungskampagnen erfasst werden; die Finanzierung z.B. von Kampagnen zu eidgenössischen oder kantonalen Abstimmungen oder Wahlen könnte hingegen nicht oder nur sehr begrenzt geregelt werden. Ausserdem fehlen auf der kommunalen Ebene wirksame Möglichkeiten der Kontrolle und der Durchsetzung: So ist die Anwendung von Zwangsmassnahmen und damit eine wirksame Sanktionierung nur eingeschränkt möglich. Die Bussenandrohung im Gemeinderecht ist auf maximal Fr. 5 000.00 beschränkt (Art. 58 GG). Zudem wäre eine umfassende Kontrolle sehr aufwändig. Aufgrund des begrenzten Geltungsbereichs einer städtischen Bestimmung sind schliesslich Umgehungsmöglichkeiten kaum vermeidbar. Die städtischen Transparenzbestimmungen müssen diesen Schwierigkeiten Rechnung tragen, indem sie einerseits möglichst weit gehen, insbesondere was den Adressatenkreis betrifft (vgl. Ziff. 4.4). Dadurch werden Umgehungsmöglichkeiten möglichst verhindert. Andererseits müssen die Bestimmungen aber auch möglichst praktikabel sein, damit der Verwaltungsaufwand und der Aufwand für die betroffenen Akteurinnen und Akteure in einem vernünftigen Rahmen gehalten werden kann.

#### 4.3 *Regelungsort*

Für die Umsetzung der Motion soll ein neues Kapitel in das Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) aufgenommen werden. Von der Systematik her erscheint es sinnvoll, im Anschluss an das 6. Kapitel (Fakultative Volksabstimmung, Volksvorschlag, Initiative und Petition) und vor dem 7. Kapitel (Mitwirkung der Bevölkerung) ein neues «Kapitel 6a: Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie Abstimmungs- und Wahlkampagnen» einzufügen.

Das RPR unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 36 Bst. b GO). Da es bei den Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Abstimmungs- und Wahlkampagnen um grundlegende Bestimmungen im Zusammenhang mit politischen Rechten geht, ist es aus demokratischer Sicht auch richtig, dass die Stimmberechtigten über die Aufnahme der entsprechenden Bestimmungen entscheiden können.

#### 4.4 *Geltungsbereich*

Gemäss Wortlaut der Motion Sancar soll die «Offenlegung der Finanzierung von Parteien» geregelt werden. Es stellt sich damit die Frage, ob der Adressatenkreis bzw. der subjektive Geltungsbereich der Transparenzbestimmungen auf die politischen Parteien beschränkt werden soll. Dagegen sprechen jedoch verschiedene Überlegungen. So wird in der Motionsbegründung neben dem Begriff der Parteienfinanzierung auch der allgemeinere Begriff «Politikfinanzierung» verwendet. Die Motion zielt sodann erklärermassen auf Transparenz im Bereich der Partei-, Wahl-, und Abstimmungskampagnen (vgl. den Titel der Motion). Politische Kampagnen werden längst nicht nur von Parteien geführt, sondern häufig auch von losen Gruppierungen, die als Komitees für ein politisches Ziel bzw. zur Unterstützung einer Partei oder von einzelnen Personen oder Abstimmungsparolen auftreten. Für eine griffige Regelung ist es deshalb notwendig, den Adressatenkreis möglichst weit

zu ziehen. Die Vorlage unterstellt die folgenden politischen Akteure den städtischen Offenlegungspflichten:

*a) Die im Stadtrat vertretenen politischen Parteien (Art. 86a)*

Die im Stadtrat vertretenen politischen Parteien werden zu einer jährlichen (und im Unterschied zu den weiteren unterstellten Akteuren «ereignisunabhängigen») Berichterstattung über ihre Einnahmen und Ausgaben verpflichtet.

*b) Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge einreichen (Art. 86b Abs. 1, «Listen»)*

Gemäss Artikel 36 Absatz 1 RPR sind Wahlvorschläge für den Stadtrat oder den Gemeinderat auf Listen einzureichen, die eine deutliche und eindeutige Bezeichnung ihres Ursprungs (Partei, Gruppierung, Verein, Komitee usw.) aufweisen. Personen oder Organisationen, die einen solchen Wahlvorschlag einreichen, sollen verpflichtet werden, die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für ihre Wahlkampagne offenzulegen und ab einem bestimmten Schwellenwert über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel Rechenschaft abzulegen.

*c) Kandidierende (Art. 86b Abs. 2)*

Neben den Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge einreichen, sollen auch die Kandidierenden für den Stadtrat, den Gemeinderat und das Stadtpräsidium den Offenlegungspflichten unterstellt werden. Dies ist nötig, weil die Offenlegungspflichten sonst durch direkte Spenden an die Kandidierenden (anstelle der Parteien) leicht umgangen werden könnten. Entsprechend werden auch die Kandidierenden verpflichtet, die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für ihre persönliche Wahlkampagne offenzulegen und ab einem bestimmten Schwellenwert über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel Rechenschaft abzulegen.

*d) Personen und Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen (Art. 86c)*

Neben den städtischen Parteien, Listenverantwortlichen und Kandidierenden werden auch weitere Personen oder Organisationen erfasst, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen. Vorausgesetzt ist, dass die vorgesehenen bzw. getätigten Aufwendungen einen gewissen Schwellenwert übersteigen. Das öffentliche Interesse an einer Offenlegung wiegt hier nicht weniger als bei den Parteien, Listen oder Kandidierenden: So können etwa Komitees, die im Hinblick auf eine Abstimmung oder Wahl gebildet werden (sog. Ad-Hoc Komitees), durchaus grösseren Einfluss auf einen Abstimmungs- oder Wahlkampf nehmen als die politischen Parteien. Solche Komitees treten öffentlich auf (Medien, Plakatkampagnen etc.) und sind damit in der Regel sichtbar. Dennoch ist die Durchsetzung entsprechender Transparenzbestimmungen schwieriger als bei den politischen Akteuren gemäss Buchstaben a und b, da hier keine vorbestehende Schnittstelle zur Stadt besteht (Sitz im Stadtrat, Einreichung Liste, Kandidatur für Wahl).

Geprüft wurde zudem die Unterstellung folgender politischer Akteure unter die städtischen Transparenzbestimmungen:

- *Organisationen oder Personen, die im Vorfeld von eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Wahlen den kostenlosen Wahlplakataushang in Anspruch nehmen wollen*

Der Anspruch auf kostenlosen Wahlplakataushang gemäss Artikel 19 Absatz 2 des Reglements vom 16. Mai 2005 über die Reklame in der Stadt Bern (Reklamereglement; RR; SSSB 722.51) stellt grundsätzlich einen zulässigen Anknüpfungspunkt für die Auferlegung von Transparenzvorschriften dar: Die Stadt Bern stellt im Vorfeld von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen eine gewisse Anzahl kostenloser temporärer Plakatstellen auf öffentlichem Grund zur Verfügung. Es wäre zulässig, diese Leistung von der Einhaltung städtischer Transparenzvorschriften abhängig zu machen. Vorteil einer solchen Regelung wäre es, dass damit, zumindest in begrenztem Ausmass, auch Wahlkampagnen auf eidgenössischer und kantonalen Ebene von den städtischen



Transparenzvorschriften erfasst werden könnten. Einer solchen Offenlegungspflicht steht jedoch ein unverhältnismässig hoher Verwaltungsaufwand entgegen, weshalb auf die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung verzichtet wird.

- *Organisationen oder Personen, die Unterschriften für eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum sammeln (Initiativ- und Referendumskomitees)*

Auch hier besteht mit der Einreichung der Unterschriften bei der Stadtkanzlei grundsätzlich ein unmittelbarer Anknüpfungspunkt für die Auferlegung von Transparenzpflichten. Bevor feststeht, ob ein Volksbegehren überhaupt formell und materiell gültig zustande kommt, erscheint eine Offenlegungspflicht jedoch nicht erforderlich. Das Sammeln von Unterschriften für Volksbegehren soll nach dem Dafürhalten des Gemeinderats möglichst weitgehend zulässig sein. Solange noch nicht feststeht, ob ein Anliegen überhaupt zur Abstimmung gelangt, ist sodann die Willensbildung im Hinblick auf die Stimmabgabe nicht unmittelbar betroffen. Entsprechend besteht kein hinreichendes öffentliches Interesse, welches die Pflicht zur Offenlegung sowie den mit der Durchsetzung verbundenen Verwaltungsaufwand rechtfertigen würde. Sobald eine Abstimmungskampagne initiiert wird, können die Initiativ- und Referendumskomitees schliesslich als Organisationen erfasst werden, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung öffentlich Position beziehen.

#### 4.5 *Exkurs: Einführung einer Parteienfinanzierung?*

Artikel 15 GO regelt die Förderung der politischen Meinungsbildung. Die Stadt unterstützt demnach die Mitwirkung der politischen Parteien bei der Meinungs- und Willensbildung (Art. 15 Abs. 1 GO) und richtet den im Stadtrat vertretenen Parteien Beiträge aus (Art. 15 Abs. 2 GO). Artikel 15 Absatz 2 GO wurde bislang allerdings nicht umgesetzt. Es besteht lediglich analog der Regelung auf Bundesebene eine indirekte Finanzierung der im Parlament vertretenen Parteien in Form von jährlichen Beiträgen der Stadt an die Fraktionen. Im Rahmen der Totalrevision des Reglements über die politischen Rechte im Jahr 2003 war vorgesehen, eine Parteienfinanzierung im Sinne von Artikel 15 Absatz 2 GO einzuführen. Die Regelung hätte einen jährlichen Beitrag an die Parteien von 5 Rappen pro anlässlich der letzten Stadtratswahlen erzielter Stimme vorgesehen. Im Gegenzug wäre eine Pflicht zur Rechenschaftsablage eingeführt worden. Die Revisionsvorlage wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 mit 53 % Nein-Stimmen abgelehnt. In der Folge wurde das Reglement den Stimmberechtigten noch einmal ohne die umstrittene Regelung zur Parteienfinanzierung und Rechenschaftsablage vorgelegt und in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 angenommen.

Die Einführung einer Parteienfinanzierung erscheint in Bezug auf das Anliegen der Vorlage, Transparenz in der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen zu schaffen, keinesfalls zwingend. Zwar würde damit eine zusätzliche Sanktionsmöglichkeit geschaffen, indem bei einer Verletzung der Transparenzbestimmungen eine Kürzung oder Streichung der Parteienbeiträge vorgenommen werden könnte. Die Sanktionsmöglichkeit würde jedoch nur die von der Parteienfinanzierung betroffenen politischen Parteien, nicht aber die anderen von den Transparenzbestimmungen erfassten politischen Akteure treffen. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Androhung von Kürzung oder Streichung der Parteienbeiträge für die Durchsetzung der Transparenzvorschriften insgesamt nicht wirkungsvoller sein dürfte als die Androhung von Busse. Da es sich dabei zudem um einen der umstrittenen Punkte der gescheiterten Totalrevision des RPR von 2003 handelte, verzichtet der Gemeinderat darauf, dem Stadtrat mit der vorliegenden Teilrevision auch die Einführung einer Parteienfinanzierung zu beantragen.

## 5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Art. 86a (neu) Politische Parteien*

Die im Stadtrat vertretenen politischen Parteien werden verpflichtet, im Rahmen einer jährlichen Berichterstattung ihre Finanzierung offenzulegen. Im Gegensatz zu den Offenlegungspflichten gemäss Artikel 86b und Artikel 86c handelt es sich dabei um eine ereignisunabhängige Berichterstattung. Da die im Stadtrat vertretenen politischen Parteien nicht als Vereine organisiert sein müssen (es kann sich dabei auch um sonstige Gruppierungen oder Einzelpersonen handeln), unterstehen sie nicht in jedem Fall den Buchführungs- und Rechnungslegungspflichten gemäss Artikel 957 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220). Mit Artikel 86a RPR sollen denn auch keine entsprechenden Pflichten eingeführt werden, weshalb keine Jahresrechnung (Erfolgsrechnung, Bilanz) eingefordert wird. Stattdessen wird die Stadtkanzlei voraussichtlich einheitliche Formulare zur Verfügung stellen (vgl. Art. 86e Abs. 2), in deren Rahmen die Parteien über ihre Finanzierung Bericht erstatten werden. Sie haben dabei ihre Einnahmen und Ausgaben offenzulegen und insbesondere über die Herkunft ihrer Mittel sowie die mitfinanzierten Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf städtischer Ebene Bericht zu erstatten. Für die Offenlegung von Spenden ist Artikel 86d anwendbar.

### *Art. 86b (neu) Listen und Kandidierende*

Personen oder Organisationen, die im Vorfeld von städtischen Wahlen Wahlvorschläge für den Stadtrat oder den Gemeinderat einreichen (Art. 37 RPR), sind verpflichtet, die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die Wahlkampagne offenzulegen. Gleichzeitig werden auch die Kandidierenden verpflichtet, die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für ihre persönliche Wahlkampagne offenzulegen. Die Erfassung der Kandidierenden ist notwendig und sinnvoll, da die Offenlegungspflichten ansonsten durch direkte Zahlungen an die Kandidierenden anstelle der Parteien leicht umgangen werden könnten. Da für das Stadtpräsidium keine Listen eingereicht werden, werden hier nur die Kandidierenden persönlich von den Offenlegungspflichten erfasst. Soweit die Kandidaturen für das Stadtpräsidium durch die im Stadtrat vertretenen politischen Parteien unterstützt werden, wird dies durch die Offenlegungspflichten gemäss Artikel 86a abgedeckt. Wahlkampagnen Dritter fallen sodann unter Artikel 86c.

Solange die vorgesehenen Aufwendungen den Schwellenwert von Fr. 5 000.00 nicht erreichen, ist über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel keine Rechenschaft abzulegen. Die Einführung eines solchen Schwellenwerts ergibt sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip: Wenn für eine Wahlkampagne nur wenig Mittel eingesetzt werden, was insbesondere bei den Wahlen in den Stadtrat häufig der Fall sein dürfte, ist die Beeinflussung der Stimmberechtigten und entsprechend das öffentliche Interesse an einer Offenlegung der Mittelherkunft nicht gewichtig genug. Für die Festlegung eines Schwellenwerts von Fr. 5 000.00 war für den Gemeinderat entscheidend, dass bei Aufwendungen von weniger als Fr. 5 000.00 kaum von einer gegen aussen wahrnehmbaren Abstimmungs- oder Wahlkampagne und damit von einer möglichen Beeinflussung der Stimmberechtigten ausgegangen werden kann. Auch mit Blick auf den mit der Umsetzung der Offenlegungspflichten verbundenen Verwaltungsaufwand erscheint ein Schwellenwert von Fr. 5 000.00 angebracht. Für die Offenlegung von Spenden ist Artikel 86d anwendbar.

Die Offenlegung der Aufwendungen für die Wahlkampagne hat mit Einreichung der Listen zu erfolgen, d.h. spätestens am 76. Tag vor dem Wahltag (Art. 37 RPR). Spätestens 90 Tage nach dem Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne bei der Stadtkanzlei einzureichen. Verlangt wird dabei keine umfangreiche Schlussabrechnung, sondern – falls der Schwellenwert nicht erreicht wurde – die Bestätigung der Höhe der Aufwendungen und – falls der Schwellenwert erreicht wurde – eine (ggf. ergänzte) Berichterstattung zu den Einnahmen, Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel. Der Schlussbericht ist durch alle Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge

eingereicht haben, und durch alle Kandidierenden einzureichen, unabhängig davon, ob die Wahl erfolgreich war oder nicht.

*Art. 86c (neu) Abstimmungs- und Wahlkampagnen*

Ebenfalls den Offenlegungspflichten unterstellt werden weitere Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen. Während Artikel 86b nur Wahlkampagnen von Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge einreichen, sowie der Kandidierenden selber erfasst, werden von Artikel 86c auch Dritte den Offenlegungspflichten unterstellt. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit soll indes nicht jedes Engagement für eine politische Sache als Abstimmungs- oder Wahlkampagne im Sinne von Artikel 86c gelten. Erst wenn Aufwendungen von Fr. 5 000.00 oder mehr vorgesehen sind, liegt eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne im Sinne der städtischen Transparenzregelung vor. Diese muss der Stadtkanzlei gemeldet werden und es ist Bericht über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel zu erstatten. Was die Höhe des Schwellenwerts betrifft, kann auf die Ausführungen zu Artikel 86b verwiesen werden. Unter die vorgesehenen Aufwendungen fallen grundsätzlich auch die Kosten für das für die Kampagne eingeplante Personal. Für die Offenlegung von Spenden ist Artikel 86d anwendbar.

Die Meldung der Abstimmungs- oder Wahlkampagne bzw. die Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Mittelherkunft hat spätestens 30 Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltag zu erfolgen. Wird eine Kampagne kurzfristig, d.h. weniger als 30 Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin, initiiert, so ist sie unverzüglich zu melden. Spätestens 90 Tage nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen.

*Art. 86d (neu) Offenlegung von Spenden*

Bei der Offenlegung der Herkunft der Mittel, sei es im Rahmen der jährlichen Berichterstattung durch die im Stadtrat vertretenen Parteien (Art. 86a) oder im Rahmen einer Abstimmungs- bzw. Wahlkampagne (Art. 86b und Art. 86c), sind Spenden offenzulegen.

Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen. Nicht als freiwillige Geldzuwendung im Sinne von Artikel 86d gelten insbesondere Mitgliederbeiträge an Parteien; für sie besteht vielmehr eine statutarische Pflicht. Die Identität von Parteimitgliedern muss damit nicht offengelegt werden. Neben den Geldzuwendungen werden auch weitere geldwerte Leistungen von den Offenlegungspflichten erfasst, vorab Sachzuwendungen, aber auch Dienstleistungen, Schuldübernahmen oder zinslose Darlehen. Dies entspricht Sinn und Zweck der Transparenzbestimmungen. Die Beschränkung auf Geldzuwendungen würde Umgehungsmöglichkeiten schaffen und wäre auch mit Blick auf das allgemeine Gleichbehandlungsgebot problematisch. So wäre sachlich nicht nachvollziehbar, weshalb die Identität einer Geld spendenden Person offengelegt werden sollte, während eine Person, die einer Kampagne beispielsweise durch unentgeltliche Druckerzeugnisse im entsprechenden Wert unterstützt, anonym bleiben kann. Für die Bewertung von geldwerten Leistungen ist grundsätzlich auf den Verkehrs- bzw. Marktwert abzustellen. Wird eine Leistung zwar entgeltlich gewährt, das Entgelt aber bewusst unter dem Verkehrs- bzw. Marktwert festgesetzt (z.B. bei einer sog. gemischten Schenkung), so wird die Wertdifferenz zwischen Leistung und Gegenleistung von den Vorgaben erfasst.

Im Einzelfall kann die Abgrenzung von geldwerten Leistungen von weiteren, nicht unter die Offenlegungspflichten fallenden Leistungen schwierig sein. Von Artikel 86d erfasst werden nicht nur Sachleistungen im engeren Sinne, sondern beispielsweise auch Dienstleistungen, die gratis oder bewusst unter dem Marktwert angeboten werden. Zu denken ist beispielsweise an ein Kommunikationsbüro, das für eine politische Kampagne gratis ein Kampagnenkonzept erarbeitet. Keine Spende liegt demgegenüber vor, wenn ein Arbeitgeber seinen Mitarbeitenden gestattet, innerhalb

ihrer Arbeitszeit für eine Drittkampagne zu werben (Flyer verteilen etc.). Es kann zwar argumentiert werden, dass auch solche Leistungen grundsätzlich einen Geldwert aufweisen; allerdings steht dieser nicht im Vordergrund, weshalb vielmehr von einer ideellen Unterstützung auszugehen ist. Anders zu entscheiden wäre nur, wenn eine solche Leistung beispielsweise durch eine professionelle PR-Agentur erbracht und der Geldwert wieder ins Zentrum rücken würde (wobei dann für die Bewertung auf den Marktwert der entsprechenden Dienstleistung abzustellen wäre). Im Rahmen der Vernehmlassung mehrfach erwähnt wurde in diesem Zusammenhang der Sachverhalt, dass Organisationen (z.B. Gewerkschaften) ihren Angestellten entlohnte Arbeitszeit für Wahl- oder Abstimmungskampagnen zur Verfügung stellen. Zu unterscheiden sind hier zwei Konstellationen: Sofern eine Organisation im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position bezieht und dafür Aufwendungen von Fr. 5 000.00 oder mehr vorsieht, wird sie für die entsprechende Kampagne offenkundigspflichtig (Art. 86c). Unter die vorgesehenen Aufwendungen fallen grundsätzlich auch das für die Kampagne eingeplante Personal bzw. die entsprechenden Personalkosten. Sofern eine solche Organisation ihren Angestellten indes entlohnte Arbeitszeit für einen Wahl- oder Abstimmungskampf einer Drittperson gewährt, liegt grundsätzlich nur eine Form einer ideellen Unterstützung vor. Es handelt sich somit um keine Spende im Sinne von Artikel 86d, welche durch die unterstützte Person oder Organisation offengelegt werden müsste (sofern sie überhaupt Kenntnis davon hätte).

Da die Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern nur möglich ist, wenn eine Spende nicht anonym getätigt wird, ist die Annahme anonymer Spenden untersagt. Die Festlegung einer Obergrenze für anonyme Kleinspenden (unabhängig davon, wie tief sie gesetzt würde), würde der Umgehung durch Stückelung von Spenden Tür und Tor öffnen. Anonyme Spenden werden deshalb unabhängig vom Spendenbetrag verboten. Konkret heisst das für die betroffenen politischen Akteure, dass auch kleinere Bargeldspenden (z.B. im Rahmen eines Spendenkörbchens) nicht mehr zulässig sind.

Bei der Offenlegung von Spenden werden, abhängig von der Höhe der betreffenden Zuwendung, drei Kategorien unterschieden, die unterschiedlich ausgewiesen werden müssen:

Grossspenden (Bst. a): Spenden ab Fr. 5 000.00 gelten als Grossspenden und sind unter Bekanntgabe der Identität der jeweiligen Spenderin oder des jeweiligen Spenders auszuweisen. Damit wird dem Persönlichkeitsschutz der betroffenen Personen und dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. Ziel der Transparenzvorschriften kann nicht sein, die Identität sämtlicher Kleinspenderinnen und Kleinspender offenzulegen. Erfasst werden sollen nur grössere Beträge, die geeignet sind, die Politik zu beeinflussen, indem von einer gewissen Bindung des politischen Akteurs an den Geldgeber oder die Geldgeberin ausgegangen werden muss. Die Frage, ab welchem Schwellenwert von einer möglichen Beeinflussung auszugehen ist, kann nicht abschliessend beantwortet werden. Die Transparenz-Initiative verlangt beispielsweise, dass Spenden über Fr. 10 000.00 offengelegt werden müssen. Allerdings ist der Mitteleinsatz für politische Kampagnen auf kommunaler Ebene im Allgemeinen wesentlich tiefer als auf Bundesebene, weshalb hier bereits ab einem kleineren Spendenbetrag von einer möglichen Beeinflussung ausgegangen werden kann und muss. Der Gemeinderat rechnet auf städtischer Ebene ab einem Betrag von Fr. 5 000.00 mit einer Beeinflussung des politischen Akteurs, so dass hier auch mit Blick auf den Persönlichkeitsschutz der Spenderin oder des Spenders eine Offenlegung der Identität gerecht-

fertigt ist. Er sieht daher einen Schwellenwert von Fr. 5 000.00 vor, wie ihn beispielsweise auch die Kantone Neuenburg und Tessin kennen.

**Mittlere Spenden (Bst. b):** Spenden zwischen Fr. 1 000.00 und Fr. 5 000.00 gelten als mittlere Spenden und sind betragsmässig auszuweisen. Die Identität der Spenderinnen und Spender wird im Gegensatz zu den Grossspenden nicht offengelegt. Bei sog. mittleren Spenden besteht durchaus ein öffentliches Interesse daran, dass offengelegt wird, wie viele solche Spenden einer politischen Partei oder Kampagne zukommen und wie hoch die einzelnen Beträge sind. Hingegen wiegt das Interesse nicht genügend schwer, um eine Offenlegung der Identität des Spenders oder der Spenderin zu rechtfertigen. Eine bewusste geringfügige Unterschreitung des Schwellenwerts von Fr. 5 000.00 durch eine Spenderin oder einen Spender mit dem Ziel, die Identität geheim halten zu können (im Extremfall Fr. 4 999.00), kann zwar nicht verhindert werden, die betragsmässige Offenlegung führt in solchen Fällen aber immerhin zu einer gewissen Transparenz.

**Kleinspenden (Bst. c):** Spenden bis Fr. 1 000.00 gelten als Kleinspenden. Sie müssen nicht einzeln und betragsmässig ausgewiesen werden. Es reicht, wenn die Gesamtsumme der Kleinspenden bekanntgegeben wird.

Um eine Umgehung durch Stückelung von Spenden zu verhindern, wird ausdrücklich festgehalten, dass mehrere Spenden derselben Spenderin oder desselben Spenders innerhalb eines Jahrs als eine Spende gelten. Ausserdem müssen sämtliche Spenden derselben Person oder Organisation für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne zusammengerechnet werden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass solche Kampagnen unabhängig vom Kalenderjahr stattfinden und es deshalb auch nicht sachgerecht wäre, Spenden hier nur während eines Jahrs zusammenzurechnen.

Personen oder Organisationen, die über die Herkunft ihrer Mittel Bericht erstatten müssen, haben Spenden ab Fr. 5 000.00, die nach Einreichung der Listen (Art. 86b Abs. 1 - 3) bzw. nach Meldung der Abstimmungs- oder Wahlkampagne (Art. 86c Abs. 2) eingehen, umgehend der Stadtkanzlei zu melden. Damit wird sichergestellt, dass eine Grossspende, die nach der Meldefrist gemäss Artikel 86b Absatz 1 oder Artikel 86c Absatz 2 eingeht, trotzdem noch vor der entsprechenden Abstimmung oder Wahl offengelegt werden muss und somit von den Stimmberechtigten bei der Meinungsbildung berücksichtigt werden kann.

#### *Art. 86e (neu) Erhebung und Prüfung der Informationen*

Die Transparenzvorschriften dienen der freien politischen Meinungsbildung bzw. dem Schutz der politischen Rechte der Stimmberechtigten der Stadt Bern; sie liegen damit in der sachlichen Zuständigkeit der Stadtkanzlei. Diese ist für die Umsetzung der entsprechenden Vorgaben zuständig. Die Informationen gemäss den Artikeln 86a - 86d werden voraussichtlich anhand von vorgegebenen Formularen erhoben, die durch die Stadtkanzlei zur Verfügung gestellt werden. Damit kann gewährleistet werden, dass die gewünschten Informationen in einheitlicher Form eingereicht werden, was wiederum die Prüfung vereinfacht und den Verwaltungsaufwand verringert. Was die Prüfung der eingereichten Unterlagen betrifft, so würde eine umfassende Kontrolle einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand generieren. Grundsätzlich handelt es sich somit um eine Selbstdeklaration der betroffenen politischen Akteure, wobei die Stadtkanzlei die entsprechenden Angaben auf ihre Plausibilität hin überprüft.

Parteien und Organisationen gemäss Artikeln 86a - 86c haben der Stadtkanzlei die für die Einhaltung der Offenlegungspflichten verantwortliche Person zu melden. Die Bezeichnung einer für die Offenlegungspflichten verantwortlichen Person ist notwendig, da juristische Personen bei Übertretungen, d.h. bei Taten, die mit Busse bedroht sind, nicht strafrechtlich belangt werden können (vgl. Art. 105 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0]). Ausserdem sollen auch Organisationen erfasst werden, die nicht als juristische Person (z.B. als Verein) organisiert sind und denen somit keine Rechtspersönlichkeit zukommt, sodass ihnen auch keine Rechte und Pflichten auferlegt werden können. Die verantwortliche Person ist Ansprechperson für die Behörden und trägt gleichzeitig die Verantwortung für die Einhaltung der Offenlegungspflichten. Bei Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflichten (Art. 86g) ist die verantwortliche Person entsprechend Adressatin einer allfälligen Busse.

Die Stadtkanzlei ist berechtigt, weitere Auskünfte zu verlangen und in alle erforderlichen Unterlagen (insbesondere die Buchhaltung und zugehörige Belege) Einsicht zu nehmen. Selbstverständlich ist dabei der Persönlichkeitsschutz zu beachten.

#### *Art. 86f (neu) Veröffentlichung*

Die offengelegten Informationen werden durch die Stadtkanzlei laufend elektronisch publiziert und so der Öffentlichkeit umfassend zur Verfügung gestellt. Die Publikation erfolgt grundsätzlich vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin und wird laufend ergänzt. Aus datenschutzrechtlicher Sicht spricht nichts gegen die Publikation der Identität von Spenderinnen und Spendern im Internet, sofern sich diese auf eine klare gesetzliche Grundlage stützt und nur die notwendigen Angaben offengelegt werden. Absatz 2 legt explizit fest, welche Angaben bei der Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern gemäss Artikel 86d Absatz 1 Buchstabe a zu publizieren sind: Bei natürlichen Personen werden Name, Vorname, Wohnort und Jahrgang, bei juristischen Personen Firmenbezeichnung, Gesellschaftsform und Sitz veröffentlicht.

#### *Art. 86g (neu) Sanktionen*

Das Reglement über die politischen Rechte sieht in Artikel 96 (Strafbestimmungen) in allgemeiner Weise vor, dass Widerhandlungen gegen die Vorschriften des Reglements, gegen die Ausführungsbestimmungen dazu sowie gegen gestützt darauf erlassene Verfügungen mit Busse bis zum gesetzlichen Höchstmass gemäss Artikel 58 GG bestraft werden; d.h. mit Busse bis zu Fr. 5 000.00. Kandidierende bzw. Personen, die für eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne verantwortlich sind, werden in Artikel 86g ausdrücklich den Strafbestimmungen von Artikel 96 unterstellt. Wie bereits in den Erläuterungen zu Artikel 86e Absatz 3 ausgeführt, können juristische Personen (z.B. Parteien) sowie Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit indes nicht sanktioniert werden, weshalb in diesen Fällen eine verantwortliche Person zu bezeichnen ist, die auch Adressatin einer allfälligen Busse wäre.

Der mögliche Strafraum ist durch die kantonale rechtliche Begrenzung auf eine Höchstbusse von Fr. 5 000.00 ziemlich stark eingeschränkt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Sinn und Zweck der Transparenzbestimmungen auch ohne griffigere Sanktionsmöglichkeiten erfüllt werden. Schon aufgrund der Tatsache, dass durch die Veröffentlichung der Informationen ersichtlich wird, wenn gewisse Angaben nicht gemacht wurden (Kandidierende XY: Keine Angaben), wird Transparenz geschaffen, die der freien Willensbildung der Stimmberechtigten dient.

Das Gemeindebussenverfahren richtet sich nach den Artikeln 51 ff. der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.11) sowie den einschlägigen Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0). Gegen eine Bussenverfügung kann die angeschuldigte Person innert 10 Tagen seit der Zustellung bei der Gemeinde schriftlich Einspruch erheben (Art. 52 GV). Wird Einspruch erhoben, so fällt die Bussenverfügung dahin. Die

Gemeinde übermittelt diesfalls die Akten der zuständigen Staatsanwaltschaft als Anzeige zur weiteren Folgegebung (Art. 53 GV).

#### *Art. 96 Strafbestimmungen (Änderung)*

Artikel 96 Absatz 2 in seiner geltenden Fassung sieht vor, dass Bussenverfügungen, welche im Zusammenhang mit Widerhandlungen gegen Vorschriften des Reglements über die politischen Rechte ergehen, durch die Stadtkanzlei erlassen werden. Gemäss Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung vom 27. Februar 2001 über die Organisation der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung; OV; SSSB 152.01) ist allerdings das Polizeiinspektorat mit dem Gemeindebussenverfahren betraut. Da der Gemeinderat zuständig ist zur Festlegung der Aufgaben der Direktionen und der Stadtkanzlei (Art. 100 Abs. 2 Bst. a und Art. 124 Abs. 2 GO), ist die ausdrückliche Regelung in Artikel 96 RPR, wonach die Stadtkanzlei für den Erlass von Bussenverfügungen zuständig ist, nicht stufengerecht. Sie soll bei dieser Gelegenheit gestrichen werden.

## **6. Personelle und finanzielle Folgen**

Die Umsetzung der Transparenzvorschriften wird bei der Stadtkanzlei als sachlich zuständige Stelle zusätzliche personelle Ressourcen beanspruchen. Eine Abschätzung des damit verbundenen Aufwands bzw. der entsprechenden Personalkosten ist schwierig, der jährliche Aufwand dürfte sich unter Vorbehalt der deutlichen Mehraufwände in den Jahren mit städtischen Wahlen im Bereich von rund Fr. 50 000.00 pro Jahr bewegen.

## **7. Vernehmlassung**

Mit Schreiben vom 11. Januar 2019 wurden die im Stadtrat vertretenen politischen Parteien zur Vernehmlassung eingeladen. Die Vernehmlassungsfrist lief bis am 22. Februar 2019. Innerhalb der Vernehmlassungsfrist liessen sich 11 der 15 angeschriebenen Parteien vernehmen: SP Stadt Bern, SVP Stadt Bern, Grünes Bündnis Bern, FDP Stadt Bern, BDP Stadt Bern, glp Stadt Bern, CVP Stadt Bern, EVP Stadt Bern, Junge Alternative JA!, Grün alternative Partei GaP sowie PdA Bern. Die Grüne Freie Liste Stadt Bern GFL, die Alternative Linke Bern AL, die Junge Grünliberale Partei Stadt Bern JGLP und die JUSO haben keine Stellungnahme eingereicht.

Die Rückmeldungen der Parteien zur unterbreiteten Transparenzvorlage fielen überwiegend positiv aus. Nur vereinzelt wurde die Vorlage insgesamt abgelehnt oder als untauglich erachtet.

Für die Schwellenwerte in Bezug auf die Offenlegung der Mittelherkunft bei Kampagnen sowie die Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern wurden im Rahmen der Vernehmlassung zwei Varianten – Fr. 5 000.00 oder Fr. 1 000.00 – zur Diskussion gestellt. Die Vernehmlassungsergebnisse waren diesbezüglich nicht eindeutig. Nach Einschätzung des Gemeinderats kann bei einem Kampagnenbudget von Fr. 1 000.00 kaum von einer gegen aussen wahrnehmbaren Abstimmungs- oder Wahlkampagne und damit von einer möglichen Beeinflussung der Stimmberechtigten ausgegangen werden. Auch im Zusammenhang mit der Offenlegung der Identität von Spenderinnen und Spendern erachtet der Gemeinderat einen Schwellenwert von Fr. 1 000.00 – nicht zuletzt im Quervergleich zu bereits bestehenden Regelungen anderer Gemeinden – als tief. Von einer Beeinflussung der Akteurinnen und Akteure und damit auch der Willensbildung durch den Spender oder die Spenderin dürfte eher ab einem Betrag von Fr. 5 000.00 auszugehen sein. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf den mit der Umsetzung der Offenlegungspflichten verbundenen Verwaltungsaufwand sieht die Vorlage sowohl für die Offenlegung der Mittelherkunft bei Kampagnen als auch für die Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern einen Schwellenwert von Fr. 5 000.00 vor.

Im Übrigen enthielten die Vernehmlassungsantworten auch wertvolle Hinweise, die bei der Überarbeitung der Vorlage berücksichtigt worden sind. Hinzuweisen ist insbesondere auf die mehrfach gewünschte Ergänzung von Artikel 86c, wonach zusätzlich zu den Listen und Kandidierenden (Art. 86b) neu auch Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Wahl öffentlich Position beziehen, für die entsprechende Wahlkampagne offenlegungspflichtig sein sollen (vgl. Erläuterungen zu Art. 86b). Aufgrund verschiedener Rückmeldungen und Fragen im Zusammenhang mit der Offenlegung von Spenden wurden ausserdem Artikel 86d umfassend überarbeitet und die zugehörigen Erläuterungen ergänzt (vgl. Erläuterungen zu Art. 86d).

Nachfolgend werden ohne Anspruch auf Vollständigkeit im Rahmen der Vernehmlassung vorgebrachte Hinweise und Änderungsvorschläge dargestellt, welche bei der Überarbeitung der Vorlage nicht berücksichtigt wurden:

Zum persönlichen Geltungsbereich:

- Eine Partei bedauert, dass städtische Initiativ- und Referendumskomitees bei den Offenlegungspflichten nicht explizit berücksichtigt werden. Der Gemeinderat hat die Unterstellung von Initiativ- und Referendumskomitees geprüft, ist aber zum Schluss gelangt, dass an der Offenlegung der Finanzierung einer Unterschriftensammlung kein hinreichendes öffentliches Interesse besteht, welches die Pflicht zur Offenlegung sowie den damit verbundenen Verwaltungsaufwand rechtfertigen würde (vgl. Ausführungen unter Ziff. 4.4).
- Eine weitere Partei schlägt vor, Kandidierende für den Stadtrat nicht zuletzt mit Blick auf die jeweils grosse Anzahl von den Offenlegungspflichten auszunehmen. Eine Vorlage zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie Abstimmungs- und Wahlkampagnen sollte nach Ansicht des Gemeinderats indes zwingend auch die Stadtratskandidierenden erfassen. Da davon auszugehen ist, dass ein grosser Teil der Kandidierenden den Schwellenwert von Fr. 5 000.00 nicht erreichen wird, und aufgrund der Verwendung einheitlicher Formulare dürfte sich der Verwaltungsaufwand auch bei 500 - 700 Kandidierenden in einem verhältnismässigen Rahmen bewegen.
- Schliesslich wurde vorgebracht, dass auch Entschädigungen städtischer Behörden an Kommunikationsfachleute zur Beeinflussung städtischer Abstimmungen unter die Offenlegungspflichten fallen sollten: Die Beeinflussung städtischer Abstimmungen durch die Behörden (beispielsweise durch die Beauftragung von Kommunikationsfachleuten) betrifft hingegen die Frage der Zulässigkeit behördlicher Interventionen in einem Abstimmungskampf. Hierzu besteht direkt gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) eine reichhaltige Literatur und Rechtsprechung; weitergehender Regelungsbedarf besteht aus der Sicht des Gemeinderats nicht.

Zur Offenlegung von Spenden:

- Es wurde geltend gemacht, dass Sachzuwendungen nicht erfasst werden sollten, da eine massive Rechtsunsicherheit bei der Frage bestehe, was als Sachzuwendung zu qualifizieren sei: Die Beschränkung auf Geldzuwendungen würde indes Umgehungsmöglichkeiten schaffen und wäre auch mit Blick auf das allgemeine Gleichbehandlungsgebot problematisch. Als Spenden sollen deshalb neben den Geldzuwendungen auch «weitere geldwerte Leistungen» gelten. In den Erläuterungen wird ausführlich dargelegt, welche konkreten Leistungen als Spenden zu qualifizieren sind und welche nicht (vgl. Erläuterungen zu Art. 86d)
- Weiter wurde vorgeschlagen, eine Obergrenze für nicht namentlich verbuchte Spenden festzulegen: Das Verbot der Annahme anonymer Spenden ist indes die Grundvoraussetzung für mehr Transparenz bei der Finanzierung von Parteien und Kampagnen. Auch wenn das Bedürfnis anonymer Kleinspenden (beispielsweise im Rahmen eines «Spendenkörbchens») nachvollziehbar ist, würde durch die Festlegung einer Obergrenze der Umgehung durch «Stückelung» von Spenden Tür und Tor geöffnet. Die Vorlage muss nach Ansicht des Gemeinderats daher konsequent bleiben und die Annahme anonymer Spenden, unabhängig vom



Spendenbetrag, verbieten. Dies erscheint nicht zuletzt mit Blick auf die heutigen Möglichkeiten von Überweisungen via Handy als zumutbar.

Zur Umsetzung der Offenlegungspflichten:

- Um den administrativen Aufwand gering zu halten, wurde vorgeschlagen, dass die Schlussabrechnung nur von gewählten Kandidierenden sowie Personen und Organisationen mit gewählten Wahlvorschlägen einverlangt werden soll: Der Gemeinderat hält indes daran fest, dass der Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne durch alle Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge eingereicht haben, und durch alle Kandidierenden – unabhängig davon, ob gewählt oder nicht – eingereicht werden soll. Aufgrund der konkreten Ausgestaltung der Offenlegungspflicht (siehe Ziffer 5, Erläuterungen zu Artikel 86b) schätzt der Gemeinderat den damit verbundenen Verwaltungsaufwand als verhältnismässig ein. Ausserdem besteht, etwa im Hinblick auf künftige Wahlen bzw. das Nachrücken in den Stadtrat, auch bei nicht gewählten Kandidierenden ein öffentliches Interesse an der Offenlegung ihrer Kampagnenfinanzierung.
- Weiter wurde angeregt, dass ein Verstoss gegen die Offenlegungspflichten mit der Streichung oder Kürzung der Fraktionsbeiträge sanktioniert werden könnte. Der Gemeinderat möchte auf eine solche Sanktion jedoch verzichten. In einer Fraktion können mehrere Parteien vertreten sein und es erscheint nicht sachgerecht, einer Fraktion die Mittel zu kürzen, wenn eine der beteiligten Parteien (oder gar ein einzelnes Mitglied) gegen die Offenlegungspflichten verstösst. Dies käme einer Kollektivstrafe gleich. Die Sanktionsmöglichkeit der Busse erscheint ausreichend.
- Schliesslich wurde vorgebracht, dass Bussen nur zu Lasten der fehlbaren Organisation oder des fehlbaren Kandidaten gehandelt werden sollen. Wie aus den Erläuterungen zu Artikel 86g hervorgeht, können juristische Personen sowie Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit jedoch nicht belangt werden, weshalb es zwingend ist, dass in diesen Fällen eine verantwortliche Person bezeichnet wird.

Mehrere Anliegen gingen nach dem Dafürhalten des Gemeinderats über den Inhalt der Vorlage hinaus und wurden deshalb nicht berücksichtigt:

- So wurde moniert, dass der effektivsten Art der politischen Beeinflussung, dem Lobbying, kein Riegel vorgeschoben wird, da Einküfte aus Verwaltungsratsmandaten oder Interessenbindungen nicht angegeben werden müssen.
- Sodann wurde darauf hingewiesen, dass mit Social Media (Facebook, Twitter etc.) neue, relativ kostengünstige und sehr effektive Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen, welche durch den vorliegenden Entwurf überhaupt nicht abgedeckt werden.
- Weiter wurde angeregt, dass im Rahmen der geplanten Vorlage auch über zusätzliche Anreize sowohl für natürliche als auch für juristische Personen sowie die nachhaltige Finanzierung des Service public politique nachgedacht werden und entsprechende Anreize in die Vorlage integriert werden sollten.
- Schliesslich wurde geltend gemacht, dass auch eine Umsetzung von Artikel 15 GO, der eine finanzielle Unterstützung der Parteien vorsieht, und eine Regelung zu ausreichenden Plakatiermöglichkeiten vor Abstimmungen und Wahlen in die Revisionsvorlage einbezogen werden sollten (zur Parteienfinanzierung vgl. auch die Ausführungen unter Ziff. 4.5).

## **8. Vorprüfung durch Kanton**

Die Änderung des Reglements über die politischen Rechte betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen wurde dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) gestützt auf Artikel 55 GG zur Vorprüfung unterbreitet. Das AGR hatte aus rechtlicher Sicht keine Bemerkungen anzubringen und erachtet die Vorlage als genehmigungsfähig.

## 9. Zeitplan

Änderungen des Reglements über die politischen Rechte unterstehen dem obligatorischen Referendum (Art. 36 Bst. b GO). Im Nachgang zur Abstimmung müssen sie zudem durch das AGR genehmigt werden (Art. 56 GG). Sollen die neuen Vorschriften bereits rechtzeitig im Hinblick auf die nächsten Gemeindewahlen 2020 in Kraft gesetzt werden können, müsste die Volksabstimmung vor diesem Hintergrund noch im Februar 2020 stattfinden.

### Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision (Abstimmungsbotschaft).
2. Er genehmigt die Vorlage und beantragt den Stimmberechtigten der Stadt Bern die Teilrevision des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen.
3. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.
4. Der Stadtrat genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten.

Bern, 3. Juli 2019

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Entwurf Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte
- Entwurf Abstimmungsbotschaft

## **Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Reglement über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision**

### **Regelungsentwurf zuhanden Stadtrat**

#### **6a. Kapitel (neu)      Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie Abstimmungs- und Wahlkampagnen**

##### **Art. 86a (neu)    Politische Parteien**

Die im Stadtrat vertretenen politischen Parteien legen jährlich ihre Einnahmen und Ausgaben offen. Sie erstatten insbesondere Bericht über die Herkunft ihrer Mittel sowie die mitfinanzierten Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf städtischer Ebene.

##### **Art. 86b (neu)    Listen und Kandidierende**

<sup>1</sup> Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge für den Gemeinderat und den Stadtrat einreichen, legen mit Einreichung der Listen bei der Stadtkanzlei (Art. 37) die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die Wahlkampagne offen.

<sup>2</sup> Gleichzeitig legen die Kandidierenden für den Stadtrat, den Gemeinderat und das Stadtpräsidium die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für ihre persönliche Wahlkampagne offen.

<sup>3</sup> Betragen die vorgesehenen Aufwendungen einer Wahlkampagne 5000 Franken oder mehr, ist über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel Bericht zu erstatten.

<sup>4</sup> Spätestens 90 Tage nach dem Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen.

##### **Art. 86c (neu)    Abstimmungs- und Wahlkampagnen**

<sup>1</sup> Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen und dafür Aufwendungen von 5000 Franken oder mehr vorsehen, sind verpflichtet, die Kampagne bei der Stadtkanzlei zu melden und über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel Bericht zu erstatten.

<sup>2</sup> Die Meldung hat spätestens 30 Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin zu erfolgen. Kurzfristig initiierte Kampagnen sind unverzüglich zu melden.

<sup>3</sup> Spätestens 90 Tage nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen.

##### **Art. 86d (neu)    Offenlegung von Spenden**

<sup>1</sup> Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.

<sup>2</sup> Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt.

<sup>3</sup> Im Rahmen der Berichterstattung über die Mittelherkunft sind Spenden wie folgt offenzulegen:

- a. Spenden ab 5000 Franken sind unter Bekanntgabe der Identität der jeweiligen Spenderin oder des jeweiligen Spenders auszuweisen;
- b. Spenden ab 1000 und unter 5000 Franken sind einzeln auszuweisen;
- c. Spenden unter 1000 Franken können als Gesamtsumme ausgewiesen werden.

<sup>4</sup> Mehrere Spenden derselben Spenderin oder desselben Spenders innerhalb eines Jahres (Art. 86a) beziehungsweise für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne (Art. 86b und Art. 86c) gelten als eine Spende.

<sup>5</sup> Spenden ab 5000 Franken, die nach Einreichung der Listen (Art. 86b Abs. 1-3) beziehungsweise nach Meldung der Abstimmungs- oder Wahlkampagne (Art. 86c Abs. 2) eingehen, sind der Stadtkanzlei umgehend zu melden.

#### **Art. 86e (neu) Erhebung und Prüfung der Informationen**

<sup>1</sup> Die Stadtkanzlei ist zuständig für die Erhebung der Informationen gemäss Artikel 86a – 86d.

<sup>2</sup> Sie kann zu diesem Zweck die Verwendung einheitlicher Formulare vorsehen.

<sup>3</sup> Parteien und Organisationen gemäss Artikel 86a – 86c haben der Stadtkanzlei die für die Einhaltung der Offenlegungspflichten verantwortliche Person anzugeben.

<sup>4</sup> Die Stadtkanzlei ist berechtigt, weitere Auskünfte zu verlangen und in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu nehmen.

#### **Art. 86f (neu) Veröffentlichung**

<sup>1</sup> Die Stadtkanzlei publiziert die offengelegten Informationen laufend elektronisch.

<sup>2</sup> Im Rahmen der Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern gemäss Artikel 86d Absatz 1 Buchstabe a werden folgende Angaben publiziert:

- a. natürliche Personen: Name, Vorname, Wohnort und Jahrgang;
- b. juristische Personen: Firmenbezeichnung, Gesellschaftsform und Sitz.

#### **Art. 86g (neu) Sanktionen**

Wer als kandidierende bzw. für die Einhaltung der Offenlegungspflichten verantwortliche Person (Art. 86e Abs. 3) gegen die Offenlegungspflichten verstösst, namentlich die Offenlegung verweigert oder falsche Informationen erteilt, wird mit Busse gemäss Artikel 96 bestraft.

#### **Art. 96 Strafbestimmungen**

<sup>1</sup> (unverändert)

<sup>2</sup> ~~Busseverfügungen werden durch die Stadtkanzlei erlassen~~ Das weitere Verfahren richtet sich nach Artikel 51 ff. GV.

<sup>3</sup> (unverändert)

## Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte

Das Wichtigste auf einen Blick	<b>5</b>
Die Ausgangslage	<b>6</b>
Die Inhalte der Vorlage	<b>8</b>
Die neuen Bestimmungen	<b>13</b>
Das sagt der Stadtrat	<b>15</b>
Antrag und Abstimmungsfrage	<b>16</b>

Entwurf

Entwurf

# Das Wichtigste auf einen Blick

**Die Stadt Bern will Transparenz bei der Finanzierung von städtischen Parteien sowie städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen schaffen. Unter bestimmten Voraussetzungen sollen die politischen Akteurinnen und Akteure namentlich über die Herkunft ihrer Mittel Bericht erstatten und insbesondere Spenden offenlegen. Mit dieser Vorlage befinden die Stimmberechtigten über die entsprechende Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte.**

Zurzeit existieren sowohl auf Bundesebene als auch im Kanton Bern und in der Stadt Bern keinerlei Vorschriften zur Finanzierung von politischen Parteien sowie Abstimmungs- und Wahlkampagnen. In den letzten Jahren ist das Bedürfnis nach Transparenz allerdings gestiegen. Dies zeigen einerseits die internationale Kritik an der Schweiz und andererseits die zahlreichen Vorstösse auf allen Staatsebenen, insbesondere die 2017 eingereichte eidgenössische Transparenz-Initiative.

## **Transparenz dient freier Willensbildung**

Transparenzvorschriften dienen der freien Willensbildung der Stimmberechtigten und können das Vertrauen in die Politik stärken. Die Stadt Bern will deshalb für die im Stadtrat vertretenen Parteien und für Kampagnen zu städtischen Abstimmungen und Wahlen eigene Bestimmungen erlassen. Zu diesem Zweck hat sie eine Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte erarbeitet.

## **Finanzierung von Parteien und Kampagnen**

Gemäss diesen neuen Vorschriften müssen die im Stadtrat vertretenen Parteien jährlich ihre Finanzierung offenlegen. Dabei ist insbesondere über die Herkunft der Mittel und die mitfinanzierten städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen Bericht zu erstatten. Personen und Organisationen, die Wahlvorschläge einreichen, sowie die einzelnen Kandidierenden für städtische Wahlen müssen ihre geplanten Aufwen-

dungen für die entsprechende Kampagne offenlegen. Ab 5000 Franken sind sodann nähere Angaben nötig. Drittpersonen respektive -organisationen, welche im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl Stellung beziehen und dafür Aufwendungen von 5000 Franken oder mehr vorsehen, müssen Auskunft geben über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel. Die offengelegten Informationen werden von der Stadt geprüft und laufend im Internet veröffentlicht. Widerhandlungen gegen diese Vorschriften können mit Busse bis zu 5000 Franken geahndet werden.

## **Offenlegung von Spenden**

Anonyme Spenden dürfen unabhängig von ihrer Höhe nicht angenommen werden. Bei Grossspenden ab 5000 Franken muss die Identität der Spenderin oder des Spenders offengelegt werden. Mittlere Spenden ab 1000 Franken und unter 5000 Franken müssen ebenfalls einzeln ausgewiesen werden, die Pflicht zur Offenlegung der Identität der Spenderschaft entfällt jedoch. Kleinspenden unter 1000 Franken können zusammengefasst ausgewiesen werden.

## **Abstimmung über Teilrevision**

Die neuen Transparenzbestimmungen werden in das Reglement über die politischen Rechte aufgenommen. Mit dieser Vorlage befinden die Stimmberechtigten über die entsprechende Teilrevision des Reglements.



## **Abstimmungsempfehlung des Stadtrats**

Der Stadtrat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Vorlage anzunehmen.

# Die Ausgangslage

**Derzeit existieren weder auf Bundesebene noch im Kanton Bern Vorschriften zur Transparenz in der Politikfinanzierung. Die Stadt Bern sieht Handlungsbedarf und will deshalb eigene Bestimmungen für städtische Parteien sowie Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf Gemeindeebene erlassen.**

Parteien, Politikerinnen und Politiker sowie andere politische Akteurinnen und Akteure setzen finanzielle Mittel ein, um Abstimmungs- und Wahlkampagnen zu unterstützen oder zu bekämpfen. Für die Stimmberechtigten ist dabei meist nicht ersichtlich, welche Abhängigkeiten und Interessenbindungen in der Politikfinanzierung bestehen.

## **Transparenz dient freier Willensbildung**

Transparenzvorschriften dienen der freien Willensbildung der Stimmberechtigten. Sie sollen bei ihrer Stimmabgabe namentlich wissen, wie sich die zu wählende Partei finanziert beziehungsweise woher die Mittel für eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne stammen. Zudem können Bestimmungen über die Offenlegung der Finanzierung das Vertrauen in die Politik fördern.

## **Keine Regeln von Bund und Kanton Bern**

Die Schweiz ist im europäischen Vergleich eines der wenigen Länder ohne Vorschriften zur Transparenz in der Politikfinanzierung. Vor diesem Hintergrund wurde sie insbesondere durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie die Staatengruppe gegen die Korruption (GRECO) mehrfach kritisiert. Aber nicht nur auf Bundesebene bestehen keine Regeln zur Politikfinanzierung. Auch in den meisten Kantonen fehlen sie, so namentlich im Kanton Bern. Lediglich fünf Kantone kennen Transparenzvorschriften oder haben entsprechende Volksinitiativen angenommen (siehe Kasten). In der Stadt Bern gelten heute noch keine Transparenzregeln.

## **Zahlreiche Forderungen erfolglos**

In den letzten Jahren stieg das Bedürfnis nach Transparenz in der Politikfinanzierung und damit

auch die Anzahl der Forderungen nach neuen Vorschriften. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse, die genau darauf abzielten, blieben jedoch sowohl auf Bundesebene als auch im Kanton Bern ohne Erfolg. Schliesslich wurde im Oktober 2017 die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» eingereicht (siehe Kasten auf der gegenüberliegenden Seite).

## **Vorschriften in den Kantonen**

Heute gelten in den Kantonen Tessin, Genf und Neuenburg gesetzliche Regeln zur Transparenz in der Politikfinanzierung. Im Kanton Tessin müssen die Parteien sämtliche Zuwendungen über 10 000 Franken offenlegen, Kandidierende und Komitees solche über 5000 Franken melden. Im Kanton Genf müssen die Parteien oder Organisationen, welche Kandidierende für die Wahlen stellen, jährlich ihre Rechnung offenlegen und eine Liste ihrer Spenderinnen und Spender einreichen. Organisationen, die zu einer Volksabstimmung eine Parole beschliessen, müssen Spenden ebenfalls ausweisen. Im Kanton Neuenburg müssen die im Grossen Rat vertretenen Parteien jährlich ihre Rechnung offenlegen. Alle Gruppierungen, die Kandidierende für kantonale oder kommunale Wahlen stellen oder bei kantonalen oder kommunalen Abstimmungen regelmässig öffentlich Position beziehen, müssen zudem Spenden ab 5000 Franken offenlegen. Im März 2018 haben schliesslich die Stimmberechtigten der Kantone Freiburg und Schwyz Volksinitiativen angenommen, welche die Schaffung von vergleichbaren Transparenzvorschriften zum Ziel haben.



## Stadt will eigene Bestimmungen

Die Stadt Bern sieht Handlungsbedarf und will daher zur Förderung der freien Willensbildung und des Vertrauens in die Politik eigene Vorschriften zur Transparenz bei der Finanzierung städtischer Parteien sowie städtischer Abstimmungs- und Wahlkampagnen erlassen. Bereits im Oktober 2012 erklärte der Stadtrat die Motion «Offenlegung der Finanzierung von Partei-, Wahl- und Abstimmungskampagnen» für erheblich. Die Motion fordert die Ausarbeitung eines kommunalen Reglements zur Offenlegung der Finanzierung von Parteien, insbesondere ihrer Abstimmungs- und Wahlkampagnen.

### Eidgenössische Transparenz-Initiative

Die 2017 eingereichte Transparenz-Initiative verlangt, dass politische Parteien und Komitees auf Bundesebene ihre Finanzierung transparent machen. Insbesondere sollen Grossspenden ab 10 000 Franken offengelegt werden müssen. Zurzeit befindet sich der Entwurf einer parlamentarischen Initiative als indirekter Gegenvorschlag in der Vernehmlassung. Er sieht die Verankerung höherer Schwellenwerte (namentlich 25 000 Franken für die Offenlegung von Spenden) auf Gesetzesesebene vor. Ob und wann die Initiative und/oder der Gegenvorschlag zur Abstimmung gelangen, ist derzeit noch unklar. Soweit ersichtlich hätten aber beide Vorlagen keine Auswirkungen auf die geplante städtische Regelung.

## Grosse Herausforderungen

Die Stadt kann zwar ohne Weiteres Vorschriften im Zusammenhang mit städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen erlassen. Grundsätzlich verfügt sie aber über keinen Regelungsspielraum bei Kampagnen auf eidgenössischer oder kantonaler Ebene. Eine weitere Herausforderung bei der Erarbeitung eigener Transparenzvorschriften stellen zudem die eingeschränkten Sanktionsmöglichkeiten dar. Gemäss dem kantonalen Gemeindegesetz kann die Stadt bei Verletzung von kommunalen Vorschriften nur Busen bis 5000 Franken vorsehen. Trotz dieser Einschränkungen sollen die neuen Bestimmungen möglichst weit gehen, um allfällige Umgehungsmöglichkeiten zu verhindern. Gleichzeitig soll sich der Verwaltungsaufwand sowie der Aufwand für die betroffenen Akteurinnen und Akteure in einem vernünftigen Rahmen bewegen.

### Abstimmung über Reglementsänderung

Unter Berücksichtigung dieser Herausforderungen hat die Stadt Bern die neuen Transparenzvorschriften erarbeitet. Sie ist damit soweit ersichtlich die erste Schweizer Stadt, die solche Vorschriften für kommunale Akteurinnen und Akteure erlässt. Die neuen Bestimmungen sollen in das Reglement über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) aufgenommen werden. Über die Teilrevision, die gemäss der Gemeindeordnung der Stadt Bern dem obligatorischen Referendum unterliegt, befinden nun die Stimmberechtigten mit dieser Vorlage.



# Die Inhalte der Vorlage

**Die im Stadtrat vertretenen Parteien sowie Personen und Organisationen, die städtische Kampagnen führen, müssen ihre Finanzierung offenlegen. Bei Spenden ab 5000 Franken muss zudem die Identität der Spenderin oder des Spenders angegeben werden. Anonyme Spenden dürfen nicht angenommen werden.**

Im Reglement über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) wird ein neues Kapitel «Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie Abstimmungs- und Wahlkampagnen» eingefügt.

## Vorschriften im Überblick

Im Wesentlichen sind folgende Transparenzvorschriften vorgesehen:

- Die im Stadtrat vertretenen Parteien haben jährlich ihre Finanzierung offenzulegen.
- Die Listenverantwortlichen und Kandidierenden bei städtischen Wahlen haben die vorgesehenen Aufwendungen für die jeweilige Wahlkampagne offenzulegen. Ab Aufwendungen von 5000 Franken sind nähere Angaben zu machen.
- Personen oder Organisationen, die im Vorfeld städtischer Abstimmungen oder Wahlen öffentlich Stellung beziehen, haben bei vorgesehenen Aufwendungen ab 5000 Franken die Einnahmen, Ausgaben und die Herkunft der Mittel offenzulegen.
- Bei der Offenlegung der Mittelherkunft sind Spenden auszuweisen.
- Die Annahme anonymer Spenden ist verboten.

## Jährliche Berichterstattung der Parteien

Die im Stadtrat vertretenen Parteien müssen jährlich ihre Einnahmen und Ausgaben offenlegen. Dabei haben sie insbesondere über die Herkunft ihrer finanziellen Mittel sowie die mitfinanzierten Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf städtischer Ebene Bericht zu erstatten. Unter die Einnahmen fallen namentlich Mitgliederbeiträge und Spenden (siehe nächste Seite).

## Listenverantwortliche und Kandidierende

Einzelpersonen oder Organisationen, die im Vorfeld von städtischen Wahlen Wahlvorschläge für den Stadtrat oder den Gemeinderat einreichen (Listenverantwortliche), müssen die vorgesehenen Aufwendungen für die Wahlkampagne offenlegen. Gleiches gilt auch für die einzelnen Kandidierenden für den Stadtrat, den Gemeinderat und das Stadtpräsidium. Die Meldung hat jeweils zeitgleich mit der Einreichung des Wahlvorschlags zu erfolgen. 90 Tage nach dem Wahltermin ist zudem ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen. Über die einzelnen Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel ist in jedem Fall erst bei Aufwendungen ab 5000 Franken Rechenschaft abzulegen. Bei geringeren Aufwendungen kann davon ausgegangen werden, dass keine in der Öffentlichkeit wahrnehmbare und damit für die Willensbildung der Stimmberechtigten relevante Wahlkampagne vorliegt.

## Abstimmungs- und Wahlkampagnen

Neben den städtischen Parteien, Listenverantwortlichen und Kandidierenden werden auch weitere Einzelpersonen und Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen, von den Transparenzbestimmungen erfasst. Sie müssen ihre Einnahmen und Ausgaben sowie die Mittelherkunft allerdings erst offenlegen, wenn sie Aufwendungen von 5000 Franken oder mehr vorsehen. Bei geringeren Aufwendungen wird auch hier nicht von einer relevanten Kampagne ausgegangen. Die Meldung muss spätestens 30 Tage vor der betreffenden Abstimmung oder Wahl erfolgen. Nach diesem Zeitpunkt initiierte

Kampagnen müssen unverzüglich gemeldet werden. 90 Tage nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen.

### **Keine Annahme anonymer Spenden**

Die den Transparenzvorschriften unterstellten politischen Akteurinnen und Akteure haben im Rahmen der Berichterstattung über die Mittelherkunft insbesondere Spenden offenzulegen. Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen sowie andere freiwillige geldwerte Leistungen (siehe Kasten). Weil Transparenz in Bezug auf Spenden nur möglich ist, wenn die Spenderin oder der Spender der begünstigten Akteurin oder dem begünstigten Akteur bekannt ist, wird die Annahme anonymer Spenden unabhängig von ihrer Höhe verboten.

### **Grossspenden ab 5000 Franken**

Bei Spenden ab 5000 Franken kann bei städtischen Abstimmungen und Wahlen von einer gewissen Bindung der politischen Akteurin oder des politischen Akteurs an die Spenderschaft ausgegangen werden. Solche Grossspenden sind daher geeignet, die begünstigte Akteurin oder den begünstigten Akteur zu beeinflussen. Vor diesem Hintergrund besteht ein öffentliches Interesse daran, deren Herkunft zu kennen. Deshalb muss künftig die Identität der Spenderinnen und Spender von Grossspenden offengelegt werden. Mehrere Spenden derselben Person oder Organisation innerhalb eines Jahres respektive für eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne gelten als eine Spende. Dadurch kann die Stückelung von Spenden verhin-

dert werden. Grossspenden, die nach den jeweiligen Meldefristen eingehen, müssen umgehend gemeldet werden.

### **Was sind Spenden?**

Spenden im Sinne der neuen Transparenzbestimmungen sind freiwillige Geldzuwendungen oder andere geldwerte Leistungen. Als geldwerte Leistungen zu qualifizieren sind alle Zuwendungen, die einen finanziellen Wert aufweisen. Darunter fallen einerseits Sachleistungen, die kostenlos oder bewusst unter dem Marktwert zur Verfügung gestellt werden, also wenn beispielsweise eine Druckerei gratis Flyer produziert. Andererseits sind auch Dienstleistungen erfasst, die kostenlos oder unter dem Marktwert angeboten werden, so zum Beispiel ein kostenloses Kampagnenkonzept eines Kommunikationsbüros. Nicht als freiwillige geldwerte Leistungen gelten hingegen Mitgliederbeiträge an politische Parteien.

### **Mittlere Spenden und Kleinspenden**

Spenden ab 1000 Franken und unter 5000 Franken gelten als mittlere Spenden und müssen ebenfalls einzeln ausgewiesen werden, damit immerhin eine gewisse Transparenz geschaffen wird. Die Identität der Spenderschaft muss hingegen nicht offengelegt werden. Kleinspenden unter 1000 Franken müssen nicht einzeln, sondern können als Gesamtsumme ausgewiesen werden. Auch hierbei muss die Identität der Spenderinnen und Spender nicht offengelegt werden.



Die politischen Akteurinnen und Akteure – unter anderen die im Stadtrat vertretenen Parteien – werden künftig zur Offenlegung ihrer Finanzierung verpflichtet. Insbesondere müssen die Einnahmen und Ausgaben für städtische Abstimmungs- und Wahlkampagnen sowie die Herkunft der Mittel transparent gemacht werden. (Foto: Beat Roschi)

## Die Offenlegungspflichten im Überblick

Akteurinnen / Akteure	Offenlegungspflichten	Zeitpunkt der Berichterstattung
Im Stadtrat vertretene Parteien	Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben, insbesondere Herkunft der Mittel* sowie mitfinanzierte Abstimmungs- und Wahlkampagnen	Jährlich
Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge für den Gemeinderat und den Stadtrat einreichen (Listverantwortliche)	Offenlegung der Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die Wahlkampagne  Ab Aufwendungen von 5000 Franken oder mehr: Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel*	Gleichzeitig mit Einreichung der Wahlvorschläge  Schlussbericht 90 Tage nach dem Wahltermin
Kandidierende für den Stadtrat, den Gemeinderat und das Stadtpräsidium	Offenlegung der Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die persönliche Wahlkampagne  Ab Aufwendungen von 5000 Franken oder mehr: Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel*	Gleichzeitig mit Einreichung der Kandidatur  Schlussbericht 90 Tage nach dem Wahltermin
Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen und für die entsprechende Kampagne Aufwendungen von 5000 Franken oder mehr vorsehen	Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel*	30 Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin  Kurzfristig initiierte Kampagnen: sofort  Schlussbericht 90 Tage nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin

\* Bei der Offenlegung der Herkunft der Mittel müssen insbesondere Spenden ausgewiesen werden (siehe gegenüberliegende Tabelle).

### **Aufwand möglichst gering halten**

Zuständig für die Erhebung und Prüfung der offengelegten Informationen ist die Stadtkanzlei. Um den Verwaltungsaufwand wie auch den Aufwand auf Seiten der Offenlegungspflichtigen möglichst gering zu halten, wird die Stadtkanzlei voraussichtlich einheitliche Formulare für die Erhebung der Informationen einsetzen. Die Informationen werden auf Plausibilität überprüft und stichprobeweise sind Kontrollen möglich. Bei Bedarf ist die Stadtkanzlei berechtigt, weitere Auskünfte zu verlangen und die nötigen Unterlagen wie beispielsweise die Buchhaltung einzusehen.

#### **Finanzielle Folgen**

Die Umsetzung der Transparenzvorschriften wird bei der Stadtkanzlei zusätzliche personelle Ressourcen beanspruchen. Der jährliche Aufwand ist schwer abschätzbar, dürfte sich aber unter Vorbehalt entsprechender Mehrkosten in Wahljahren im Bereich von rund 50 000 Franken bewegen.

### **Veröffentlichung im Internet**

Die offengelegten Informationen werden von der Stadtkanzlei laufend elektronisch publiziert. Dabei werden auch die Identitäten der Spenderinnen und Spender von Grossspenden ab 5000 Franken veröffentlicht. Bei natürlichen Personen werden Name, Vorname, Wohnort und Jahrgang, bei juristischen Personen die Firmenbezeichnung, die Gesellschaftsform und der Firmensitz publiziert.

#### **Datenschutz eingehalten**

Die Veröffentlichung der Identitäten von Spenderinnen und Spendern ist aus datenschutzrechtlicher Sicht unproblematisch, solange nur die notwendigen Angaben gemacht werden und sich die Publikation auf eine eindeutige gesetzliche Grundlage stützt. Diese Grundlage wird mit der vorliegenden Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte geschaffen.

### **Die Offenlegung von Spenden im Überblick**

<b>Spendenart</b>	<b>Form der Offenlegung</b>
Anonyme Spenden	Annahme verboten
Grossspenden ab 5000 Franken	Einzel mit Bekanntgabe der Identität der Spenderin oder des Spenders
Mittlere Spenden ab 1000 Franken und unter 5000 Franken	Einzel ohne Bekanntgabe der Identität der Spenderin oder des Spenders
Kleinspenden unter 1000 Franken	Als Gesamtsumme zusammengefasst ohne Bekanntgabe der Identität der Spenderin oder des Spenders

## **Busse bei Zuwiderhandlung**

Wer gegen die Offenlegungspflichten verstösst, wird mit einer Busse bestraft. Namentlich das Verweigern der Offenlegung oder das Erteilen falscher Informationen ist strafbar. Das kantonale Gemeindegesetz sieht vor, dass Gemeinden bei Verstössen gegen eines ihrer Reglemente eine Busse bis 5000 Franken vorsehen können. Juristische Personen (beispielsweise Parteien) sowie Organisationen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (beispielsweise Abstimmungskomitees) können strafrechtlich jedoch nicht belangt werden. Deshalb müssen solche politischen Akteurinnen und Akteure bei der Berichterstattung zwingend eine für die Einhaltung der Offenlegungspflicht verantwortliche Person melden.

### **Zuständigkeit für Bussenverfügungen**

Bis anhin war vorgesehen, dass Bussenverfügungen bei Widerhandlungen gegen das Reglement über die politischen Rechte durch die Stadtkanzlei erlassen werden. Gemäss der städtischen Organisationsverordnung ist jedoch das Polizeiinspektorat für das Gemeindebussenverfahren zuständig. Weil die Aufgaben der einzelnen Dienststellen richtigerweise durch den Gemeinderat in der Organisationsverordnung festgelegt werden, soll der entsprechende Hinweis auf die Stadtkanzlei im Reglement über die politischen Rechte bei dieser Gelegenheit gestrichen werden.

# Die neuen Bestimmungen

## I.

Das Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) wird wie folgt geändert:

### **6a. Kapitel: (neu) Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie Abstimmungs- und Wahlkampagnen**

#### **Artikel 86a (neu)** Politische Parteien

Die im Stadtrat vertretenen politischen Parteien legen jährlich ihre Einnahmen und Ausgaben offen. Sie erstatten insbesondere Bericht über die Herkunft ihrer Mittel sowie die mitfinanzierten Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf städtischer Ebene.

#### **Artikel 86b (neu)** Listen und Kandidierende

1 Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge für den Gemeinderat und den Stadtrat einreichen, legen mit Einreichung der Listen bei der Stadtkanzlei (Art. 37) die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die Wahlkampagne offen.

2 Gleichzeitig legen die Kandidierenden für den Stadtrat, den Gemeinderat und das Stadtpräsidium die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für ihre persönliche Wahlkampagne offen.

3 Betragen die vorgesehenen Aufwendungen einer Wahlkampagne 5000 Franken oder mehr, ist über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel Bericht zu erstatten.

4 Spätestens 90 Tage nach dem Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen.

#### **Artikel 86c (neu)** Abstimmungs- und Wahlkampagnen

1 Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen und dafür Aufwendungen von 5000 Franken oder mehr vorsehen, sind verpflichtet, die Kampagne bei der Stadtkanzlei zu melden und über die Einnahmen und

Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel Bericht zu erstatten.

2 Die Meldung hat spätestens 30 Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin zu erfolgen. Kurzfristig initiierte Kampagnen sind unverzüglich zu melden.

3 Spätestens 90 Tage nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen.

#### **Artikel 86d (neu)** Offenlegung von Spenden

1 Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.

2 Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt.

3 Im Rahmen der Berichterstattung über die Mittelherkunft sind Spenden wie folgt offenzulegen:

a. Spenden ab 5000 Franken sind unter Bekanntgabe der Identität der jeweiligen Spenderin oder des jeweiligen Spenders auszuweisen;

b. Spenden ab 1000 und unter 5000 Franken sind einzeln auszuweisen;

c. Spenden unter 1000 Franken können als Gesamtsumme ausgewiesen werden.

4 Mehrere Spenden derselben Spenderin oder desselben Spenders innerhalb eines Jahres (Art. 86a) beziehungsweise für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne (Art. 86b und Art. 86c) gelten als eine Spende.

5 Spenden ab 5000 Franken, die nach Einreichung der Listen (Art. 86b Abs. 1–3) beziehungsweise nach Meldung der Abstimmungs- oder Wahlkampagne (Art. 86c Abs. 2) eingehen, sind der Stadtkanzlei umgehend zu melden.

#### **Artikel 86e (neu)** Erhebung und Prüfung der Informationen

1 Die Stadtkanzlei ist zuständig für die Erhebung der Informationen gemäss Artikel 86a–86d.

- 2 Sie kann zu diesem Zweck die Verwendung einheitlicher Formulare vorsehen.
- 3 Parteien und Organisationen gemäss Artikel 86a–86c haben der Stadtkanzlei die für die Einhaltung der Offenlegungspflichten verantwortliche Person anzugeben.
- 4 Die Stadtkanzlei ist berechtigt, weitere Auskünfte zu verlangen und in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu nehmen.

#### Artikel 86f (neu) Veröffentlichung

- 1 Die Stadtkanzlei publiziert die offengelegten Informationen laufend elektronisch.
- 2 Im Rahmen der Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern gemäss Artikel 86d Absatz 1 Buchstabe a werden folgende Angaben publiziert:
  - a. natürliche Personen: Name, Vorname, Wohnort und Jahrgang;
  - b. juristische Personen: Firmenbezeichnung, Gesellschaftsform und Sitz.

#### Artikel 86g (neu) Sanktionen

Wer als kandidierende beziehungsweise für die Einhaltung der Offenlegungspflichten verantwortliche Person (Art. 86e Abs. 3) gegen die Offenlegungspflichten verstösst, namentlich die Offenlegung verweigert oder falsche Informationen erteilt, wird mit Busse gemäss Artikel 96 bestraft.

#### Artikel 96 Strafbestimmungen

- 1 (unverändert)
- 2 Das Verfahren richtet sich nach Artikel 51 ff. GV.
- 3 (unverändert)

## II.

Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.



# Das sagt der Stadtrat

## Argumente aus der Stadtratsdebatte

### Für die Vorlage

+ Minores deum Asterigem colunt. Horum omnium audacissimi sunt minores, propterea quod a cultu atque humanitate conclavis.

---

+ Magistrorum longissime absunt minimeque ad eos magistri saepe commeant atque ea, quae ad erudiendos animos pertinent, important proximique sunt maioribus, qui ante portas in angulo fumatorum et sub tecto vitreo stant, quibuscum continenter bellum gerunt.

---

+ Qua de causa septani quoque reliquos minores virtute praecedunt, quod fere cotidianis proeliis cum ceteris contendunt, cum aut suis finibus eos prohibent aut ipsi in eorum finibus bellum gerunt.

---

+ Huius sunt plurima simulacra, hunc et omnium inventorem artium ferunt, hunc Latinitatis duces. Post hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in verba iurant atque dictis eorum libentissime utuntur, velut delirant isti Romani vel non cogito, ergo in schola sum.

---

+ Leibnitii Schola est omnis divisa in partes tres, quarum unam incolunt maiores, tertiam qui lingua magistri docti, ceterorum vexatore.

---

### Gegen die Vorlage

- Zept hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in verba iurant atque dictis eorum libentissime utuntur, velu da Romani vel non cogito, ergo in schola sum. Leibnitii Schola sunt est partes tres.

---

- Vera de causa septani quoque reliquos minores virtute praecedunt, quod fere cotidianis proeliis cum ceteris contendunt, cum aut suis finibus eos prohibent aut ipsi in eorum finibus bellum gerunt. Huius simulacra, hunc et omnium inventorem artium ferunt, hunc Latinitatis duces. Post hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in ver iurant aqae dictis libentissime utuntur, velut delirant isti.

---

- Leibnitii Schola est omnis divisa in partes tres, quarum unam incolunt maiores, tertiam qui lingua magistri docti, ceterorum vexatore.

---



### Abstimmungsergebnis im Stadtrat

- x Ja
- x Nein
- x Enthaltungen

Das vollständige Protokoll der Stadtratssitzung vom XX. XX. XXXX ist einsehbar unter [www.bern.ch/stadtrat/sitzungen](http://www.bern.ch/stadtrat/sitzungen).

# Antrag und Abstimmungsfrage

## Antrag des Stadtrats vom ...

Die Stimmberechtigten der Stadt Bern beschliessen die Teilrevision des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen.

Der Stadtratspräsident:  
Philip Kohli

Die Ratssekretärin:  
Nadja Bischoff

## Abstimmungsfrage

Wollen Sie die Vorlage «Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte» annehmen?

Entwurf

Haben Sie Fragen zur Vorlage?  
Auskunft erteilt die

Stadtkanzlei  
Erlacherhof  
Junkerngasse 47  
3000 Bern 8

Telefon: 031 321 62 10  
E-Mail: stadtkanzlei@bern.ch