

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

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 Juni 2017 bereits den vierten Zwischenbericht in diesem Zusammenhang und bedauerte darin die Tatsache, dass die Schweizer Behörden an ihrer Haltung festhalten, 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. An seiner Sitzung vom 21. Januar 2018 beschloss der Bundesrat indes, dem Parlament zu beantragen, den Stimmberechtigten die Volksinitiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen. Wann die Volksinitiative zur Abstimmung gelangen wird, steht derzeit noch nicht fest. Auch im Kanton Bern ist in der nächsten Zeit nicht mit dem Erlass von Transparenzbestimmungen zu rechnen (vgl. Ziff. 2.2). Es existieren derzeit somit weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene Transparenzvorschriften in Bezug auf die Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen.

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

Verdeckte Zahlungen an politische Akteure beeinträchtigen die Abstimmungs- und Wahlfreiheit und schaden zudem der Reputation der Politik. Hauptzweck der Transparenzbestimmungen ist es, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu gewährleisten 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 politischen Kampagnen 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 Budgets für ihre Wahlkampagnen offen. Sofern das Budget Fr. 5 000.00 [Variante: Fr. 1 000.00] oder mehr beträgt, ist zudem die Herkunft der Mittel offenzulegen.
- **Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung öffentlich Position beziehen und dafür ein Budget von Fr. 5 000.00 [Variante: Fr. 1 000.00] oder mehr vorsehen**, legen die Herkunft der Mittel für die entsprechende Abstimmungskampagne offen.
- Bei der Offenlegung der Mittelherkunft sind **Geld- und Sachzuwendungen Dritter** auszuweisen, wobei bei Spenden ab Fr. 5 000.00 [Variante: Fr. 1 000.00] pro Person und Jahr die Identität der jeweiligen Spenderin oder des jeweiligen Spenders offenzulegen ist. Die Annahme anonymer Geld- und Sachzuwendungen ist untersagt.

Die offengelegten Informationen werden 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 sind zur Thematik der Transparenz in der Politikfinanzierung mehrere parlamentarische Vorstösse behandelt worden. So forderten die beiden Motionen Glätti 15.3714 «Politische Kampagnen zu Wahlen und Abstimmungen» und 15.3715 «Transparenz über die Parteienfinanzierung» die 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 verlangt, 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.

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, da die vorgesehenen Regelungen aus seiner Sicht nicht mit den Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz wie namentlich der direkten Demokratie und des Föderalismus vereinbar sind und übermässige Kosten für eine wirksame Kontrolle verursachen würden. Die entsprechende Botschaft des Bundesrats vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» wurde im November in der staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-SR) behandelt. Die SPK-SR steht dem Anliegen der Initiatinnen und Initianten offenbar positiver gegenüber als der Bundesrat und hat beschlossen, die Verwaltung zu beauftragen, Möglichkeiten für einen Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative zu prüfen. Im Januar will die Kommission entscheiden, ob sie einen direkten oder einen indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative ausarbeiten möchte (vgl. Medienmitteilung der SPK-SR vom 9. November). Wann die Volksinitiative und/oder ein allfälliger Gegenvorschlag zur Abstimmung gelangen werden, steht derzeit noch nicht fest.

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. Bestehende Transparenzregelungen im Vergleich

In der Schweiz kennen einzig die Kantone Tessin, Genf und Neuenburg Vorschriften zur Transparenz in der Politikfinanzierung. Bei diesen kantonalen Regelungen werden die Parteien sowie weitere politische Akteure (Kandidierende, teilweise auch Komitees) zur Offenlegung ihrer Spendenlisten verpflichtet. 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 betreffenden Transparenzvorschriften 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.

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 Organisationen, 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 Wahlergebnis anerkannt werden, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger soll 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 beeinträchtigen die Abstimmungs- und Wahlfreiheit. 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 KRISIE, 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. Die Gewährleistung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit als Hauptinteresse, aber auch die Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Politik und die Korruptionsprävention stellen gewichtige öffentliche Interessen dar, die hinter dem vorliegenden Regelungsvorschlag stehen.

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 Kantonsebene 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 be-

schränkt (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 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 und Kampagnen» 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 Wahl- und Abstimmungskampagnen 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)*

Gemäss Artikel 36 Absatz 1 RPR sind Wahlvorschläge 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, das Budget für ihre Wahlkampagne offenzulegen und ab einem bestimmten Schwellenwert über 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, ihr persönliches Budget für ihre Wahlkampagne offenzulegen und ab einem bestimmten Schwellenwert über die Herkunft der Mittel Rechenschaft abzulegen.

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

Ebenfalls den Offenlegungspflichten unterstellt werden Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung öffentlich Position beziehen, sofern das entsprechende Budget einen gewissen Schwellenwert übersteigt. Das öffentliche Interesse an einer Offenlegung ist hier nicht geringer als bei den Parteien oder Kandidierenden: So können etwa Komitees, die im Hinblick auf eine Abstimmung gebildet werden (sog. Ad-Hoc Komitees), durchaus grösseren Einfluss auf einen Abstimmungskampf 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 etwas 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 kantonaler 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. Der zusätzlichen Erfassung von Initiativ- und Referendumskomitees kommt jedoch kaum eine selbständige Bedeutung zu, da diese nach Zustandekommen der Initiative oder des Referendums durch Buchstabe d (Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung öffentlich Position beziehen) erfasst werden. An der Offenlegung der Finanzierung einer Unterschriftensammlung besteht kaum ein hinreichendes öffentliches Interesse, welches die Pflicht zur Offenlegung sowie den mit der Durchsetzung verbundenen Verwaltungsaufwand rechtfertigen würde.

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 Bundesbene 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 politischen Kampagnen auf städtischer Ebene Bericht zu erstatten. Für die Offenlegung von Geld- und Sachzuwendungen Dritter ist Artikel 86d anwendbar.

Art. 86b (neu) Wahlkampagnen

Personen oder Organisationen, die im Vorfeld von städtischen Wahlen Wahlvorschläge für den Stadtrat oder den Gemeinderat einreichen (Art. 37 RPR), sind verpflichtet, die Höhe des Budgets für die Wahlkampagne offenzulegen. Gleichzeitig werden auch die Kandidierenden verpflichtet, die Höhe ihres persönlichen Budgets für die 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. Nicht den Offenlegungspflichten unterstellt werden hingegen weitere Personen oder Organisationen, die eine Wahlkampagne anderweitig als durch Geld- oder Sachzuwendungen an die Parteien oder Kandidierenden finanziell unterstützen (z.B. der Fall, dass ein Verband in Inseraten auf seiner Website oder in seiner Zeitschrift selbständig für einen Wahlvorschlag wirbt und nicht zugunsten der Partei oder kandidierenden Person ein Gratisinserat aufschaltet). Aufgrund der Tatsache, dass solche Konstellationen in der Praxis von eher untergeordneter Bedeutung sein dürften und deren Erfassung mit grösseren praktischen Schwierigkeiten verbunden wäre, erscheint dies vertretbar.

Solange das entsprechende Wahlkampagnenbudget den Schwellenwert von Fr. 5 000.00 [*Variante: Fr. 1 000.00*] nicht erreicht, ist über die Herkunft der Mittel keine Rechenschaft abzugeben. 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 Mittel nicht gewichtig genug. Erst wenn das Budget einen Betrag von Fr. 5 000.00 [*Variante: Fr. 1 000.00*] erreicht, ist die Herkunft der Mittel offenzulegen. Für die Offenlegung von Geld- und Sachzuwendungen Dritter ist Artikel 86d anwendbar.

Die Offenlegung des Wahlkampagnenbudgets hat mit Einreichung der Listen zu erfolgen, d.h. spätestens am 76. Tag vor dem Wahltag (Art. 37 RPR). Spätestens 60 Tage nach dem Wahltermin ist eine Schlussabrechnung bei der Stadtkanzlei einzureichen.

Art. 86c (neu) Abstimmungskampagnen

Ebenfalls den Offenlegungspflichten unterstellt werden Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung öffentlich Position beziehen. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit soll indes nicht jedes Engagement für eine politische Sache als Abstimmungskampagne im Sinne von Artikel 86c gelten. Erst wenn ein Betrag von Fr. 5 000.00 [*Variante: Fr. 1 000.00*] oder mehr für einen entsprechenden Zweck vorgesehen ist, liegt eine Abstimmungskampagne im Sinne der städtischen Transparenzregelung vor, die der Stadtkanzlei gemeldet werden muss und für die Bericht über die Herkunft der Mittel erstattet werden muss. Für die Offenlegung von Geld- und Sachzuwendungen Dritter ist Artikel 86d anwendbar.

Die Meldung der Abstimmungskampagne bzw. die Offenlegung der Mittel hat spätestens 30 Tage vor dem Abstimmungstag zu erfolgen. Spätestens 60 Tage nach dem Abstimmungstermin ist eine Schlussabrechnung bei der Stadtkanzlei einzureichen.

Art. 86d (neu) Geld- und Sachzuwendungen Dritter

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 Wahl- bzw. Abstimmungskampagne (Art. 86b und Art. 86c) sind insbesondere die Geld- und Sachzuwendungen Dritter offenzulegen.

Neben den Geldspenden werden auch Sachzuwendungen Dritter erfasst. Dies entspricht Sinn und Zweck der Transparenzbestimmungen. So wäre sachlich kaum nachvollziehbar, weshalb eine Geldspende deklariert werden müsste, hingegen keine Offenlegungspflicht bestehen würde, wenn ein Dritter für eine politische Kampagne Druckerzeugnisse im entsprechenden Wert unentgeltlich zur Verfügung stellt. Die Beschränkung auf Geldleistungen würde damit Umgehungsmöglichkeiten schaffen und wäre auch mit Blick auf das allgemeine Gleichbehandlungsgebot problematisch. Für

die Bewertung von Sachleistungen ist auf den Verkehrs- bzw. Marktwert einer Leistung abzustellen.

Bei der Offenlegung von Geld- und Sachzuwendungen Dritter 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 pro Person und Jahr gelten als Grossspenden und sind unter Bekanntgabe der Identität der jeweiligen Spenderin oder des jeweiligen Spenders auszuweisen. Damit wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. So kann es nicht darum gehen, 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, und geht damit erst ab einem Betrag von Fr. 10 000.00 von einer Grossspende aus. 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. Für die Stadt Bern erscheint ein Schwellenwert von Fr. 5 000.00, wie ihn beispielsweise auch die Kantone Neuenburg und Tessin vorsehen, angemessen.

Mittlere Spenden (Bst. b): Spenden zwischen Fr. 1 000.00 und Fr. 5 000.00 pro Person und Jahr gelten als mittlere Spenden und sind betragsmässig auszuweisen. Die Identität der Spenderinnen und Spender wird im Gegensatz zu den Grossspenden nicht offengelegt. Bei den 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 pro Person und Jahr gelten als Kleinspenden. Sie müssen nicht einzeln und betragsmässig ausgewiesen werden. Es reicht, wenn die Gesamtsumme der Kleinspenden bekanntgegeben wird.

Variante:

Bei der Offenlegung von Geld- und Sachzuwendungen Dritter werden, abhängig von der Höhe der betreffenden Zuwendung, zwei Kategorien unterschieden, die unterschiedlich ausgewiesen werden müssen:

Grossspenden (Bst. a):

Spenden ab Fr. 1 000.00 pro Person und Jahr gelten als Grossspenden und sind unter Bekanntgabe der Identität der jeweiligen Spenderin oder des jeweiligen Spenders auszuweisen. Damit wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. So kann es nicht darum gehen, 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. Der Schwellenwert von Fr. 1 000.00 ist tiefer als vergleichbare Werte in bislang schweizweit bestehenden Transparenzbestimmungen. So sehen beispielsweise die Kantone Neuenburg und Tessin für die Offenlegung von Geld- und Sachzuwendungen einen Schwellenwert von Fr. 5 000.00 vor. Auf Bundesebene geht die Transparenz-Initiative sogar erst ab einem Betrag von Fr. 10 000.00 von einer offenzulegenden Grossspende aus. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Transparenzregelung der Stadt Bern, jedenfalls soweit ersichtlich, um die erste solche auf kommunaler Ebene handelt und auf Gemeindeebene schon früher von einer Beeinflussung des politischen Akteurs oder der politischen Akteurin ausgegangen werden kann.

Kleinspenden (Bst. b):

Spenden bis Fr. 1 000.00 pro Person und Jahr gelten als Kleinspenden. Sie müssen nicht einzeln und betragsmässig ausgewiesen werden. Es reicht, wenn die Gesamtsumme der Kleinspenden bekanntgegeben wird.

Personen oder Organisationen, die über die Herkunft ihrer Mittel Bericht erstatten müssen, haben Grossspenden gemäss Absatz 1 Buchstabe a, die nach der Berichterstattung eingehen, umgehend der Stadtkanzlei zu melden. Damit wird sichergestellt, dass eine Spende, 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.

Da die Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern nur möglich ist, wenn eine Spende nicht anonym getätigt wird, ist die Annahme anonymer Geld- und Sachzuwendungen untersagt.

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 Artikel 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. Solchen Organisationen können damit keine Rechte und Pflichten auferlegt werden. 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) fungiert die verantwortliche Person entsprechend als Adressatin einer allfälligen Busse.

Die Stadtkanzlei ist berechtigt, weitere Auskünfte zu verlangen und in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu nehmen. Selbstverständlich ist dabei der Persönlichkeitsschutz zu beachten.

Art. 86f (neu) Veröffentlichung

Die offengelegten Informationen werden durch die Stadtkanzlei elektronisch publiziert und so der Öffentlichkeit umfassend zur Verfügung gestellt. 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 als Adressatin einer allfälligen Busse fungiert.

Der mögliche Strafrahmen ist durch die kantonalrechtliche 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 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 für das Gemeindebussenverfahren zuständig. Die fachlich zuständige Stelle (hier die Stadtkanzlei) ist für die Sachverhaltsermittlung zuständig und das Polizeiinspektorat erlässt gestützt darauf allfällige Bussenverfügungen. Da sich diese Zentralisierung des Gemeindebussenverfahrens beim Polizeiinspektorat bewährt hat, und die Zuständigkeit des Polizeiinspektorats bereits in der OV vorgesehen ist, scheint die ausdrückliche Regelung in Artikel 96 RPR, wonach die Stadtkanzlei für den Erlass von Bussenverfügungen zuständig ist, nicht sinnvoll und soll sie bei dieser Gelegenheit gestrichen werden. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Organisation der Stadtverwaltung in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegt (Art. 100 Abs. 2 Bst. a GO).

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. Zeitplan

Änderungen des Reglements über die politischen Rechte unterstehen dem obligatorischen Referendum (Art. 36 Bst. b GO). Damit die neuen Bestimmungen betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen im Hinblick auf die nächsten Gemeindewahlen 2020 in Kraft treten können, sollte die Volksabstimmung spätestens im November 2019 stattfinden.

8. Vernehmlassung

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, XX.XX.XXXX

Der Gemeinderat

Beilage:

- Entwurf Änderungserlass: Reglement über die politischen Rechte; Teilrevision
- Entwurf Botschaft an die Stimmberechtigten