

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

In der Stadtratssitzung vom 28. November 2019 wurde das Geschäft Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision in zweiter Lesung beraten. Mit Stadtratsbeschluss (SRB) Nr. 2019-578 vom 28. November 2019 verabschiedete der Stadtrat die inhaltlich teilweise angepasste und bereinigte Vorlage zuhanden der Stimmberechtigten der Stadt Bern. Gleichzeitig ermächtigte er den Gemeinderat zur Vornahme redaktioneller und gesetzestechnischer Anpassungen an der Vorlage (SRB Nr. 2019-578, Beschlussesziffer 10) und wies die Abstimmungsbotschaft zur Überarbeitung an den Gemeinderat zurück (SRB Nr. 2019-578, Beschlussesziffer 11). Mit vorliegendem Geschäft legt der Gemeinderat dem Stadtrat die vorgenommenen redaktionellen und rechtsetzungstechnischen Anpassungen zur Kenntnis vor und unterbreitet ihm die überarbeitete Abstimmungsbotschaft zur Genehmigung.

2. Zu den rechtsetzungstechnischen und redaktionellen Anpassungen

Anlässlich der zweiten Lesung vom 28. November 2019 hat der Stadtrat in Abänderung bzw. Ergänzung der gemeinderätlichen Vorlage folgende Anträge angenommen (vgl. SRB Nr. 2019-587, Beschlussesziffern 2 – 7):

Ergänzungsantrag 12 Gammenthaler:

Art. 86c Abstimmungs und Wahlkampagnen:

¹⁻³ unverändert.

⁴ **Die Finanzierung von Initiativen und Referenden sind rückwirkend offenzulegen, sobald feststeht, dass sie zustande gekommen sind (neu).**

Ergänzungsantrag 14 GLP/JGLP zu Artikel 86d Absatz 1:

Art. 86d Offenlegung von Spenden

¹ Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen, **bezogene bezahlte Arbeitszeit (neu)** sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.

²⁻⁵ unverändert.

Ergänzungsantrag 15 Gammenthaler:

Art. 86d Offenlegung von Spenden

¹ unverändert.

² Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt. **Ausgenommen sind Spendentöpfe an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen, wobei der Maximalbetrag für einen anonymen Beitrag in einen Spendentopf auf 100 Franken festzulegen ist (neu).**

³⁻⁵ unverändert.

Ergänzungsantrag 17 FDP/JF zu Artikel 86dbis Absatz 3:

**Art. 86d^{bis} (neu) Definition weitere geldwerte Leistungen
Der Gemeinderat definiert das Nähere durch Verordnung (neu).**

Ergänzungsantrag 21 SBK:

Art. 86b Listen und Kandidierende

¹⁻³ unverändert

⁴ Spätestens 90 Tage nach dem Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen. **Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden (neu).**

Art. 86c Abstimmungs- und Wahlkampagnen:

¹⁻² unverändert.

³ Spätestens 90 Tage nach dem Abstimmungs- und Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen. **Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden (neu).**

Ergänzungsantrag 22 SBK:

Art. 86d Offenlegung von Spenden

¹ unverändert.

² Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt. **Anonym eingegangene Spenden sind wenn möglich zurückzuerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende an die Stadt Bern zu übertragen und von dieser an gemeinnützige Organisationen, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen System befassen, weiterzugeben (neu).**

Mit Beschlussziffer 10 von SRB Nr. 2019-578 hat der Stadtrat den Gemeinderat zur Vornahme redaktioneller und gesetzestechnischer Anpassungen ermächtigt. Nachfolgend legt der Gemeinderat dem Stadtrat die gestützt auf diesen Auftrag vorgenommenen formellen Änderungen dar:

Artikel 86c (Abstimmungs- und Wahlkampagnen)

Gemäss dem neu eingefügten Absatz 4 werden auch Initiativen und Referenden von den Offenlegungspflichten erfasst. Hier hat der Gemeinderat lediglich eine kleine redaktionelle Korrektur vorgenommen: «Die Finanzierung von Initiativen und Referenden **ist** (statt sind) rückwirkend offenzulegen (...)». Was die inhaltliche Tragweite der durch den Stadtrat beschlossenen Änderung betrifft, erlaubt sich der Gemeinderat sodann folgende Hinweise: Mit Blick auf Sinn und Zweck der Offenlegungspflichten bzw. das damit verfolgte öffentliche Interesse wird zunächst vorausgesetzt werden, dass ein Volksbegehren zustande gekommen und für gültig erklärt worden ist, sodass es den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden muss. Weder aus dem Antrag oder dessen Begründung noch aus der Stadtratsdebatte vom 28. November 2019 geht sodann ausdrücklich hervor, wieweit die Offenlegung der Finanzierung von gültig zustande gekommenen Initiativen und Referenden gehen soll. Angesichts der übrigen Bestimmungen und insbesondere in analoger Anwendung von Artikel 86b Absatz 3 RPR werden Personen oder Organisationen, die eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum erfolgreich lanciert haben, zunächst nur die Aufwendungen für die Unterschriftensammlung angeben müssen. Betragen diese Aufwendungen 5000 Franken oder mehr, sind sodann nähere Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben sowie zur Herkunft der Mittel zu machen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass gemäss dem Wortlaut der Bestimmung nur Initiativen und Referenden ausdrücklich unter die

städtischen Offenlegungspflichten fallen. Mit Blick auf Sinn und Zweck der Bestimmung müssen in extensiver Auslegung indes auch Volksvorschläge gemäss Artikel 38 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) und Artikel 71 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) erfasst werden. Beim Volksvorschlag handelt es sich um eine besondere Form des Referendums (sog. konstruktives Referendum), dessen gültiges Zustandekommen ebenfalls zu einer Volksabstimmung führt. Das Interesse an der Offenlegung der Finanzierung ist damit dasselbe wie bei Initiativen und Referenden.

Artikel 86d (Offenlegung von Spenden)

Die Bestimmung betreffend die Offenlegung von Spenden hat mit SRB Nr. 2019-578 verschiedene inhaltliche Anpassungen erfahren.

Absatz 1 enthält eine Definition des Spendenbegriffs. Gemäss gemeinderätlichem Antrag gelten als Spenden «freiwillige Geldzuwendungen sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen». Aufgrund des durch den Stadtrat angenommenen Ergänzungsantrags 14 GLP/JGLP wird die Definition dahingehend ergänzt, dass auch «bezogene bezahlte Arbeitszeit» als Spende im Sinne der städtischen Transparenzvorschriften gilt. Der beschlossene Wortlaut der Bestimmung ist in sprachlicher Hinsicht indes nicht ganz kohärent («Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen, bezogene bezahlte Arbeitszeit, sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.»), da sich die bezogene bezahlte Arbeitszeit nicht an «politische Parteien und Listen», sondern nur an Parteimitglieder und Kandidierende sowie Mitglieder von Komitees richten kann. Entsprechend hat der Gemeinderat den Wortlaut von Absatz 1 redaktionell wie folgt angepasst:

¹ Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.
Ebenfalls als Spende gilt bezogene bezahlte Arbeitszeit. (...)

Aus der Begründung von Ergänzungsantrag 14 GLP/JGLP sowie aus der Stadtratsdebatte vom 28. November 2019 geht hervor, dass diese Bestimmung insbesondere auf Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Mitglieder politischer Parteien abzielt, die bezahlte Arbeitszeit zur Verfügung gestellt erhalten, um ihrer politischen Tätigkeit nachzugehen. Damit hat der Stadtrat den Spendenbegriff im Vergleich zum gemeinderätlichen Antrag inhaltlich zum Teil stark ausgeweitet. Auch wenn der Gemeinderat diesen Antrag in seiner Stellungnahme vom 28. Oktober 2019 zu den Anträgen aus der ersten Lesung abgelehnt hat, kann er nachvollziehen, dass bei Gewährung von bezahlter Arbeitszeit für politische Tätigkeiten ein Interesse an der Offenlegung bestehen kann. Wie bereits in der Stellungnahme vom Oktober 2019 dargelegt, ist indes zwischen zwei Konstellationen zu unterscheiden: Die Gewährung von bezahlter Arbeitszeit zur Ausübung eines Milizamts steht nicht in Zusammenhang mit einer Abstimmungs- oder Wahlkampagne und stellt damit nur eine (indirekte) Förderung der entsprechenden Partei dar. Entsprechend kann hier eine Offenlegung nur im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der im Stadtrat vertretenen politischen Parteien gemäss Artikel 86a RPR erfolgen. Die Gewährung von bezahlter Arbeitszeit zur Mitwirkung an einer Kampagne fällt demgegenüber unter die Offenlegungspflichten nach Artikel 86b und 86c RPR. Zu berücksichtigen ist weiter, dass es sich bei bezahlter Arbeitszeit um eine besondere Form einer Spende handelt: So weist die bezogene bezahlte Arbeitszeit im Gegensatz zu den Spenden im engeren Sinne (d.h. den Geldzuwendungen und weiteren geldwerten Leistungen) keinen bezifferbaren Geld- bzw. Marktwert auf. Insbesondere darf für die Bewertung einer solchen «Zeitspende» nicht auf den Lohn der unterstützten Person abgestellt werden: Für den Empfänger oder die Empfängerin der «Zeitspende» hängt deren Wert nicht von der Höhe des Gehalts der freigestellten Person ab. Wenn eine Person beispielsweise bezahlte Arbeitszeit bezieht, um in

dieser Zeit Flyer für die eigene Wahlkampagne zu verteilen, so spielt es für die Wirkung dieser Aktion keine Rolle, welches Gehalt die Person verdient. Vor diesem Hintergrund wäre es nach dem Dafürhalten des Gemeinderats rechtlich auch klar unzulässig, wenn die Offenlegung von bezogener bezahlter Arbeitszeit dazu führen würde, dass der Lohn der freigestellten Person – quasi indirekt durch Angabe von Anzahl Stunden/Tagen und des auf diese Zeit entfallenden Gehalts – bekanntgegeben werden müsste. Besteht für die gemäss Stadtratsbeschluss ebenfalls unter den Spendenbegriff fallenden «Arbeitszeitspenden» kein bezifferbarer Geld- bzw. Marktwert, so ist der Grossteil der weiteren Regelungen von Artikel 86d RPR darauf nicht direkt anwendbar. Für die Umsetzung der Bestimmung wird der Gemeinderat vor diesem Hintergrund entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen müssen, die insbesondere festlegen, ab welchem Umfang einer Zeitspende von einer möglichen Beeinflussung durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber auszugehen ist und damit – analog der Regelung von Artikel 86d Absatz 3 bzw. neu 4 Buchstabe a – eine Bekanntgabe der Identität gerechtfertigt ist.

Absatz 1 wurde schliesslich dahingehend ergänzt, dass der Gemeinderat das Nähere durch Verordnung regelt. Gemäss Ergänzungsantrag Nr. 17 FDP/JF sowie SRB Nr. 2019-578 Beschlussesziffer 5 sollte hierfür eigentlich ein separater Artikel 86d^{bis} (Definition weitere geldwerte Leistungen) eingefügt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass gemäss Antrag ursprünglich eine mehrere Absätze umfassende Bestimmung eingefügt werden sollte, welche im letzten Absatz eine entsprechende Ermächtigung des Gemeinderats zur Regelung des Näheren durch Verordnung enthielt. Schliesslich wurde aber nur der letzte Absatz der beantragten neuen Regelung durch den Stadtrat angenommen. Aus rechtsetzungstechnischen Gründen macht die Einführung eines Artikels 86d^{bis} indes keinen Sinn, weshalb die Bestimmung in den ersten Absatz von Artikel 86d verschoben wurde.

Absatz 2 sieht neu eine Ausnahme vom Verbot der Annahme anonymer Spenden vor. Der Gemeinderat hat die Bestimmung im Vergleich zu Ergänzungsantrag Nr. 15 Eva Gammenthaler, AL bzw. SRB Nr. 2019-578 Beschlussesziffer 4 («... Ausgenommen sind Spendentöpfe an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen, wobei der Maximalbeitrag für einen anonymen Beitrag in einem Spendentopf auf 100 Franken festzulegen ist.») redaktionell leicht angepasst. Einerseits bezieht sich die Ausnahme nicht auf Spendentöpfe, sondern vielmehr auf Beiträge im Rahmen solcher Spendentöpfe, andererseits wird der zulässige Maximalbetrag in der Bestimmung selber festgelegt und ist nicht zu einem späteren Zeitpunkt festzulegen. Der Wortlaut der Bestimmung lautet neu:

² Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt. **Ausgenommen sind Beiträge im Rahmen von Spendentöpfen an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen von maximal 100 Franken pro Person.**

Auch Antrag Nr. 22 der SBK bzw. SRB Nr. 2019-578 Beschlussesziffer 7 sah ursprünglich eine Ergänzung von Absatz 2 vor (Rückerstattung anonym eingegangener Spenden bzw. bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit stattdessen Übertragung an die Stadt Bern zur Weiterleitung an gemeinnützige Organisationen, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen Systems befassen). Der Gemeinderat hat die Bestimmung aus rechtsetzungstechnischen Gründen (inhaltliche Überladung) in einen separaten Absatz 3 verschoben und der Nachvollziehbarkeit halber eine entsprechende Anknüpfung an Absatz 2 eingefügt («Entgegen den Vorgaben von Absatz 2 anonym eingegangene Spenden...»). Schliesslich hat der Gemeinderat die Satzstellung noch leicht angepasst («... ist die Spende an die Stadt Bern zu übertragen und von dieser an gemeinnützige Organisationen **weiterzugeben**, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen Systems befassen, ~~weiterzugeben~~...»).

Artikel 86f (Veröffentlichung)

Aufgrund der Änderungen von Artikel 86d (Offenlegung von Spenden) muss der Verweis in Artikel 86f Absatz 2 angepasst werden: Die Bestimmung regelt, welche konkreten Angaben im Rahmen der Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern publiziert werden. Da Artikel 86d Absatz 4 Buchstabe c, wie weiter oben ausgeführt, auf bezogene bezahlte Arbeitszeit nicht anwendbar ist, wird an dieser Stelle stattdessen neu integral auf Artikel 86d verwiesen.

3. Zur überarbeiteten Abstimmungsbotschaft

Mit SRB Nr. 2019-578 hat der Stadtrat die Abstimmungsbotschaft aufgrund einiger wesentlicher inhaltlicher Änderungen zur Überarbeitung an den Gemeinderat zurückgewiesen. Im Vergleich zum ersten Entwurf der Abstimmungsbotschaft, die dem Stadtrat zur Genehmigung vorgelegt wurde, weist die nun überarbeitete Botschaft im Wesentlichen folgende Anpassungen auf:

- In Artikel 86b Absatz 4 und Artikel 86c Absatz 3 RPR wird neu ausdrücklich vorgesehen, dass die Frist zur Einreichung des Schlussberichts von 90 Tagen auf begründetes Gesuch hin verlängert werden kann. Die Tabelle zu den Offenlegungspflichten im Überblick (S.10) wurde mit entsprechenden Hinweisen ergänzt.
- Die überarbeitete Abstimmungsbotschaft trägt der Tatsache Rechnung, dass neu auch Personen oder Organisationen, die eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum lancieren, die Finanzierung rückwirkend offenzulegen haben, sobald feststeht, dass das Volksbegehren gültig zustandegekommen ist. Entsprechende Ergänzungen wurden einerseits im Kapitel «Das Wichtigste auf einen Blick» und andererseits im Kapitel «Die Inhalte der Vorlage» (bei den Vorschriften im Überblick [S. 8, den detaillierten Ausführungen betreffend Abstimmungs- und Wahlkampagnen [(S. 9] sowie in der Tabelle zu den Offenlegungspflichten im Überblick [S. 10]) eingefügt. Die Abstimmungsbotschaft äussert sich insbesondere auch zum Umfang der Offenlegung: Dabei sind die Aufwendungen für die Unterschriftensammlung anzugeben und ab 5000 Franken nähere Angaben zu Einnahmen und Ausgaben sowie zur Herkunft der Mittel zu machen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 86c unter Ziff. 2 weiter oben).
- Was die Definition des Spendenbegriffs gemäss Artikel 86d Absatz 1 betrifft, so wurde die Abstimmungsbotschaft dahingehend ergänzt, dass auch bezogene bezahlte Arbeitszeit erfasst werden soll. Im Kästchen «Was sind Spenden» auf S. 9 wird in diesem Zusammenhang ausgeführt, bezogene bezahlte Arbeitszeit liege namentlich vor, wenn eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber bezahlte Arbeitszeit für die Ausübung einer politischen Tätigkeit zur Verfügung stellt. Hingewiesen wird sodann darauf, dass der Gemeinderat den Spendenbegriff auf Verordnungsstufe weiter schärfen wird.
- Weil Artikel 86d Absatz 2 neu eine Ausnahme vom Verbot der Annahme anonymer Spenden vorsieht (Beiträge von maximal 100 Franken pro Person im Rahmen von Spendentöpfen), ist in der Abstimmungsbotschaft in diesem Zusammenhang nur noch von einem «grundsätzlichen» Verbot die Rede (siehe S. 5, Abschnitt zur Offenlegung von Spenden, und S. 8, Lead sowie Vorschriften im Überblick). Insbesondere wurde auf Seite 9 der Botschaft der entsprechende Abschnitt (ursprünglich «Keine Annahme anonymer Spenden», neu «Grundsätzliches Verbot anonymer Spenden») inhaltlich angepasst. Ebenfalls ergänzt wurde die tabellarische Übersicht «Die Offenlegung von Spenden im Überblick» auf Seite 11 der Botschaft.

- Artikel 86d Absatz 3 sieht neu ausdrücklich vor, wie mit – entgegen dem grundsätzlichen Verbot – eingegangenen anonymen Spenden zu Verfahren ist. Diese sind zurückzuerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende an die Stadt Bern zu übertragen, welche die Spende schliesslich weiterleitet an eine gemeinnützige Organisation, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen Systems befasst. Die Ausführungen unter «Grundsätzliches Verbot anonymer Spenden» auf Seite 9 der Botschaft wurden entsprechend ergänzt.
- In inhaltlicher Hinsicht aktualisiert wurden schliesslich die Informationen zur eidgenössischen Transparenz-Initiative auf Seite 7 der Botschaft. Der Entwurf der parlamentarischen Initiative als indirekter Gegenvorschlag befindet sich nicht mehr in der externen Vernehmlassung, sondern wird derzeit bereits in den eidgenössischen Räten beraten. Eine erste Beratung durch den Ständerat erfolgte in der Wintersession 2019.
- Die neuen Bestimmungen auf Seite 13 f. der Botschaft wurden gemäss SRB Nr. 2019-578 und unter Berücksichtigung der redaktionellen und gesetzestechnischen Anpassungen des Gemeinderats (vgl. hierzu die Ausführungen unter Ziff. 2) angepasst.

4. Zeitplan

Entgegen dem ursprünglichen Zeitplan, ist eine Inkraftsetzung im Hinblick auf die Gemeindewahlen 2020 nicht mehr möglich. Die vorgesehenen Änderungen des Reglements über die politischen Rechte werden den Stimmberechtigten der Stadt Bern voraussichtlich am 17. Mai 2020 zur Abstimmung unterbreitet. Wird die Vorlage angenommen und in der Folge durch die zuständige kantonale Stelle (Amt für Gemeinden und Raumordnung der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ, bisherige Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion [JGK]) genehmigt, beabsichtigt der Gemeinderat eine Inkraftsetzung per 1. Januar 2021.

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. Der Stadtrat nimmt die redaktionellen und gesetzestechnischen Anpassungen an der am 28. November 2019 beschlossenen Teilrevision des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen zur Kenntnis.
3. Er genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten.

Bern, 22. Januar 2020

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte gemäss SRB 2019-578 mit redaktionellen/gesetzestechnischen Anpassungen (Anpassungen gelb markiert)
- Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte gemäss SRB 2019-578 (unterzeichnet)
- Entwurf Abstimmungsbotschaft (überarbeitet nach 2. Lesung vom 28. November 2019)

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

Regelung gemäss Stadtratsbeschluss vom 28. November 2019 (mit redaktionellen / gesetzestechnischen Anpassungen)

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

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. Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden.

Art. 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. Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden.

⁴ Die Finanzierung von Initiativen und Referenden **ist** rückwirkend offenzulegen, sobald feststeht, dass sie zustande gekommen sind.

Art. 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. Ebenfalls als Spende gilt bezogene bezahlte Arbeitszeit. Der Gemeinderat regelt das Nähere durch Verordnung.

² Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt. Ausgenommen sind Beiträge im Rahmen von Spendentöpfen an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen von maximal 100 Franken pro Person.

³ Entgegen den Vorgaben von Absatz 2 anonym eingegangene Spenden sind zurückzuerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende an die Stadt Bern zu übertragen und von dieser an gemeinnützige Organisationen weiterzugeben, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen Systems befassen.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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

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.

Art. 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 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

¹ (unverändert)

² ~~Bussenverfügungen werden durch die Stadtkanzlei erlassen. Das weitere Verfahren richtet sich nach Artikel 51 ff. GV.~~

³ (unverändert)

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

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

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. Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden.

Art. 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. Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden.

⁴ Die Finanzierung von Initiativen und Referenden sind rückwirkend offenzulegen, sobald feststeht, dass sie zustande gekommen sind.

Art. 86d (neu) Offenlegung von Spenden

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

² Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt. Ausgenommen sind Spendentöpfe an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen, wobei der Maximalbetrag für einen

anonymen Beitrag in einen Spendentopf auf 100 Franken festzulegen ist. Anonym eingegangene Spenden sind wenn möglich zurückzuerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende an die Stadt Bern zu übertragen und von dieser an gemeinnützige Organisationen, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen Systems befassen, weiterzugeben.

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.

Art. 86d^{bis} (neu) Definition weitere geldwerte Leistungen

Der Gemeinderat definiert das Nähere durch Verordnung.

Art. 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.

Art. 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.

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

¹ (unverändert)

² Das Verfahren richtet sich nach Artikel 51 ff. GV.

³ (unverändert)

Bern, 28. November 2019

Namens des Stadtrats

Die 1. Vizepräsidentin

03.12.2019

X 

Signiert von: Barbara Susanne Nyffeler Friedli (Qualified Signature)

Die Stv. Ratssekretärin

03.12.2019

X 

Signiert von: Jacqueline Marie-Louise Cappis (Qualified Signature)

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

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

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 will deshalb für städtische Belange 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 Aufwendungen für die entsprechende Kampagne offenlegen. Ab 5000 Franken sind sodann nähere

Angaben nötig. Drittpersonen respektive -organisationen, welche im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Stellung beziehen und dafür Aufwendungen von 5000 Franken oder mehr vorsehen, müssen Auskunft geben über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel. Ähnliches gilt für Personen und Organisationen, die erfolgreich eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum lancieren. 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 grundsätzlich 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. Der Entwurf einer parlamentarischen Initiative als indirekter Gegenvorschlag wird derzeit in den eidgenössischen Räten behandelt. Er sieht die Verankerung höherer Schwellenwerte (namentlich 25 000 Franken für die Offenlegung von Spenden) auf Gesetzesebene 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

Im Stadtrat vertretene Parteien sowie Personen oder Organisationen, die städtische Kampagnen führen, müssen ihre Finanzierung offenlegen. Bei Spenden ab 5000 Franken muss die Identität der Spenderin oder des Spenders angegeben werden. Anonyme Spenden dürfen grundsätzlich 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.
- Personen oder Organisationen, die eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum lancieren, haben die Finanzierung rückwirkend offenzulegen, sobald feststeht, dass das Volksbegehren gültig zustande gekommen ist.
- Bei der Offenlegung der Mittelherkunft sind Spenden auszuweisen.
- Die Annahme anonymer Spenden ist grundsätzlich 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. Personen oder Organisationen, die eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum lancieren, müssen die Finanzierung rückwirkend offenlegen, sobald feststeht, dass das Volksbegehren gültig zustande gekommen ist. Dabei sind die Aufwendungen für die Unterschriftensammlung anzugeben und ab 5000 Franken nähere Angaben zu Einnahmen und Ausgaben sowie zur Herkunft der Mittel zu machen.

Grundsätzliches Verbot 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, weitere freiwillige geldwerte Leistungen sowie bezogene bezahlte Arbeitszeit (siehe Kästen). 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 grundsätzlich verboten. Zulässig sind einzig im Rahmen von Spendentöpfen an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen eingegangene Beiträge von maximal 100 Franken pro Person. Im Übrigen sind anonym eingegangene Spenden zurückzuerstatten. Ist dies nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende an die Stadt Bern zu übertragen. Diese leitet die Spende weiter an

eine gemeinnützige Organisation, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen Systems befasst.

Was sind Spenden?

Spenden im Sinne der neuen Transparenzbestimmungen sind freiwillige Geldzuwendungen, weitere geldwerte Leistungen sowie bezogene bezahlte Arbeitszeit. 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. Bezogene bezahlte Arbeitszeit liegt vor, wenn eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber bezahlte Arbeitszeit für die Ausübung einer politischen Tätigkeit zur Verfügung stellt. Der Gemeinderat wird den Spendenbegriff auf Verordnungsebene weiter schärfen.

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



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 (Listenverantwortliche)	Offenlegung der Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die Wahlkampagne Ab Aufwendungen von 5000 Franken: Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel*	Gleichzeitig mit Einreichung der Wahlvorschläge Schlussbericht 90 Tage nach dem Wahltermin (Fristverlängerung auf Gesuch hin möglich)
Kandidierende für den Stadtrat, den Gemeinderat und das Stadtpräsidium	Offenlegung der Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die persönliche Wahlkampagne Ab Aufwendungen von 5000 Franken: Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel*	Gleichzeitig mit Einreichung der Kandidatur Schlussbericht 90 Tage nach dem Wahltermin (Fristverlängerung auf Gesuch hin möglich)
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 (Fristverlängerung auf Gesuch hin möglich)
Personen oder Organisationen, die eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum lancieren	Offenlegung der Höhe der Aufwendungen für die Unterschriftensammlung Ab Aufwendungen von 5000 Franken: Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel*	Sobald feststeht, dass das Volksbegehren gültig zustande gekommen ist und zur Abstimmung gelangen wird

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

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

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 hin-

gegen 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.

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.

Die Offenlegung von Spenden im Überblick

Spendenart	Form der Offenlegung
Anonyme Spenden	Annahme grundsätzlich verboten (Ausnahme: im Rahmen von Spendentöpfen an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen eingegangene Beiträge von bis zu 100 Franken pro Person)
Grossspenden ab 5000 Franken	Einzeln mit Bekanntgabe der Identität der Spenderin oder des Spenders
Mittlere Spenden ab 1000 Franken und unter 5000 Franken	Einzeln 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

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.

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 Polizeinspektorat 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. Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden.

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 Stadt-

kanzlei 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. Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden.

4 Die Finanzierung von Initiativen und Referenden ist rückwirkend offenzulegen, sobald feststeht, dass sie zustande gekommen sind.

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. Ebenfalls als Spende gilt bezogene bezahlte Arbeitszeit. Der Gemeinderat regelt das Nähere durch Verordnung.

2 Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt. Ausgenommen sind Beiträge im Rahmen von Spendentöpfen an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen von maximal 100 Franken pro Person.

3 Entgegen den Vorgaben von Absatz 2 anonym eingegangene Spenden sind zurückzuerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende an die Stadt Bern zu übertragen und von dieser an gemeinnützige Organisationen weiterzugeben, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen Systems befassen.

4 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.
- 5 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.
- 6 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 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 ducem. 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 simullacra, hunc et omnium inventorem artium ferunt, hunc Latinitatis ducem. Post hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in ver iurant aque 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.

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.

Die Stadtratspräsidentin:
Barbara Nyffeler

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?

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