

**Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Abstimmungs- und Wahlkampagnen: Änderung Reglement über Abstimmungen und Wahlen**

Beschluss und Botschaft; Direktion Präsidiales und Finanzen

**1. Ausgangslage**

Am 31. Mai 2021 erklärte das Parlament die Motion V2101 «Offenlegung der Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees» erheblich und erteilte damit dem Gemeinderat den Auftrag, im Rahmen eines Reglements Bestimmungen für transparente Politikfinanzierung vorzuschlagen. Mit dem vorliegenden Geschäft unterbreitet der Gemeinderat dem Parlament eine entsprechende Änderung des Reglements vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (RAW). Diese sieht vor, dass der Gemeinderat Einzelheiten durch Verordnung regelt. Die Änderung der Verordnung vom 9. Februar 2005 über Abstimmungen und Wahlen liegt damit in der Kompetenz des Gemeinderats (zu den vorgesehenen Inhalten siehe hinten Ziff. 3.4).

**2. Offenlegungsvorschriften in anderen Gemeinwesen**

**2.1 Bund**

Am 23. Oktober 2022 sind die neuen Bundesvorschriften für Transparenz in der Politikfinanzierung in Kraft getreten. Sie gehen auf eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zurück und sind in Art. 76b ff. des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)<sup>1</sup> sowie in der ausführenden Verordnung vom 24. August 2022 über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VPofi)<sup>2</sup> enthalten. Im Wesentlichen sieht der Bund Folgendes vor:

- Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien müssen jährlich ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Wert von mehr als CHF 15'000 pro Person und Jahr offenlegen. Weiter haben sie Beiträge ihrer Mandatsträgerinnen und Mandatsträger anzugeben.<sup>3</sup>
- Bei Abstimmungen und Nationalratswahlen müssen die kampagnenführenden Akteurinnen und Akteure die Finanzierung ihrer Kampagnen vor der Abstimmung oder der Wahl offenlegen, wenn sie für diese Kampagnen mehr als CHF 50'000 budgetiert haben. Dabei müssen sie die budgetierten Einnahmen und die Zuwendungen offenlegen, die in den letzten 12 Monaten vor der Abstimmung oder Wahl erfolgten und den Wert von CHF 15'000 pro Person und Kampagne überschreiten. Nach der Abstimmung oder der Wahl müssen sie die Schlussrechnung über die Einnahmen und Zuwendungen offenlegen.<sup>4</sup>
- Bei Zuwendungen im Wert von mehr als CHF 15'000 sind Wert, Datum, Name, Vorname und Wohnsitzgemeinde oder Firma und Sitz der Urheberin oder des Urhebers offenzulegen.<sup>5</sup> Unter den Begriff der Zuwendungen fällt jede freiwillige Gewährung eines unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen Vorteils (neben Geldzuwendungen und Sachleistungen insbes. auch die Erbringung ganz oder teilweise unentgeltlicher Dienstleistungen, sofern diese üblicherweise kommerziell erbracht werden).<sup>6</sup> Die Annahme anonymer Zuwendungen ist verboten.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> SR 161.1

<sup>2</sup> SR 161.18

<sup>3</sup> Art. 76b Abs. 1 und 2 BPR und Art. 3 VPofi.

<sup>4</sup> Art. 76c Abs. 1, 2 und 4 BPR, zur nachträglichen Offenlegungspflicht bei Ständeratswahlen siehe Art. 76c Abs. 3 BPR.

<sup>5</sup> Siehe Art. 76d Abs. 4 und 5 BPR.

<sup>6</sup> Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 24. Oktober 2019 zur Parlamentarischen Initiative Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, in BBl 2019 S. 7875 ff., S. 7887 (nachfolgend: Bericht SPK); und Art. 2 Bst. b und c VPofi.

<sup>7</sup> Art. 76h Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 BPR.

- Die Einhaltung der Vorgaben wird durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) kontrolliert, wobei diese nur stichprobenweise oder auf Verdacht eine materielle Kontrolle durchführt. Die Angaben werden durch die EFK – ohne Korrekturen – im Internet veröffentlicht.<sup>8</sup>
- Bei vorsätzlicher Verletzung der Offenlegungspflichten droht Busse bis CHF 40'000.<sup>9</sup>

Die Kantone bleiben auch nach Inkrafttreten der bundesrechtlichen Transparenzvorschriften zuständig, für die Ausübung der politischen Rechte auf kantonaler Ebene Transparenzbestimmungen zu erlassen.<sup>10</sup>

## 2.2 Stadt Bern

Die Stimmberechtigten der Stadt Bern haben an der Volksabstimmung vom 27. September 2020 die Teilrevision des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR) betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen mit deutlicher Mehrheit (88,35 % Ja-Stimmen) angenommen. Die neuen Vorschriften und die zugehörigen Ausführungsbestimmungen<sup>11</sup> sind am 1. Januar 2022 in Kraft getreten und enthalten folgende Vorgaben:

- Die im Stadtrat vertretenen Parteien müssen jährlich ihre Einnahmen und Ausgaben offenlegen und insbesondere Bericht über die Herkunft ihrer Mittel sowie die mitfinanzierten Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf städtischer Ebene erstatten.<sup>12</sup>
- Personen oder Organisationen, die im Vorfeld von städtischen Wahlen Wahlvorschläge für den Stadtrat oder den Gemeinderat einreichen, sowie Kandidierende für den Stadtrat, den Gemeinderat und das Stadtpräsidium müssen mit der Einreichung des Wahlvorschlags die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die Wahlkampagne offenlegen. Betragen die Aufwendungen CHF 5'000 oder mehr, ist über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel Bericht zu erstatten. Bis 90 Tage nach den Wahlen ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen.<sup>13</sup>
- (Andere) Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen und dafür Aufwendungen von CHF 5'000 oder mehr vorsehen, sind verpflichtet, die Kampagne zu melden und vorgängig über die (geplanten) Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel Bericht zu erstatten. Bis 90 Tage nach dem Urnengang ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen. Eine nachträgliche Offenlegungspflicht gilt schliesslich für Personen oder Organisationen, die Unterschriften für eine Initiative, ein Referendum oder einen Volksvorschlag sammeln und hierfür CHF 5'000 oder mehr aufgewendet haben.<sup>14</sup>
- Spenden ab CHF 5'000 pro Person und Jahr bzw. Kampagne sind unter Angabe der Identität der jeweiligen Spenderin oder des jeweiligen Spenders auszuweisen. Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.<sup>15</sup> Unter Letztere fallen Sach- und Dienstleistungen Dritter, die kostenlos oder bewusst unter dem Verkehr- bzw. Marktwert zur Verfügung gestellt werden.<sup>16</sup> Ebenfalls als Spende gilt gestützt auf eine ausdrückliche Regelung im Reglement bezogene bezahlte Arbeitszeit.<sup>17</sup>
- Die Annahme anonymer Spenden ist grundsätzlich verboten, mit Ausnahme von Beiträgen im Rahmen von Spendentöpfen an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen von bis zu CHF 100 pro Person.<sup>18</sup>
- Die Angaben werden durch die Stadtkanzlei auf dem Weg der Selbstdeklaration erhoben, nur stichprobenweise inhaltlich überprüft und laufend elektronisch veröffentlicht.<sup>19</sup>
- Widerhandlungen werden mit Busse bis zu CHF 5'000 bestraft.<sup>20</sup>

<sup>8</sup> Art. 76e und Art. 76f BPR; Art. 11 ff. VPofl.

<sup>9</sup> Art. 76j BPR.

<sup>10</sup> Siehe Art. 76k BPR, wonach die Kantone sogar strengere Vorschriften für die Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene erlassen dürfen.

<sup>11</sup> Art. 27a ff. der Verordnung vom 23. März 2005 über die politischen Rechte (VPR).

<sup>12</sup> Art. 86a RPR.

<sup>13</sup> Art. 86b RPR.

<sup>14</sup> Art. 86c RPR.

<sup>15</sup> Art. 86d Abs. 1 und 4 RPR.

<sup>16</sup> Art. 27c Abs. 1 VPR, in Einklang mit den Materialien.

<sup>17</sup> Art. 86d Abs. 1 Satz 2 RPR (das Parlament hat diese Ergänzung gegen den Antrag des Gemeinderats beschlossen).

<sup>18</sup> Art. 86d Abs. 2 RPR; die Ausnahme wurde gegen den Antrag des Gemeinderats aufgenommen.

<sup>19</sup> Art. 86e f. RPR.

<sup>20</sup> Art. 86f i.V.m. Art. 96 Abs. 1 RPR.

Seit dem Inkrafttreten der Stadtberner Transparenzvorschriften hat die Stadtkanzlei bereits verschiedene Meldungen veröffentlicht.<sup>21</sup>

### 2.3 Weitere Vorschriften und Bestrebungen

Auf kantonaler Ebene existieren Vorschriften über die Transparenz in der Politikfinanzierung in den Kantonen Genf, Neuenburg und Tessin und seit kurzem – aufgrund von erfolgreich lancierten Volksinitiativen – sodann in den Kantonen Fribourg und Schwyz.<sup>22</sup>

Im Kanton Bern hat der Grosse Rat am 9. Dezember 2021 entgegen dem Antrag des Regierungsrats die Motion Nr. 060-2021 «Transparenz über Politikfinanzierung – auch kantonal» angenommen. Der Regierungsrat des Kantons Bern ist damit beauftragt, gesetzliche Grundlagen für die Offenlegung der Finanzierung u.a. der kantonalen Wahl- und Abstimmungskampagnen auszuarbeiten. Näheres ist zwar noch nicht bekannt. Es ist aber davon auszugehen, dass sich der Regierungsrat an den neuen Bundesbestimmungen orientieren wird.<sup>23</sup>

In einigen grösseren Gemeinden im Kanton Bern sind parlamentarische Vorstösse hängig, welche die Einführung kommunaler Transparenzvorschriften zum Gegenstand haben.

## 3 Umsetzung der Motion

### 3.1 Rechtlicher Rahmen

Die Ausgestaltung politischer Rechte auf kommunaler Ebene gilt als typischer Autonomiebereich der Gemeinden im Kanton Bern.<sup>24</sup> Gemeinden dürfen daher im Bereich von kommunalen Wahlen und Abstimmungen Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Akteuren und Kampagnen erlassen.

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte schützt namentlich die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.<sup>25</sup> Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können.<sup>26</sup> Vorschriften über die Transparenz in der Politikfinanzierung dienen dem Schutz der freien Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen: Indem die Identität von Personen bekanntgegeben wird, welche die relevanten politischen Akteure durch bedeutende Zuwendungen unterstützten, und indem die Finanzierung der politischen Parteien und Kampagnen offengelegt wird, können sich die Stimmberechtigten ein umfassenderes Bild machen über die Finanzierungsströme und allfällige Abhängigkeiten.<sup>27</sup> Des Weiteren kann Transparenz in der Politikfinanzierung das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik stärken und der Korruption vorbeugen. Offenlegungsvorschriften dienen damit legitimen öffentlichen Interessen.

Aus rechtlicher Sicht sind bei der Ausgestaltung der Vorschriften die allgemeinen Rechtsgrundsätze staatlichen Handelns zu beachten, vorab das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Rechtsgleichheitsgebot. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Erhebung und Veröffentlichung von Daten zur Finanzierung von Parteien oder Kampagnen namentlich das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>28</sup> berührt und mit den Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung vereinbar sein muss. Weil mit der Offenlegung der Identität eines Spenders oder einer Spenderin sodann regelmässig Rückschlüsse auf dessen/deren politische Ansichten möglich sind und es sich hierbei um besonders schützenswerte Personendaten handelt,<sup>29</sup> gelten hohe Anforder-

<sup>21</sup> <https://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/abstimmungen-und-wahlen/offenlegung-politikfinanzierung/publikation>.

<sup>22</sup> Für einen Überblick siehe den Bericht SPK (Fn. 6), S. 7879 f.

<sup>23</sup> Siehe Stellungnahme des Kt.Bern vom 16. März 2022 im Rahmen der Vernehmlassung zur VPofI, <https://www.rr.be.ch/de/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=6b3e6d3d3c6d49a9a353b223d4ca0429>.

<sup>24</sup> UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in MÜLLER/FELLER (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Auf. 2021, S. 153 ff., N 47.

<sup>25</sup> Art. 34 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101).

<sup>26</sup> BGE 145 I 282 E. 4.1.

<sup>27</sup> Vgl. PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. 2021, § 52 N 1910; ANDREA TÖNDURY, Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit, in ZBI 2018 S. 563 ff., v.a. S. 574.

<sup>28</sup> Art. 13 Abs. 2 BV.

<sup>29</sup> Art. 3 Bst. a des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04).

rungen an die Bestimmtheit einer reglementarischen Grundlage für die behördliche Datenbearbeitung.<sup>30</sup>

### 3.2 Regelungsort

Das Reglement über Abstimmungen und Wahlen gilt für Volksabstimmungen und -wahlen in Angelegenheiten der Gemeinde Köniz und für die Durchführung von eidgenössischen und kantonalen Volksabstimmungen und -wahlen (Art. 1 RAW). Die neuen Vorschriften sollen den Stimmberechtigten ermöglichen, ihre Entscheidung zu kommunalen Wahlen und Abstimmungen in Kenntnis der Finanzierung von politischen Akteuren und Kampagnen zu treffen. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht (und eine entsprechende Voranfrage beim AGR hat dies bestätigt), die neuen Vorschriften in das RAW einzufügen (neues Kapitel Va.). Änderungen des RAW unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung.<sup>31</sup>

### 3.3 Grundzüge der Vorlage

Der Gemeinderat hat sich bei der Ausgestaltung der Vorlage wesentlich an den bundesrechtlichen Bestimmungen und an der Regelung der Stadt Bern orientiert. Einerseits ist davon auszugehen, dass auch der Regierungsrat bei der Ausarbeitung kantonaler Transparenzvorschriften die neuen Vorschriften des Bundes (und allenfalls auch jene der Stadt Bern) berücksichtigen wird. Andererseits stellen sich im Zusammenhang mit der Anwendung von Offenlegungsvorschriften zahlreiche zum Teil komplexe praktische Fragen. Es scheint sinnvoll, wenn die Gemeinde bei deren Beantwortung auch auf die Hilfsinstrumente und Praxis zu den Bestimmungen von Bund und Stadt Bern zurückgreifen könnte. Nachfolgend werden die Grundzüge der Vorlage skizziert. Für Näheres wird auf die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen.<sup>32</sup>

### Geltungsbereich

Für die im Gemeindeparlament und im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien sieht Art. 61a RAW eine kampagnenunabhängige Pflicht zur periodischen Offenlegung ihrer Finanzierung vor. Eine solche wird zwar in der Motion soweit ersichtlich nicht ausdrücklich gefordert. Weil die in Parlament und Gemeinderat vertretenen politischen Parteien indes auch unabhängig von einer konkreten Abstimmungs- oder Wahlkampagne, über ihre Vertreter, Einfluss auf die politischen Geschäfte der Gemeinde nehmen können, besteht ein legitimes öffentliches Interesse an einer entsprechenden Offenlegung. Die meisten Gemeinwesen, welche Vorschriften zur Transparenz in der Politikfinanzierung kennen, sehen vergleichbare Offenlegungspflichten vor.<sup>33</sup>

Offenlegungspflichtig sind nach Art. 61b weiter alle Akteure, die im Vorfeld einer kommunalen Wahl oder Abstimmung eine Kampagne führen und hierfür Aufwendungen von CHF 5'000 oder mehr vorsehen. Die Rechtsform ist nicht entscheidend. Neben den – allenfalls bereits im Parlament und Gemeinderat vertretenen – politischen Parteien werden namentlich auch natürliche Personen, Abstimmungskomitees oder Interessenverbände erfasst. Indem eine Offenlegungspflicht erst ab vorgesehenen Aufwendungen von CHF 5'000 besteht, ist sichergestellt, dass die Kampagne eine gewisse Intensität aufweist und ein hinreichendes öffentliches Interesse die Offenlegung der Finanzierung rechtfertigt. Ein Schwellenwert von CHF 5'000 (anstelle von CHF 3000 gemäss dem Motionstext) schlug der Gemeinderat im Übrigen bereits in seiner Antwort auf die Motion V2101 vor, dies auch zur Minimierung des Bürokratieaufwands. Die Motionärin erklärte sich anlässlich der parlamentarischen Diskussion einverstanden.<sup>34</sup>

Nicht erfasst werden Akteure, die Unterschriften für ein Volksbegehren sammeln. Durch die Unterschriftensammlung für Initiative, Referendum oder Volksvorschlag wird nur bezweckt, über einen Gegenstand zu einem späteren Zeitpunkt abstimmen zu lassen. Die grundrechtlich geschützte Abstimmungsfreiheit ist damit noch nicht unmittelbar betroffen, was eine unterschiedliche Behandlung im Vergleich zu Abstimmungs- oder Wahlkampagnen rechtfertigt. Die Unter-

<sup>30</sup> Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Bst. a KDSG.

<sup>31</sup> Art. 32 Bst. c der Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004.

<sup>32</sup> Siehe Beilage 3.

<sup>33</sup> Siehe für den Bund Art. 76b BPR, für den Kanton Fribourg Art. 8 des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 über die Politikfinanzierung (PoFiG-FR, für die im Register eingetragenen politischen Organisationen), für den Kanton Schwyz § 4 des Transparenzgesetzes vom 6. Februar 2019 (TPG, alle Parteien, aber nur Offenlegung einer Liste der Parteispenden) und für die Stadt Bern Art. 86a RPR.

<sup>34</sup> Siehe Beilage 1, S. 3; Protokoll zur Parlamentssitzung vom 31. Mai 2021, Votum Descombes.

schriftensammlung wird denn auch auf Bundesebene nicht von den Transparenzvorschriften erfasst. Anders als die Stadt Bern sieht die Vorlage sodann keine Sonderregelung für Wählergruppen und Kandidierende vor. Aus Sicht des Gemeinderats ist eine Meldung schon bei Einreichung der Wahlvorschläge nicht sinnvoll, da sie weit im Vorfeld der Gemeindewahlen erfolgen würde und damit kaum zuverlässig wäre. Wählergruppen und Kandidierende sind über Art. 61b hinreichend erfasst.

### **Offenlegungspflichtige Angaben**

Die politischen Parteien bzw. die Akteure, welche Abstimmungs- und Wahlkampagnen führen, haben ihre Einnahmen bzw. die für die Kampagne budgetierten Mittel offenzulegen. In Anlehnung an die bundesrechtlichen Offenlegungsvorschriften sehen Art. 61a und Art. 61b keine Offenlegung auch der verschiedenen Ausgaben vor.<sup>35</sup>

Spenden ab einem Wert von CHF 5'000 pro Urheberin oder Urheber und Jahr oder Kampagne sind unter Angabe der Identität des Spenders oder der Spenderin offenzulegen (Art. 61c Abs. 2 und 5). Hierbei handelt es sich um eines der Kernelemente der Vorlage: Indem die Identität von Personen bekanntgegeben wird, welche die relevanten politischen Akteure durch bedeutende Zuwendungen unterstützten, können sich die Stimmberechtigten ein umfassenderes Bild machen über die Finanzierungsströme und allfällige Abhängigkeiten. Die Vorlage geht dabei – ebenso wie der Bund und die Stadt Bern – von einem weiten Spendenbegriff aus: Als Spenden gelten nach Art. 61c Abs. 1 nicht nur Geldzuwendungen, sondern auch weitere freiwillige geldwerte Leistungen an politische Parteien sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen. Erfasst sind damit namentlich auch unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Sachleistungen und Dienstleistungen.<sup>36</sup> Entgegen der Motion soll die Identität aber erst ab einem Wert der Spende von CHF 5'000 (und nicht bereits ab CHF 3'000) offengelegt werden müssen. Die Identitätsbekanntgabe stellt einen erheblichen Eingriff in das Recht des Spenders oder der Spenderin auf informationelle Selbstbestimmung dar, weshalb ein höherer Schwellenwert als in der Motion gefordert sachgerecht erscheint (siehe die Ausführungen zum Schwellenwert nach Art. 61b Abs. 1).

Die Annahme anonymer Spenden ist verboten (Art. 61d).

### **Umsetzung der Offenlegungspflicht**

Die im Gemeindeparlament und im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien haben ihre Einnahmen inklusive Spenden jeweils bis am 30. Juni für das vorangehende Kalenderjahr offenzulegen (Art. 61a Abs. 3). Akteure, die für eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne offenlegungspflichtig sind, haben bis spätestens 45 Tage vor dem Urnengang Meldung zu erstatten. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Angaben rechtzeitig veröffentlicht werden können, damit die Stimmberechtigten sie im Rahmen ihrer Meinungsbildung berücksichtigen können. Bis 90 Tage nach dem Urnengang haben sie schliesslich eine Schlussrechnung einzureichen (Art. 61b Abs. 3 und 4).

Die für den Vollzug der Vorschriften zuständige Stelle wird der Gemeinderat festlegen. Sie nimmt die Meldungen der politischen Parteien und Akteure entgegen und veröffentlicht die offengelegten Angaben während fünf Jahren auf ihrer Internetseite (Art. 61e). Eine lückenlose Überprüfung der Angaben ist nicht vorgesehen. Die zuständige Stelle kann die gemeldeten Angaben aber auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit überprüfen und zu diesem Zweck auch weitere Auskünfte oder geeignete Unterlagen verlangen (Art. 61f). Vorgesehen ist, dass sie die Angaben stichprobenweise sowie bei Verdacht überprüft.

### **Sanktionierung von Verletzungen**

Verletzungen der Offenlegungsvorschriften werden mit Busse sanktioniert (Art. 61g). Verwaltungsrechtliche Sanktionen sind nicht vorgesehen.

### **Regelungen auf Stufe Verordnung**

In der Verordnung wird der Gemeinderat namentlich die zuständige Stelle festlegen und Einzelheiten zur Meldung und Veröffentlichung der offenlegungspflichtigen Angaben regeln (Art. 61e

<sup>35</sup> Eingehend dazu die Erläuterungen zu Art. 61a Abs. 2 in Beilage 3.

<sup>36</sup> Eingehend zum Spendenbegriff die Erläuterungen zu Art. 61c Abs. 1 in Beilage 3.

Abs. 4). Beabsichtigt ist, die Stabsabteilung als zuständige Stelle zu bezeichnen und vorzusehen, dass diese die Finanzkontrolle für die Durchführung von Kontrollen beiziehen kann. Bei der Regelung der Einzelheiten zur Meldung der Angaben ist u.a. geplant, bereits in der Verordnung detailliert anzugeben, wie weit aufgeschlüsselt die weiteren Einnahmen bzw. budgetierten Mittel offenzulegen sind. Der Gemeinderat möchte sich dabei möglichst an den Regelungen auf Bundesebene und an der Praxis der Stadt Bern orientieren. Weiter soll ein Mindestwert aufgenommen werden, ab dem weitere geldwerte Leistungen überhaupt erfasst werden müssen. Die Akteure sollen Kleinstspenden wie z.B. ein paar Gipfelis nicht bewerten und aufnehmen müssen.

#### **4 Finanzen**

Mit den Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und von Abstimmungs- und Wahlkampagnen übernimmt die Gemeinde eine neue Aufgabe. Deren Erfüllung wird bei den zuständigen Stellen zusätzliche Personalressourcen binden. Insbesondere bei der Einführung und bei der Durchführung der Gemeindewahlen sind hierfür zusätzliche Ressourcen erforderlich.

#### **5 Vorprüfung durch Kanton und Konsultation der Datenschutzaufsichtsstelle**

Änderungen des RAW unterliegen der Vorprüfung und Genehmigung durch das AGR. Das AGR hat die Vorlage vorgeprüft und erachtet sie als genehmigungsfähig. Weil mit den neuen Bestimmungen die rechtliche Grundlage für die Bearbeitung auch von besonders schützenswerten Personendaten und für deren elektronische Veröffentlichung geschaffen wird, wurde sodann die kommunale Datenschutzaufsichtsstelle konsultiert. Sie hat keine Beanstandungen.

#### **6 Abstimmungstermin und Inkraftsetzung**

Es ist geplant, die Vorlage den Stimmberechtigten am Abstimmungstermin vom 26. November 2023 zu unterbreiten. Der Gemeinderat soll den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen. Einerseits unterliegt die Änderung des RAW der Genehmigung durch das AGR, andererseits muss der Vollzug der neuen Vorschriften sorgfältig vorbereitet werden, bevor diese in Kraft treten können. Geplant ist eine rechtzeitige Inkraftsetzung im Hinblick auf die Gemeindewahlen 2025.

#### **Antrag**

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Mit x zu y Stimmen bei z Enthaltungen beantragt das Parlament den Stimmberechtigten, folgenden Beschluss zu fassen:
  1. Das Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen wird gemäss vorgelegtem Entwurf geändert.
  2. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.
2. Die Botschaft an die Stimmberechtigten und der Wortlaut der Abstimmungsfrage werden genehmigt.

Köniz, 10. Mai 2023

Der Gemeinderat

#### **Beilagen**

- 1) Parlamentsantrag Beantwortung Motion V2101 (online auf Parlamentswebsite)
- 2) Reglement über Abstimmungen und Wahlen, Änderung, Entwurf
- 3) Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen
- 4) Entwurf Abstimmungsbotschaft

## **Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen, Änderung, Entwurf**

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

#### **Art. 61a (neu)**

Politische Parteien

- 1 Die im Gemeindeparlament oder im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien müssen jährlich ihre Finanzierung offenlegen.
- 2 Sie haben der zuständigen Stelle Spenden gemäss Artikel 61c und die weiteren Einnahmen zu melden.
- 3 Die Meldung hat pro Kalenderjahr und bis spätestens am 30. Juni des Folgejahres zu erfolgen.

#### **Art. 61b (neu)**

Abstimmungs- und Wahlkampagnen

- 1 Personen und Organisationen, die im Vorfeld einer kommunalen Abstimmung oder Wahl eine Kampagne führen und hierfür Aufwendungen von CHF 5'000 oder mehr vorsehen, müssen die Finanzierung der Abstimmungs- oder Wahlkampagne offenlegen.
- 2 Sie haben der zuständigen Stelle die Spenden gemäss Artikel 61c und die weiteren budgetierten Mittel zu melden.
- 3 Die Meldung hat bis spätestens 45 Tage vor dem Urnengang zu erfolgen. Werden Personen und Organisationen erst nach Ablauf dieser Frist offenlegungspflichtig, haben sie der zuständigen Stelle innert fünf Tagen Meldung zu erstatten.
- 4 Bis 90 Tage nach dem Urnengang müssen die Personen und Organisationen nach Absatz 1 der zuständigen Stelle die Schlussrechnung über die Finanzierung der Kampagne einreichen.

#### **Art. 61c (neu)**

Offenlegung von Spenden

- 1 Als Spenden gelten erbrachte oder zugesicherte Geldzuwendungen und weitere freiwillige geldwerte Leistungen an politische Parteien sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.

- 2 Spenden ab einem Wert von CHF 5'000 sind unter Angabe der Identität der Spenderin oder des Spenders offenzulegen. Anzugeben sind:
  - a) bei natürlichen Personen: Name, Vorname, Jahrgang und Wohnsitzgemeinde;
  - b) bei juristischen Personen und Personengesellschaften: Name oder Firma sowie Sitz.
- 3 Spenden mit einem Wert unter CHF 5'000 sind zusammengerechnet als weitere Einnahmen oder Mittel zu melden.
- 4 Bestehen Zweifel an der wahren Urheberschaft einer Spende, hat die politische Partei oder die Akteurin nach Artikel 61b Absatz 1 Abklärungen zu treffen und die wirtschaftliche Urheberin oder den wirtschaftlichen Urheber offenzulegen.
- 5 Mehrere Spenden einer Urheberin oder eines Urhebers innerhalb eines Jahres (Art. 61a) oder für eine Kampagne (Art. 61b) sind zusammenzurechnen.

#### **Art. 61d (neu)**

Anonyme Spenden

- 1 Die Annahme anonymer Spenden ist verboten.
- 2 Wer eine anonyme Spende erhält, hat innerhalb von 30 Tagen deren Herkunft zu ermitteln und die Spende gemäss Artikel 61c offenzulegen oder zurückzuerstatten. Ist dies nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende innert der gleichen Frist der Gemeinde abzuliefern.

#### **Art. 61e (neu)**

Meldung und Veröffentlichung

- 1 Die politischen Parteien und die Akteure nach Artikel 61b Absatz 1 melden der zuständigen Stelle fristgerecht die Angaben nach Artikel 61a bis Artikel 61c.
- 2 Die zuständige Stelle veröffentlicht die offengelegten Angaben fortlaufend elektronisch auf ihrer Internetseite.
- 3 Fünf Jahre nach ihrer Veröffentlichung werden die Angaben von der Internetseite entfernt.
- 4 Der Gemeinderat regelt die Einzelheiten durch Verordnung. Er legt namentlich fest, wie die weiteren Einnahmen und Mittel zu melden sind, und kann die Verwendung einheitlicher Formulare sowie die Angabe einer verantwortlichen Person vorschreiben.

#### **Art. 61f (neu)**



- Überprüfung
- 1 Die zuständige Stelle kann die Richtigkeit und Vollständigkeit der gemeldeten Angaben überprüfen und zu diesem Zweck von den politischen Parteien oder den Akteuren nach Artikel 61b Absatz 1 weitere Auskünfte oder die Herausgabe von geeigneten Unterlagen verlangen.
  - 2 Die politischen Parteien und die Akteure nach Artikel 61b Absatz 1 sind zur Mitwirkung bei der Überprüfung der Angaben verpflichtet.

### **Art. 61g (neu)**

- Sanktionen
- 1 Mit Busse gemäss Artikel 63 wird bestraft
    - a) wer gegen die Offenlegungspflichten gemäss Artikel 61a bis Artikel 61c verstösst, namentlich die Offenlegung verweigert oder falsche Angaben macht;
    - b) wer anonyme Spenden entgegen den Vorgaben von Artikel 61d annimmt;
    - c) wer die Mitwirkung bei der Überprüfung der Angaben durch die zuständige Stelle verweigert (Art. 61f Abs. 2).
  - 2 Bei geringfügigen Widerhandlungen kann von einer Bestrafung abgesehen werden.

## Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Abstimmungs- und Wahlkampagnen: Änderung Reglement über Abstimmungen und Wahlen

### Beilage 3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### Art. 61a (neu) Politische Parteien

Art. 61a sieht eine periodische, kampagnenunabhängige Offenlegungspflicht vor für die in Gemeindeparlament und Gemeinderat vertretenen politischen Parteien.

Zu Abs. 1: Art. 61a gilt für die im Gemeindeparlament und im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien. In der Regel werden im Gemeinderat keine Parteien vertreten sein, welche nicht auch einen Sitz im Parlament erlangt haben. Sollte aber zu gegebener Zeit ein Gemeinderatsmitglied gewählt werden, das einer im Parlament nicht vertretenen Partei angehört, dann hat auch diese Partei periodisch ihre Finanzierung offenzulegen.

Eine rechtliche Definition der politischen Parteien existiert nicht. Die Parteien werden unabhängig von ihrer Rechtsform erfasst, also auch dann, wenn sie nicht als Verein organisiert sind. Im Regelfall entsprechen die Parteien den Wählergruppen, welche bei den letzten Wahlen Sitze in Parlament oder Gemeinderat erlangt haben.<sup>1</sup> Erfasst sind damit auch Wählergruppen, welche in der Öffentlichkeit nicht als Partei im herkömmlichen Sinne wahrgenommen werden (z.B. die Gruppierung Junges MITeinander [jglp, jevp, die Junge Mitte], die bei den Gemeindewahlen 2021 indes keinen Sitz erlangt hat). Kommunalparteien können auch mit mehreren Wählergruppen zu den Wahlen antreten, die sich z.B. nach Geschlecht unterscheiden.<sup>2</sup> Diesfalls richtet sich die Offenlegungspflicht an die Partei. Aktuell sind in Parlament und Gemeinderat neun Parteien vertreten.

Zu Abs. 2: Die politischen Parteien haben Spenden nach Massgabe von Art. 61c offenzulegen (siehe dort). Darüber hinaus haben sie die weiteren Einnahmen anzugeben, wozu Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen und aus Mandatsbeiträgen gehören, aber auch Spenden, die den in Art. 61c Abs. 2 aufgeführten Schwellenwert nicht erreichen (siehe Art. 61c Abs. 3). Der Gemeinderat wird die Einzelheiten zur Offenlegung der weiteren Einnahmen durch Verordnung regeln (Art. 61e Abs. 4). Vorgesehen ist, dass diese aufgeschlüsselt nach Kategorien offengelegt werden müssen. Für Spenden in Form von weiteren geldwerten Leistungen soll in der Verordnung sodann ein Mindestwert vorgesehen werden, ab dem sie unter den Einnahmen erfasst werden sollen (siehe Erläuterungen zu Art. 61c Abs. 3).

Die Offenlegungspflicht erfasst nicht auch die Ausgabenseite und geht damit weniger weit als die Regelung in der Stadt Bern. Zunächst bezieht sich das öffentliche Interesse an der Offenlegung auf die «Finanzierung» der Parteien, also auf die Einnahmeseite ihrer Erfolgsrechnung. Weiter sind die politischen Parteien regelmässig von der Pflicht zur Rechnungslegung nach den Vorschriften von Art. 958 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR)<sup>3</sup> befreit und höchstens zu einer vereinfachten Buchführung verpflichtet. Vor diesem Hintergrund verzichtet denn auch der Bund auf eine Offenlegung von Ausgaben und der Vermögenslage.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 27 Abs. 1 des kommunalen Reglements vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (RAW).

<sup>2</sup> So bei dem Gemeindewahlen 2021 z.B. die SP Köniz mit den beiden Listen «SP Männer» und «SP Frauen».

<sup>3</sup> SR 220

<sup>4</sup> Siehe den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 24. Oktober 2019 zur parlamentarischen Initiative Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, in BBl 2019 7875, S. 7886 f.

Zu Abs. 3: Die Angaben sind pro Kalenderjahr und jeweils bis am 30. Juni des Folgejahres zu melden (vgl. auch Art. 958 Abs. 3 OR betreffend Rechnungslegung).

### **Art. 61b (neu) Abstimmungs- und Wahlkampagnen**

Diese Bestimmung regelt die Offenlegung der Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkampagnen. Wenn die in Parlament und Gemeinderat vertretenen politischen Parteien Abstimmungs- und Wahlkampagnen führen (insbesondere vor den Gemeindewahlen), gilt für sie Art. 61b kumulativ. Sofern die Voraussetzungen von Art. 61b Abs. 1 erfüllt sind, haben sie demnach – zusätzlich zur periodischen Offenlegung nach Art. 61a – auch die Finanzierung der entsprechenden Kampagne transparent zu machen.

Zu Abs. 1: Erfasst sind alle Akteure, die im Hinblick auf eine kommunale Abstimmung oder Wahl eine Kampagne führen und hierfür Aufwendungen von CHF 5'000 oder mehr vorsehen. Die Rechtsform ist nicht entscheidend, weshalb von «Personen und Organisationen» die Rede ist. Erfasst sind neben natürlichen und juristischen Personen (z.B. Vereine) auch Wählergruppen, die – ohne sich als Verein konstituiert zu haben – mit einer Liste für die Parlaments- oder Gemeinderatswahlen bzw. für die Gemeindepräsidiumswahlen antreten (siehe auch Erläuterungen zu Art. 61a Abs. 1), oder Abstimmungskomitees und Interessenverbände. Solche Gruppierungen werden in aller Regel die Rechtsform einer einfachen Gesellschaft aufweisen. Weil einfache Gesellschaften nicht selber rechtsfähig sind, sind richtig besehen die einzelnen Beteiligten (Vereine oder natürliche Personen) Adressaten der Offenlegungspflichten im Sinne dieser Bestimmung.

Eine Kampagne führt, wer Aktivitäten plant und durchführt, um eine Abstimmung oder Wahl auf kommunaler Ebene zu beeinflussen.<sup>5</sup> Vorausgesetzt sind damit gewisse für Stimmberechtigte wahrnehmbare Aktivitäten (z.B. Durchführen von Veranstaltungen, Verteilen von Flyern, Aushängen von Werbeplakaten, Zeitungsinserate, Internetwerbung, ...). Nicht entscheidend ist, ob ein Akteur eine Kampagne im eigenen Interesse führt oder mit dem Ziel, einem Dritten zum Erfolg zu verhelfen. Eine Kampagne liegt demnach auch vor, wenn geplante und durchgeführte Aktivitäten bezwecken, die Wahl eines Dritten zu beeinflussen.

Es sollen nur Kampagnen erfasst werden, für welche Aufwendungen von CHF 5'000 oder mehr budgetiert sind. Damit ist sichergestellt, dass die Aktivitäten eine gewisse Intensität aufweisen und geeignet sind, die Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu beeinflussen. Nur in solchen Fällen ist ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der Finanzierung gegeben. Zudem rechtfertigt sich auch der damit verbundene Aufwand (für die Akteure und die Gemeinde) erst ab diesem Betrag.<sup>6</sup> Der gewählte Schwellenwert von CHF 5'000 trägt demzufolge dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung. Zu erwähnen ist, dass auf Bundesebene eine Grenze von CHF 50'000 und in den Kantonen Fribourg und Schwyz eine solche von CHF 10'000 gilt. Auf kommunaler Ebene rechtfertigt sich indes ein (deutlich) tieferer Schwellenwert, weil die Verhältnisse überschaubarer und Aktivitäten rascher breit wahrnehmbar sind. Auch die Stadt Bern sieht einen Schwellenwert von CHF 5'000 für die Annahme einer relevanten Abstimmungs- oder Wahlkampagne vor.

Führen zwei Akteure (z.B. zwei Parteien) eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne gemeinsam durch, indem sie diese gemeinsam planen und auch gemeinsam auftreten (z.B. mit gemeinsamen Plakaten), bilden sie hierfür eine einfache Gesellschaft und sind damit für die gemeinsame Kampagne direkt gestützt auf Art. 61b Abs. 1 offenlegungspflichtig.<sup>7</sup> Hiervon abzugrenzen ist die blosser Unterstützung der Kampagne eines anderen Akteurs durch Spenden und/oder einen entsprechenden Positionsbezug in der Öffentlichkeit (und ohne dass gemeinsam geplante, koordinierte Aktivitäten vorliegen). Entscheidend sind immer die Umstände des Einzelfalls. Eine blosser Unterstützungsleistung liegt z.B. vor, wenn eine Lokalpartei im Rahmen von Ersatzwahlen in den

<sup>5</sup> Siehe auch Art. 2 Bst. d der Bundesratsverordnung vom 24. August 2022 über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VPof; SR 161.18).

<sup>6</sup> Siehe hierzu auch die Antwort des Gemeinderats vom 31. März 2021 auf die Motion V2101, S. 3 sowie das Votum der Motionärin, in Protokoll Parlamentssitzung vom 31. Mai 2021.

<sup>7</sup> Siehe auch Art. 76c Abs. 4 BPR.

Gemeinderat den Kandidaten einer anderen Partei durch eine entsprechende Parole (und allenfalls zusätzlich durch einen finanziellen Beitrag an die Kampagne) unterstützt, dies ohne eigene Aktivitäten und ohne sich an der Planung und Durchführung der Aktivitäten der Partei des Kandidaten zu beteiligen.

Gerade im Vorfeld der Gemeindewahlen dürften einige Kampagnen den Schwellenwert von CHF 5'000 erreichen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Kampagnen mit dem gleichen Ziel von unterschiedlichen Akteuren ausgehen können. So dürfte es auch in der Gemeinde Köniz üblich sein, dass Gemeinderats- und Gemeindepräsidiumskandidierende zusätzlich zur Kampagne ihrer Partei mit eigenen Mitteln und selbst gesammelten Spenden eine persönliche Wahlkampagne führen (z.B. indem sie auf ihre Kosten gedruckte Flyer oder selbst beschaffte Give-aways verteilen). Sofern beide Kampagnen den Schwellenwert erreichen, besteht hier sowohl für die Partei als auch für den Kandidaten oder die Kandidatin eine Pflicht zur Offenlegung der Finanzierung und haben demnach beide der zuständigen Stelle Meldung zu erstatten. Auch hier sind immer die Umstände des konkreten Einzelfalls entscheidend.

Zu Abs. 2: Durch Meldung an die zuständige Behörde sind einerseits Spenden nach Massgabe von Art. 61c offenzulegen. Darüber hinaus sind die weiteren für die Kampagne budgetierten Mittel anzugeben. Wie bereits erwähnt wird der Gemeinderat die Einzelheiten der Offenlegung von weiteren Einnahmen bzw. Mitteln in der Verordnung regeln. Keine Offenlegungspflicht besteht bezüglich der Ausgaben. Diese sind aufgrund des Schwellenwerts (siehe Abs. 1) lediglich in ihrer Summe zu nennen, anders als die zu ihrer Bestreitung eingesetzten Mittel aber nicht näher aufzuschlüsseln.

Zu Abs. 3: Das Abstimmungs- und Wahlmaterial wird in der Regel in der vierten Woche vor dem Urnengang verschickt (also bis zu 28 Tage vorher).<sup>8</sup> Damit die offenlegungspflichtigen Angaben bis zu diesem Zeitpunkt veröffentlicht und bei Bedarf vorgängig geprüft werden können (siehe Art. 61e f.), müssen sie bis spätestens 45 Tage vor dem Urnengang bei der zuständigen Stelle eingehen. Entsteht die Offenlegungspflicht erst nach diesem Termin, z.B. weil eine Kampagne spontan initiiert oder kurzfristig intensiviert wird, dann ist innert fünf Tagen Meldung zu erstatten.<sup>9</sup> Abs. 3 S. 2 greift auch bei zweiten Wahlgängen für die Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten, die regelmässig kurze Zeit nach dem ersten Wahlgang stattfinden.<sup>10</sup>

Zu Abs. 4: Die Meinungsbildung der Stimmberechtigten mit Blick auf eine bestimmte Abstimmung oder Wahl kann zwar durch das Offenlegen der Schlussrechnung nicht mehr beeinflusst werden. Die Stimmberechtigten haben aber ein legitimes Interesse zu wissen, welche Mittel effektiv in eine Kampagne eingeflossen sind (und damit auch, wie zuverlässig die vorangehende Meldung war), dies nicht zuletzt mit Blick auf künftige Kampagnen derselben Akteure. Abs. 4 sieht daher vor, dass bis 90 Tage nach dem Urnengang eine Schlussrechnung über die offenlegungspflichtigen Angaben zu unterbreiten ist.<sup>11</sup>

### **Art. 61c (neu) Offenlegung von Spenden**

Vorschriften über die Transparenz in der Politikfinanzierung dienen in erster Linie dem öffentlichen Interesse an einer umfassenden, freien Willensbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Indem die Identität von Personen bekanntgegeben wird, welche die relevanten politischen Akteure durch bedeutende Zuwendungen unterstützten, und indem die Finanzierung der politischen Parteien und Kampagnen offengelegt wird, können sich die Stimmberechtigten ein umfassenderes Bild machen über die Finanzierungsströme und allfällige Abhängigkeiten. Das

<sup>8</sup> Vgl. Art. 46 des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) und Art. 12 Abs. 1 RAW.

<sup>9</sup> Vgl. auch Art. 5 Abs. 3 VPofl.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 12 Abs. 1 RAW, wonach das Wahlmaterial mind. eine Woche vor dem zweiten Wahlgang zugestellt werden muss.

<sup>11</sup> Vgl. auch Art. 86b Abs. 4 und Art. 86c Abs. 3 des Stadtberner Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR). Art. 76d Abs. 1 Bst. b BPR sieht sogar eine Einreichung der Schlussrechnung innert 60 Tagen vor.

Herzstück von Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von Parteien sowie von Abstimmungs- und Wahlkampagnen bildet vor diesem Hintergrund die Preisgabe der Herkunft von Spenden ab einer bestimmten Höhe und damit der Identität entsprechender Spenderinnen und Spender.

Zu Abs. 1: Mit Blick auf die soeben beschriebene Zielsetzung von Transparenzbestimmungen und aus Gründen der Rechtsgleichheit sieht die Vorlage einen weiten Spendenbegriff vor – ebenso wie der Bund in Art. 76b Abs. 2 Bst. b und Art. 76c Abs. 2 Bst. b BPR.<sup>12</sup>

Als Spenden gelten nach Art. 61c Abs. 1 nicht nur Geldzuwendungen, sondern auch weitere freiwillige geldwerte Leistungen an politische Parteien sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen. Wesentlich sind zwei Elemente: Die Leistung muss freiwillig erfolgen, was dem Begriff der (Geld-)Zuwendung bereits inhärent ist. An der Freiwilligkeit fehlt es namentlich bei statutarisch geschuldeten Mitgliederbeiträgen oder Mandatsbeiträgen, weshalb diese nicht unter den Spendenbegriff fallen. Weiter muss die Leistung in Geld erfolgen bzw. einen Geldwert aufweisen und ohne entsprechende Gegenleistung erbracht werden.

Spenden im Sinne von Art. 61c Abs. 1 sind damit zunächst Geldzuwendungen in Form von Bargeldübergaben oder Banküberweisungen. Weiter erfasst sind Sachleistungen wie kostenlos gedruckte Flyers oder abgegebene Werbeartikel und Geschenke zum Verteilen, und zwar auch dann, wenn die Leistung zwar entgeltlich ist, das Entgelt aber bewusst unter dem Marktwert angesetzt wird (sog. gemischte Schenkung). Diesfalls entspricht die Sachzuwendung der Differenz zwischen dem Marktwert und dem Entgelt. Unter den Spendenbegriff fallen aber auch weitere geldwerte Leistungen wie unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis zur Verfügung gestellte Dienstleistungen wie das kostenlose Erstellen eines Kommunikationskonzepts oder einer Website oder die unentgeltliche Bereitstellung von Räumen oder Gütern oder von Werbemöglichkeiten in Zeitungen oder elektronischen Medien. Weitere geldwerte Leistungen sind schliesslich Schuldübernahmen oder zinslose Darlehen.

Damit eine Spende vorliegt, muss eine Leistung einen Geldwert aufweisen. Bei Dienstleistungen ist dies nur der Fall, wenn sie üblicherweise kommerziell angeboten werden und damit einen bezifferbaren Marktwert aufweisen. Auf lokalpolitischer Ebene wird ein Grossteil der Arbeiten von Parteimitgliedern oder Mitgliedern der Kampagnenorganisation freiwillig und hobbymässig erbracht. Solche Arbeiten werden durch die betroffenen Personen regelmässig nicht auch geschäftlich angeboten und daher vom Spendenbegriff nicht erfasst. Wenn ein Parteimitglied (mit oder ohne besonderes Fachwissen, aber ohne eigenes IT-Unternehmen) für die Partei eine Website gestaltet, stellt diese Arbeit keine Spende im Sinne von Art. 61c Abs. 1 dar. Die Gestaltung und Einrichtung einer Website durch einen IT-Unternehmer, welcher entsprechende Dienstleistungen auch geschäftlich erbringt, wäre hingegen aufgrund ihres Marktwerts und ungeachtet einer Parteimitgliedschaft erfasst – ebenso wie eine Geldspende durch diesen Unternehmer.<sup>13</sup>

Eine Spende im Sinne von Art. 61c Abs. 1 liegt nur vor, wenn sie entweder an eine politische Partei oder «für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne» getätigt wird. Zuwendungen an Personen oder Organisationen, die auch andere Tätigkeiten ausführen, erfüllen damit den Spendenbegriff nur, wenn sie (erkennbar) zur Unterstützung einer Kampagne erfolgt sind.<sup>14</sup> Zur Veranschaulichung: Erhält eine Gemeinderatskandidatin im Vorfeld der Gemeindewahlen eine Geldsumme überwiesen, dann liegt eine Spende vor, wenn die Geldsumme – für die Kandidatin erkennbar – für die Wahlkampagne überwiesen worden ist und nicht für einen anderen – geschäftlichen oder privaten - Zweck.

---

<sup>12</sup> Siehe auch Art. 86d Abs. 1 Satz 1 RPR der Stadt Bern. Ebenso Art. 3 Abs. 1 des Fribourger Gesetzes vom 16. Dezember 2020 über die Politikfinanzierung (PolFiG) i.V.m. der Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat vom 14. September 2020, S. 48 f., wo festgehalten ist, dass im Wesentlichen «alle ökonomischen Vorteile» gemeint sind, die den politischen Organisationen freiwillig gewährt werden.

<sup>13</sup> Siehe auch Eidgenössische Finanzkontrolle, Transparenz in der Politikfinanzierung – Fragen und Antworten, Version 1.0 vom 30. November 2022, S. 21 (abrufbar unter <https://www.efk.admin.ch/de/transparenz-de.html>).

<sup>14</sup> Vgl. auch Art. 2 Bst. c VPofl.

Spenden werden mitunter zuerst nur in Aussicht gestellt und erst zu einem späteren Zeitpunkt effektiv erbracht. Nach Abs. 1 gelten als Spenden «erbrachte oder zugesicherte» Geldzuwendungen und weitere freiwillige geldwerte Leistungen. Damit wird klargestellt, dass nicht nur die bereits erbrachten Spenden offenzulegen sind, sondern auch jene, die der politischen Partei bzw. dem Akteur nach Art. 61b Abs. 1 zugesichert, aber noch nicht erbracht worden sind. Eine hinreichende Zusicherung liegt in jedem Fall vor bei einem schriftlichen Schenkungsversprechen im Sinne von Art. 243 Abs. 1 OR. Aber auch formlose Zusicherungen genügen, wenn die politische Partei bzw. die Akteurin oder der Akteur in guten Treuen davon ausgehen kann, dass sie oder er die Spende später tatsächlich erhalten wird.<sup>15</sup>

Der Spendenbegriff nach Art. 61c Abs. 1 lehnt sich damit eng an den Begriff der monetären und nicht monetären Zuwendungen im Sinne der Bundestransparenzbestimmungen an. Dies hat auch den Vorteil, dass sich die Gemeinde auf die dazu entwickelten Hilfsinstrumente und die zugehörige Verwaltungs- und Gerichtspraxis stützen können.

Zu Abs. 2: Die Identität von Spenderinnen und Spendern ist erst ab einer bestimmten Höhe der Spende offenzulegen. Mit diesem Schwellenwert wird sichergestellt, dass nur Spenderinnen und Spender angegeben werden müssen, deren Leistungen geeignet sind, den politischen Akteur oder die politische Akteurin zu beeinflussen. Er ist damit – wie bereits der Schwellenwert für die Annahme einer relevanten Abstimmungs- oder Wahlkampagne – Ausdruck des Verhältnismässigkeitsprinzips. Auf Bundesebene gilt für die Offenlegung von Spenderinnen und Spendern ein Schwellenwert von CHF 10'000, in den Kantonen Fribourg und Schwyz bei natürlichen Personen CHF 5'000 und bei juristischen Personen CHF 1'000 und in der Stadt Bern gilt eine Grenze von CHF 5'000. Weil die Offenlegung der Identität einer Spenderin oder eines Spenders einen erheblichen Eingriff in dessen Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>16</sup> darstellen kann, soll auch in Köniz ein Schwellenwert von CHF 5'000 gelten. Spenden sind gemäss Abs. 2 damit erst ab einem Wert von CHF 5'000 unter Angabe der Identität der Spenderin oder des Spenders offenzulegen. Für den Wert von weiteren geldwerten Leistungen ist auf den Marktwert abzustellen. Ist dieser für den offenzulegenden Akteur nicht ohne weiteres ersichtlich, hat er sich beim Spender oder der Spenderin zu erkundigen, zu welchem Preis er oder sie die Leistung üblicherweise erbringt.

Mit der Offenlegung der Identität einer Spenderin oder eines Spenders sind Rückschlüsse auf deren bzw. dessen politische Ansichten möglich. Damit handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten (Art. 3 Bst. a des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 [KDSG]<sup>17</sup>) und gelten hohe Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung durch die Gemeinde (Art. 6 Bst. a KDSG). In Bst. a und b wird entsprechend genau festgelegt, welche Angaben die politischen Parteien oder Akteure zur Identität machen müssen: Bei natürlichen Personen müssen Name, Vorname, Jahrgang und Wohnsitzgemeinde (nicht aber die Wohnadresse) angegeben werden. Bei juristischen Personen und Personengesellschaften je nach Rechtsform der Name oder die Firma und zudem der Sitz. Am Rande sei darauf hingewiesen, dass die Parteien und politischen Akteure für die Bearbeitung von Spenderdaten dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG)<sup>18</sup> unterstehen und sicherzustellen haben, dass sie die entsprechenden Vorgaben einhalten.

Zu Abs. 3: Bei Spenden mit einem Wert unter CHF 5'000 ist die Identität des Spenders oder der Spenderin nicht offenzulegen. Sie sind daher – summiert – unter den weiteren Einnahmen (Art. 61a Abs. 2) bzw. budgetierten Mitteln (Art. 61b Abs. 2) aufzuführen. Der Gemeinderat regelt das Nähere hierzu durch Verordnung (vgl. Art. 61e Abs. 4). Wie bereits erwähnt, soll für weitere geldwerte Leistungen ein Mindestwert vorgesehen werden, ab dem sie überhaupt erfasst werden müssen. Indem geringfügige Sach- und Dienstleistungen nicht bewertet und erfasst werden müssen, sollen die Parteien entlastet werden. Gedacht ist z.B. an kleine Sachspenden in Form von Gipfelis für eine Sitzung der Parteiorganisation oder in Form von einigen handelsüblichen Kugelschreibern.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 3 Bst. b VPofl.

<sup>16</sup> Art. 13 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101).

<sup>17</sup> BSG 152.04

<sup>18</sup> SR 235.1, ab 1. September 2023 in der totalrevidierten Fassung vom 25. September 2020

Zu Abs. 4: Für die Frage, wer als Spenderin oder Spender im Sinne der Bestimmung zu betrachten ist, ist massgebend, wer wirtschaftliche Urheberin oder wirtschaftlicher Urheber der Zuwendung ist und diese mit dem Ziel erbrachte, die politische Partei oder Akteurin zu unterstützen. Damit soll verhindert werden, dass eine Drittperson dazwischengeschaltet wird, um die Identität der Spenderin oder des Spenders verschleiern zu können (z.B. indem eine Spende an eine parteinahe Stiftung überwiesen wird, welche diese dann der politischen Partei weiterüberträgt). Vor diesem Hintergrund wird in Abs. 4 festgehalten, dass die politische Partei oder die Akteurin Abklärungen zu treffen und die wirtschaftliche Urheberschaft der Spende offenzulegen hat, wenn Zweifel an der wahren Urheberschaft bestehen. Weil es sich um besonders schützenswerte Personendaten handelt, erscheint es angezeigt, eine entsprechende Regelung bereits auf Reglementsstufe zu verankern (und nicht wie der Bund erst auf Verordnungsstufe).<sup>19</sup>

Zu Abs. 5: Mit dieser Vorschrift wird sichergestellt, dass die Vorgaben zur Offenlegung nicht durch die Stückelung von Spenden umgangen werden können.

### **Art. 61d (neu) Anonyme Spenden**

Zu Abs. 1: Die Annahme anonymer Spenden ist in jedem Fall verboten, auch wenn es sich nur um Kleinspenden handelt (siehe auch die Motion V2101). Der Grund liegt darin, dass bei anonymen Spenden die Einhaltung einer maximalen Höhe pro Person nicht überprüft werden kann. Wären anonyme Spenden bis zu einem gewissen Betrag (z.B. CHF 100 pro Person) zulässig, würde demnach eine Umgehung der Vorschriften durch Stückelung von Spendenbeträgen ermöglicht. Das absolute Verbot ist den Parteien und anderweitigen Akteuren schliesslich in der heutigen Zeit ohne Weiteres zumutbar, da es verbreitete Alternativen zu anonymen Barspenden an Veranstaltungen gibt (z.B. TWINT-Überweisungen). Ein absolutes Verbot anonymer Spenden ungeachtet ihrer Höhe kennen auch der Bund und der Kanton Fribourg.

Zu Abs. 2: Dieser Absatz regelt, wie vorzugehen ist, wenn ein erfasster Akteur eine anonyme Spende erhält. Ähnliche Regelungen kennen auch der Bund und die Stadt Bern.<sup>20</sup> In erster Linie ist die Herkunft zu ermitteln und die Spende nach Massgabe von Art. 61c offenzulegen (je nach Höhe unter Angabe der Identität des Spenders oder der Spenderin oder nur summiert unter den weiteren Einnahmen oder Mitteln). Wo die Herkunft nicht offengelegt werden darf oder soll, ist die Spende zurückzuerstatten. Ist die Herkunftsermittlung oder Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, muss die Spende schliesslich der Gemeinde abgeliefert werden. Bei Geldspenden via Banküberweisung ist in jedem Fall zumutbar, die eigene Bank zu kontaktieren, um den Absender oder die Absenderin zu eruieren. Für die Ablieferung von Spenden an die Gemeinde wird die zuständige Stelle nähere Angaben machen. Geldspenden werden – wie Bussenerträge – in die allgemeine Gemeindekasse fliessen.

### **Art. 61e (neu) Meldung und Veröffentlichung**

Zu Abs. 1: Die erfassten Akteure haben nach Art. 61a Abs. 2 und Art. 61b Abs. 2 der zuständigen Stelle die offenzulegenden Angaben fristgerecht zu melden, was in Abs. 1 – zusammenfassend – nochmals festgehalten wird. Die zuständige Stelle erhebt die Angaben demnach auf dem Weg der Selbstdeklaration. Einzelheiten zur Meldung der Angaben regelt der Gemeinderat nach Abs. 4 in der Verordnung. Dazu gehört insbesondere die Frage, wie die weiteren Einnahmen und Mittel zu melden sind (siehe auch die Erläuterungen zu Art. 61c Abs. 3, wonach vorgesehen ist, für Spenden in Form von weiteren geldwerten Leistungen einen Mindestwert zu statuieren, ab dem sie unter den Einnahmen oder weiteren budgetierten Mitteln überhaupt erfasst werden müssen). Der Gemeinderat kann überdies die Verwendung einheitlicher Formulare und die Angabe einer verantwortlichen Person vorschreiben. Von dieser Möglichkeit wird er voraussichtlich Gebrauch machen: Die Verwendung von Formularen hat den Vorteil, dass die Angaben in einheitlicher Form eingereicht werden, was die Prüfung auf ihre Vollständigkeit und Plausibilität

---

<sup>19</sup> Siehe Art. 10 Abs. 2 VPofl.

<sup>20</sup> Vgl. Art. 86d Abs. 3 RPR Stadt Bern und Art. 76h Abs. 3 BPR.

vereinfacht. Mit der Angabe einer verantwortlichen Person verfügt die zuständige Stelle sodann über eine Ansprechperson (siehe auch die Erläuterungen zu Art. 61g).

Zu Abs. 2: Die Bestimmung sieht ausdrücklich vor, dass die zuständige Stelle die offengelegten Angaben elektronisch auf ihrer Internetseite veröffentlicht.

Mit der Veröffentlichung der Daten im Internet können diese auch aus dem Ausland eingesehen werden. Die restriktiven datenschutzrechtlichen Vorschriften für die Bekanntgabe von Daten ins Ausland sind zwar nicht anwendbar.<sup>21</sup> Gemäss Art. 2 der kantonalen Datenschutzverordnung vom 22. Oktober 2008 (DSV)<sup>22</sup> muss die verantwortliche Behörde aber vor der Veröffentlichung von Daten mittels automatisierter Informations- und Kommunikationsdienste sicherstellen, dass die Rechtsgrundlage auch die Datenbekanntgabe ins Ausland erlaubt. Die Abwägung stellt im Übrigen Sache des Gesetzgebers dar.<sup>23</sup>

Die Veröffentlichung in elektronischer Form – verbunden mit der Möglichkeit, die Angaben auch aus dem Ausland einzusehen – ist die einzige Form der Publikation, welche es der breiten Stimmbevölkerung ermöglicht, sich vor Abstimmungen und Wahlen rasch und einfach über die Finanzierung der politischen Akteure bzw. ihrer Kampagnen zu informieren. Diese Form der Veröffentlichung ist den Betroffenen sodann auch zumutbar angesichts des hohen Gewichts der betroffenen öffentlichen Interessen. Sie stellt daher eine verhältnismässige Massnahme dar.

Die zuständige Stelle veröffentlicht die Angaben «fortlaufend». Sie wird bei Meldungen zu Abstimmungs- und Wahlkampagnen nach Möglichkeit eine Publikation vor Beginn des Materialversands vornehmen und die Angaben laufend ergänzen, wenn Nachmeldungen eingehen (vgl. Art. 61b Abs. 3 Satz 2).

Veröffentlicht werden die durch die politischen Akteure «offengelegten Angaben». Die zuständige Stelle veröffentlicht diese Angaben unverändert und ist insbesondere nicht befugt, von sich aus Korrekturen vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund ist vorgesehen, auf der Internetseite einen gut wahrnehmbaren Hinweis anzubringen, wonach nur die erhaltenen Angaben veröffentlicht werden und für deren Richtigkeit keine Gewähr übernommen wird.<sup>24</sup>

Zu Abs. 3: Die offengelegten Angaben sollen während fünf Jahren veröffentlicht und anschliessend von der Internetseite entfernt werden. Eine Veröffentlichung während fünf Jahren rechtfertigt sich vor dem Hintergrund, dass gerade bei Gemeindewahlen – die alle vier Jahre stattfinden – ein öffentliches Interesse besteht, die Angaben der Parteien und weiteren Akteure zu den vergangenen Wahlkampagnen einsehen zu können. Nach Ablauf der Veröffentlichungsdauer richtet sich die weitere Bearbeitung der Angaben nach der Datenschutz- und der Archivgesetzgebung. Nach Art. 19 KDSG und Art. 21 Abs. 2 der Direktionsverordnung über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach dem Gemeindegesetz und deren Anstalten [ArchDV Gemeinden; BSG 170.711] müssen nicht archivwürdige Unterlagen mit Personendaten vernichtet werden, wenn sie nicht mehr benötigt werden. Für die Bewertung der Archivwürdigkeit gilt die Archivgesetzgebung.

Zu Abs. 4: Der Gemeinderat regelt die Einzelheiten durch Verordnung. Neben den bereits aufgezählten Inhalten kann der Gemeinderat gestützt auf diese Delegationsvorschrift z.B. näher regeln, wie die zuständige Stelle vorzugehen hat, wenn eine Meldung nicht fristgerecht oder mit unvollständigen Angaben eingeht (z.B. mit fehlenden Identitätsangaben bei einer deklarierten Spende von CHF 5'000 oder mehr). Vorgesehen ist, dass in solchen Fällen eine kurze Nachfrist zur nachträglichen Meldung oder Ergänzung der Angaben angesetzt wird.

<sup>21</sup> Vgl. Art. 18 des Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über den Datenschutz [Datenschutzgesetz, DSG], das am 1. September 2023 in Kraft treten wird.

<sup>22</sup> BSG 152.404.1

<sup>23</sup> Vgl. Vortrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion vom 13. Oktober 2008 betreffend Datenschutzverordnung, S. 1 f.

<sup>24</sup> Siehe auch Art. 15 Abs. 1 VPofl.



## Art. 61f (neu) Überprüfung

Zu Abs. 1: Ein wesentliches Ziel der Transparenzvorschriften wird durch die Veröffentlichung der gemeldeten Angaben erreicht. Diese ermöglicht eine Einsichtnahme und Kontrolle durch die Öffentlichkeit und durch andere politische Akteure sowie eine mediale Diskussion. Will die Gemeinde griffige Offenlegungspflichten vorsehen, deren Verletzung auch sanktioniert werden kann, muss sie die gemeldeten Angaben in einem gewissen Rahmen auch inhaltlich überprüfen. Die zuständige Stelle kann die Einhaltung der Offenlegungsvorschriften allerdings nicht umfassend kontrollieren, da lückenlose Kontrollen einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand zur Folge hätten. Auch die Motion V2101 fordert eine zweckmässige und möglichst unbürokratische Regelung zur Überprüfung, ob die Offenlegungspflichten eingehalten sind.

Vor diesem Hintergrund sieht Abs. 1 vor, dass die zuständige Stelle die gemeldeten Angaben auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit überprüfen *kann*. Vorgesehen ist, dass sie dies stichprobenweise sowie bei Verdacht tun wird – beispielsweise wenn sie aufgrund eigener Wahrnehmungen (z.B. von zahlreichen Wahlplakaten an kostenpflichtigen Plakatstellen) Grund zur Annahme hat, dass ein Akteur nicht alle Angaben zur Finanzierung seiner Kampagne offengelegt hat.

Will die zuständige Stelle die Richtigkeit von gemeldeten Angaben überprüfen, kann sie gestützt auf Abs. 1 weitere Auskünfte oder die Herausgabe von geeigneten Unterlagen verlangen. Solche Unterlagen können beispielsweise Bankbelege oder Auszüge aus der Buchhaltung sein.

Zu Abs. 2: Hier wird weiter festgehalten, dass die erfassten Akteure zur Mitwirkung bei der Überprüfung verpflichtet sind und demnach Auskünfte zu erteilen und Unterlagen herauszugeben haben. Die Einforderung von Auskünften und von Unterlagen erfolgt im Rahmen der staatlichen Kontrolltätigkeit und nicht in einem förmlichen Verfahren (Verwaltungsverfahren). Das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)<sup>25</sup>, namentlich dessen Art. 19 zu den Beweismassnahmen oder Art. 20 zur Mitwirkungspflicht der Parteien, findet damit keine Anwendung. Daher muss mit Art. 61f eine besondere Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Die zuständige Stelle kann die Mitwirkung nicht zwangsweise durchsetzen, weil sie nicht über die Untersuchungskompetenzen verfügt, die den Organen der Strafverfolgung zukommen. Wenn der Akteur oder die Akteurin die Mitwirkung verweigert oder die Kontrolle nach Abs. 1 ergibt, dass falsche Angaben gemacht wurden, erstattet die zuständige Stelle daher bei der für Bussenverfügungen zuständigen Leitung der Abteilung Sicherheit<sup>26</sup> Anzeige. Eine nähere Untersuchung kann schliesslich durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden erfolgen, wenn die gebüsste Person gegen die kommunale Bussenverfügung Einspruch erhebt (siehe Erläuterungen zu Art. 61g).

## Art. 61g (neu) Sanktionen

Gemeinden können zur Durchsetzung von kommunalen Bestimmungen in ihren Erlassen Bussen androhen, wobei das Bussenhöchstmass CHF 5'000 für Reglemente und CHF 2'000 für Verordnungen beträgt (Art. 58 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG]<sup>27</sup>). Die Einzelheiten des sog. Gemeindebussenverfahrens sind in Art. 50 ff. der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV)<sup>28</sup> geregelt. Erhebt die beschuldigte Person gegen die Bussenverfügung innert zehn Tagen seit der Zustellung Einspruch, so überweist die Gemeinde die Akten der zuständigen Staatsanwaltschaft (Art. 59 Abs. 2 GG). Die Bussenverfügung fällt mit dem Einspruch dahin und es erfolgt eine Neuurteilung durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden (vgl. Art. 53 Abs. 1 GV).

Zu Abs. 1: Das RAW enthält in Art. 63 bereits eine allgemeine Bussenbestimmung. Art. 61g Abs. 1 sieht als Sanktion bei Verletzung der Transparenzvorschriften ausdrücklich Busse nach Art. 63 vor. Demnach wird zunächst mit Busse bestraft, wer gegen die Offenlegungspflichten nach

---

<sup>25</sup> BSG 155.21

<sup>26</sup> Art. 63 Abs. 2 RAW

<sup>27</sup> BSG 170.11

<sup>28</sup> BSG 170.111

Art. 61a-Art. 61c verstösst, namentlich indem er oder sie die Offenlegung verweigert oder falsche Angaben tätigt. Ebenfalls mit Busse bedroht sind die Annahme anonymer Spenden entgegen den Vorgaben von Art. 61d (d.h. ohne die Herkunft zu ermitteln und die Spende nach Massgabe von Art. 61c offenzulegen) und die Verweigerung der Mitwirkung im Rahmen von Kontrollen nach Art. 61e.

Bei Übertretungen können juristische Personen bzw. rechtsfähige Personengesellschaften gemäss Art. 105 Abs. 1 i.V.m. Art. 102 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB)<sup>29</sup> nicht strafrechtlich belangt werden. Strafbar sind die natürlichen Personen, welche als Organ, Gesellschafter oder in leitender Funktion für die juristische Person oder Personengesellschaft tätig sind (Art. 29 StGB). Eine Busse hat sich entsprechend gegen diejenigen natürlichen Personen zu richten, welche eine entsprechend tragende Funktion ausüben und für die Einhaltung der Offenlegungspflichten verantwortlich sind. Auch vor diesem Hintergrund dürfte es sich anbieten, die Angabe einer verantwortlichen Person vorzuschreiben (siehe Art. 61e Abs. 4).

Die Strafbarkeit wird – wie bereits in Art. 63 RAW – nicht auf vorsätzliche Begehungen beschränkt. Die fahrlässige Verletzung der Offenlegungspflichten ist damit ebenfalls strafbar.<sup>30</sup> Bei der Bestimmung der Bussenhöhe wird indes neben der Schwere der Widerhandlung auch der Grad des Verschuldens zu berücksichtigen sein.

Zu Abs. 2: Bei geringfügigen Widerhandlungen soll von einer Bestrafung abgesehen werden können. Von einer geringfügigen, nicht strafwürdigen Widerhandlung dürfte z.B. auszugehen sein, wenn ein Spendenbetrag leicht zu tief angegeben wird, ohne dass dieser Fehler Auswirkungen auf den Bestand oder den Umfang der Offenlegungspflichten hätte (Beispiel: Spende von CHF 6'500 wird mit Wert CHF 6'400 angegeben).

---

<sup>29</sup> SR 311.0

<sup>30</sup> Siehe Art. 333 Abs. 3 StGB und Art. 2 des kantonalen Gesetzes vom 9. April 2009 über das kantonale Strafrecht (KStrG; BSG 311.1).



# **Volksabstimmung 26. November 2023**

## **Botschaft des Parlaments an die Stimmberechtigten**

### **Offenlegung der Finanzierung von Parteien und von Abstimmungs- und Wahlkampagnen**

Änderung des Reglements über Abstimmungen  
und Wahlen

Seite 3

## **Abstimmungslokale**

Sie haben die Möglichkeit, bei den nachstehenden Abstimmungslokalen **persönlich** an der Urne abzustimmen oder zu wählen. Das Lokal mit Stern (\*) ist nicht rollstuhlgängig.

Gemeindehaus Bläuacker  
Landorfstrasse 1, 3098 Köniz

### **Öffnungszeiten**

Donnerstag, 23. November 2023, 16–18 Uhr  
Freitag, 24. November 2023, 14–16 Uhr

Köniz (Oberstufenzentrum)  
Liebefeld (Schulhaus Hessgut)  
Wabern (Dorfschulhaus\*)  
Niederscherli (Schulhaus Bodengässli)  
Niederwangen (Schulhaus Juch)

### **Öffnungszeiten**

Sonntag, 26. November 2023, 10–12 Uhr

## **Briefliche Stimmabgabe**

Verwenden Sie für die briefliche Stimmabgabe das beiliegende Kuvert und beachten Sie die Anleitung auf der Rückseite des Antwortkuverts. **Wichtig:** Der Stimmrechtsausweis ist im entsprechenden Feld zu unterschreiben und zusammen mit dem verschlossenen Stimmkuvert in das Antwortkuvert zu legen.

Übergeben Sie das Antwortkuvert entweder rechtzeitig und frankiert der Post oder werfen Sie dieses bis spätestens am Samstag, 14.00 Uhr (letzte Leerung), vor dem Abstimmungs- oder Wahltag in den Briefkasten beim Gemeindehaus Bläuacker, Köniz ein.

## **Das geltende Recht**

finden Sie im Internet unter [www.koeniz.ch](http://www.koeniz.ch)  
(Verwaltung > Reglemente/Verordnungen).  
Sie können es auch telefonisch bei der Stabsabteilung  
der Gemeinde Köniz bestellen: 031 970 91 11

# Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und von Abstimmungs- und Wahlkampagnen

Änderung des Reglements über Abstimmungen und Wahlen

## Das Wichtigste in Kürze

Die Gemeinde Köniz will Transparenz bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Abstimmungs- und Wahlkampagnen schaffen. Politische Parteien, Personen und Organisationen, die im Vorfeld einer kommunalen Abstimmung oder Wahl eine Kampagne führen, sollen unter bestimmten Voraussetzungen ihre Finanzierung offenlegen. Das Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (RAW; 141.1) soll entsprechend geändert werden.

### **Stärkung der freien Willensbildung**

Vorschriften über die Transparenz in der Politikfinanzierung dienen in erster Linie dem öffentlichen Interesse an einer umfassenden, freien Willensbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Die Identität von Personen, die relevante politische Akteurinnen und Akteure durch bedeutende Zuwendungen unterstützen, wird bekannt gegeben und die Finanzierung der politischen Parteien und Kampagnen wird offengelegt. Dadurch können sich die Stimmberechtigten ein umfassenderes Bild machen über die Finanzierungsströme und allfällige Abhängigkeiten.

### **Spenden ab 5000 CHF: Preisgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern**

Das Herzstück von Vorschriften zur Offenlegung der Politikfinanzierung bildet die Preisgabe der Herkunft von Spenden ab 5000 CHF und damit der Identität der Spenderinnen und Spender. Bei Spenden unter 5000 CHF muss die Identität der Spenderinnen und Spender nicht bekannt gegeben werden. Mehrere Spenden einer Urheberin oder eines Urhebers innerhalb eines Jahres oder für eine Kampagne sind zusammenzurechnen.

### **Finanzierung politischer Parteien**

Gemäss den Transparenzvorschriften müssen die im Gemeindeparlament oder im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien jährlich ihre Finanzierung offenlegen. Dabei müssen sie Spenden und die weiteren Einnahmen melden.

## **Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkampagnen**

Personen und Organisationen, die im Vorfeld einer kommunalen Abstimmung oder Wahl eine Kampagne führen und hierfür Aufwendungen von 5000 CHF oder mehr vorsehen, müssen die Finanzierung der Abstimmungs- oder Wahlkampagne offenlegen.

## **Veröffentlichung im Internet**

Die zuständige Stelle der Gemeinde Köniz veröffentlicht die offengelegten Angaben laufend auf ihrer Website. Widerhandlungen gegen die Offenlegungsvorschriften können mit Busse bis zu 5000 CHF bestraft werden.

## **Ausgangslage**

### **Motion «Offenlegung der Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees»**

Am 31. Mai 2021 erklärte das Parlament die Motion V2101 «Offenlegung der Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees» erheblich. Das Parlament erteilte damit dem Gemeinderat den Auftrag, im Rahmen eines Reglements Bestimmungen für transparente Politikfinanzierung vorzuschlagen. Die neuen Vorschriften sollen den Stimmberechtigten ermöglichen, ihre Entscheidung zu kommunalen Wahlen und Abstimmungen in Kenntnis der Finanzierung von politischen Akteuren und Kampagnen zu treffen. Es ist sachgerecht, die neuen Vorschriften in das Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (RAW; 141.1) einzufügen. Eine entsprechende Voranfrage beim Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern hat dies bestätigt. Das RAW gilt für kommunale, kantonale und eidgenössische Volksabstimmungen und Wahlen. Einzelheiten wird der Gemeinderat durch Verordnung regeln. Änderungen des RAW unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 32 Bst. c der Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004). Daher haben die Stimmberechtigten über diese Vorlage zu befinden.

### **Offenlegungsvorschriften in anderen Gemeinwesen**

In diversen anderen Gemeinwesen traten in jüngster Vergangenheit Vorschriften für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung in Kraft.

So haben die Stimmberechtigten der **Stadt Bern** an der Volksabstimmung vom 27. September 2020 die Teilrevision des

Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR) betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen mit deutlicher Mehrheit von 88.35 % Ja Stimmen angenommen. Die neuen Vorschriften und die zugehörigen Ausführungsbestimmungen sind am 1. Januar 2022 in Kraft getreten.

Auch auf **Bundesebene** existieren Vorschriften für Transparenz in der Politikfinanzierung. Am 23. Oktober 2022 sind die entsprechenden Änderungen im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) und die ausführende Verordnung vom 24. August 2022 (VPofI, SR 161.18) in Kraft getreten. Die neuen Vorschriften gelten somit bei den eidgenössischen Wahlen im Herbst 2023.

Im **Kanton Bern** hat der Grosse Rat am 9. Dezember 2021 die Motion «Transparenz über Politikfinanzierung – auch kantonal» angenommen. Der Regierungsrat des Kantons Bern ist damit beauftragt, gesetzliche Grundlagen der Finanzierung u. a. der kantonalen Wahl- und Abstimmungskampagnen auszuarbeiten.

**Weitere Kantone** kennen Vorschriften über die Transparenz in der Politikfinanzierung: Es sind dies die Kantone Genf, Neuenburg, Tessin, Fribourg und Schwyz.

In **verschiedenen grösseren Gemeinden im Kanton Bern** wurden ebenfalls parlamentarische Vorstösse zum Erlass von Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und von Abstimmungs- und Wahlkampagnen lanciert. So wurden in Thun, Ostermündigen, Biel und Burgdorf entsprechende Vorstösse überwiesen.

### **Die Könizer Vorlage**

Der Gemeinderat hat sich bei der Ausgestaltung der Vorlage wesentlich an den bundesrechtlichen Bestimmungen und der Regelung der Stadt Bern orientiert. Es ist davon auszugehen, dass auch der Regierungsrat bei der Ausarbeitung kantonalen Transparenzvorschriften die neuen Vorschriften des Bundes (und allenfalls auch jene der Stadt Bern) berücksichtigen wird. Zudem stellen sich im Zusammenhang mit der Anwendung von Offenlegungsvorschriften zum Teil komplexe praktische Fragen. Es scheint sinnvoll, wenn die Gemeinde Köniz bei deren Beantwortung auch auf die Praxis zu den Bestimmungen von Bund und Stadt Bern zurückgreifen könnte. Nachfolgend werden die Inhalte der Vorlage erläutert.

## Inhalte der Vorlage

Für den genauen Wortlaut der Änderung des Reglements über Abstimmungen und Wahlen vom 5. Juni 2005 (141.1) wird auf den Anhang der vorliegenden Abstimmungsbotschaft verwiesen.

## Geltungsbereich

### **Politische Parteien**

Für die im Gemeindeparlament und im Gemeinderat vertretenen **politischen Parteien** sehen die neuen Vorschriften eine kampagnenunabhängige Pflicht zur periodischen Offenlegung ihrer Finanzierung vor. Die Parteien können auch unabhängig von einer konkreten Abstimmungs- oder Wahlkampagne über ihre Vertreter Einfluss auf die politischen Geschäfte der Gemeinde nehmen. Es besteht daher ein legitimes öffentliches Interesse an der Offenlegung. Die meisten Gemeinwesen, die Vorschriften zur Transparenz in der Politikfinanzierung kennen, sehen vergleichbare Offenlegungspflichten vor.

### **Abstimmungs- und Wahlkampagnen**

Offenlegungspflichtig sind nach den neuen Vorschriften auch **alle Akteurinnen und Akteure, die im Vorfeld einer kommunalen Wahl oder Abstimmung eine Kampagne führen** und hierfür Aufwendungen von 5000 CHF oder mehr vorsehen. Die Rechtsform ist nicht entscheidend. Neben den – allenfalls bereits im Parlament und Gemeinderat vertretenen – politischen Parteien werden namentlich auch natürliche Personen, Abstimmungskomitees oder Interessenverbände erfasst. Die Offenlegungspflicht besteht erst ab Aufwendungen von 5000 CHF. Das bedeutet, dass die Kampagne eine gewisse Intensität aufweist und ein hinreichendes öffentliches Interesse die Offenlegung der Finanzierung rechtfertigt.



### **Was bedeutet «eine Kampagne führen»?**

Im Sinn der Transparenzvorschriften führt eine Kampagne, wer Aktivitäten plant und durchführt, um eine Abstimmung oder Wahl auf kommunaler Ebene zu beeinflussen. Vorausgesetzt sind damit gewisse für Stimmberechtigte wahrnehmbare Aktivitäten (z. B. Durchführen von Veranstaltungen, Verteilen von Flyern, Werbeplakate, Zeitungsinsertate, Internetwerbung, u. ä.). Nicht entscheidend ist, ob eine Kampagne im eigenen Interesse geführt wird oder mit dem Ziel, einem Dritten zum Erfolg zu verhelfen. Eine Kampagne liegt demnach auch vor, wenn geplante und durchgeführte Aktivitäten bezwecken, die Wahl eines Dritten zu beeinflussen.

Nicht erfasst werden Personen oder Organisationen, die Unterschriften für ein Volksbegehren sammeln. Durch die Unterschriftensammlung für eine Initiative, ein Referendum oder einen Volksvorschlag wird nur bezweckt, über einen Gegenstand zu einem späteren Zeitpunkt abstimmen zu lassen. Die grundrechtlich geschützte Abstimmungsfreiheit ist nicht unmittelbar betroffen und die unterschiedliche Behandlung im Vergleich zu Abstimmungs- oder Wahlkampagnen deshalb gerechtfertigt.

### **Offenlegungspflichtige Angaben**

#### **Einnahmen der politischen Parteien**

Die politischen Parteien haben neben den Spenden ab 5000 CHF die **weiteren Einnahmen** anzugeben. Dazu gehören Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen und aus Mandatsbeiträgen, aber auch Spenden, die den Schwellenwert von 5000 CHF nicht erreichen. Der Gemeinderat wird die Einzelheiten zur Offenlegung der weiteren Einnahmen durch Verordnung regeln. Beabsichtigt ist, dass diese aufgeschlüsselt nach Kategorien offengelegt werden müssen. Für Spenden in Form von weiteren geldwerten Leistungen soll in der Verordnung ein Mindestwert vorgesehen werden, ab dem sie unter den Einnahmen erfasst werden sollen. Was unter geldwerten Leistungen zu verstehen ist, wird im Kasten «Was sind Spenden?» erläutert (Seite 8).

#### **Budgetierte Mittel von Kampagnenführenden**

Akteurinnen und Akteure, die im Vorfeld einer kommunalen Wahl oder Abstimmung eine Kampagne führen, haben neben den Spenden ab 5000 CHF die weiteren für die Kampagne **budgetierten**

**Mittel** anzugeben. Der Gemeinderat regelt die Einzelheiten der Offenlegung von weiteren Mitteln durch Verordnung. Keine detaillierte Offenlegungspflicht besteht bezüglich der Ausgaben.

### **Spenden ab 5000 CHF**

**Spenden ab einem Wert von 5000 CHF** pro Urheberin oder Urheber und Jahr oder Kampagne sind **unter Angabe der Identität der Spenderin oder des Spenders** offenzulegen. Hierbei handelt es sich um eines der Kernelemente der Vorlage: Indem die Identität von Personen bekanntgegeben wird, die relevante politische Akteurinnen und Akteure durch bedeutende Zuwendungen unterstützten, können sich die Stimmberechtigten ein umfassenderes Bild machen über die Finanzierungsströme und allfällige Abhängigkeiten.

#### **Was sind Spenden?**

Als Spenden im Sinne der Transparenzbestimmungen gelten erbrachte oder zugesicherte Geldzuwendungen und weitere freiwillige geldwerte Leistungen an politische Parteien und für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.

Wesentlich sind zwei Elemente: Die Leistung muss freiwillig erfolgen. Im Begriff der (Geld-)Zuwendung ist die Freiwilligkeit bereits enthalten. An der Freiwilligkeit fehlt es namentlich bei statutarisch geschuldeten Mitgliederbeiträgen oder Mandatsbeiträgen, weshalb diese nicht unter den Spendenbegriff fallen. Weiter muss die Leistung in Geld erfolgen bzw. einen Geldwert aufweisen und ohne konkrete Gegenleistung erbracht werden.

Spenden im Sinne der Transparenzvorschriften sind:

- Geldzuwendungen in Form von Bargeld oder Banküberweisungen.
- Sachleistungen wie kostenlos gedruckte Flyer oder abgegebene Werbeartikel und Geschenke zum Verteilen. Das ist auch der Fall, wenn die Leistung zwar entgeltlich ist, das Entgelt aber bewusst unter dem Marktwert angesetzt wird (sog. gemischte Schenkung). Hier entspricht die Sachzuwendung der Differenz zwischen dem Marktwert und dem Entgelt.
- Weitere geldwerte Leistungen wie
  - Unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis zur Verfügung gestellte Dienstleistungen (wie das kostenlose Erstellen eines Kommunikationskonzepts oder einer Website).
  - Unentgeltlich bereitgestellte Räume, Güter oder Werbemöglichkeiten (in Zeitungen oder elektronischen Medien).
  - Schuldübernahmen oder zinslose Darlehen.

Damit eine Spende vorliegt, muss eine Leistung einen Geldwert aufweisen. Bei Dienstleistungen ist dies nur der Fall, wenn sie üblicherweise kommerziell angeboten werden und damit einen bezifferbaren Marktwert aufweisen. Auf lokalpolitischer Ebene erbringen Mitglieder von Parteien und Komitees einen Grossteil der Arbeiten freiwillig und hobbymässig. Solche Arbeiten werden durch die betroffenen Personen regelmässig nicht geschäftlich angeboten und daher vom Spendenbegriff nicht erfasst. Wenn ein Parteimitglied (mit oder ohne besonderes Fachwissen, aber ohne eigenes IT-Unternehmen) für die Partei eine Website gestaltet, stellt diese Arbeit keine Spende im Sinne der neuen Transparenzvorschriften dar. Die Gestaltung und Einrichtung einer Website durch eine IT-Unternehmerin oder einen Unternehmer, die entsprechende Dienstleistungen auch geschäftlich erbringen, fallen hingegen aufgrund ihres Marktwerts und ungeachtet einer Parteimitgliedschaft unter den Spendenbegriff – ebenso wie eine Geldspende durch diese Unternehmerin/diesen Unternehmer.

Eine Spende im Sinne der Transparenzbestimmungen liegt nur vor, wenn sie entweder an eine politische Partei oder «für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne» getätigt wird. Zuwendungen an Personen oder Organisationen, die auch andere Tätigkeiten ausführen, erfüllen damit den Spendenbegriff nur, wenn sie (erkennbar) eine Kampagne unterstützen.

Die Bekanntgabe der Identität stellt einen erheblichen Eingriff in das Recht der Spenderin oder des Spenders auf Datenschutz dar. Die Identität von Spenderinnen und Spendern ist erst ab einer bestimmten Höhe der Spende, nämlich ab einem Schwellenwert von 5000 CHF, offenzulegen. Mit diesem Schwellenwert wird sichergestellt, dass nur Spenderinnen und Spender angegeben werden müssen, deren Leistungen geeignet sind, den politischen Akteur oder die politische Akteurin zu beeinflussen. Er ist damit Ausdruck des Verhältnismässigkeitsprinzips.

Bei Spenden mit einem Wert unter 5000 CHF ist die Identität des Spenders oder der Spenderin nicht offenzulegen. Sie sind daher – summiert – bei den politischen Parteien unter den weiteren Einnahmen aufzuführen bzw. bei den Kampagnen unter den budgetierten Mitteln. Der Gemeinderat regelt das Nähere hierzu durch Verordnung.

## **Verbot anonymer Spenden**

Die Annahme anonymer Spenden ist in jedem Fall verboten, auch wenn es sich nur um Kleinspenden handelt. Der Grund liegt darin, dass bei anonymen Spenden die Einhaltung einer maximalen Höhe pro Person nicht überprüft werden kann. Wären anonyme Spenden bis zu einem gewissen Betrag (z. B. 100 CHF pro Person) zulässig, könnten die Vorschriften durch Stückelung von Spendenbeträgen umgangen werden. Das absolute Verbot ist in der heutigen Zeit vertretbar, da es Alternativen zu anonymen Barspenden an Veranstaltungen gibt (z. B. TWINT-Überweisungen).

## **Umsetzung der Offenlegungspflicht**

Die im Gemeindeparlament und im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien haben ihre Einnahmen inklusive Spenden jeweils bis am 30. Juni für das vorangehende Kalenderjahr offenzulegen.

Akteurinnen und Akteure, die für eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne offenlegungspflichtig sind, müssen bis spätestens 45 Tage vor dem Urnengang Meldung erstatten. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Angaben rechtzeitig veröffentlicht werden können, damit die Stimmberechtigten sie für ihre Meinungsbildung berücksichtigen können. Entsteht die Offenlegungspflicht erst nach diesem Termin, z. B. weil eine Kampagne spontan initiiert oder kurzfristig intensiviert wird, dann ist innert fünf Tagen Meldung zu erstatten. Bis 90 Tage nach dem Urnengang müssen die Akteurinnen und Akteure eine Schlussrechnung einreichen. Die Meinungsbildung der Stimmberechtigten mit Blick auf eine bestimmte Abstimmung oder Wahl kann zwar durch das Offenlegen der Schlussrechnung nicht mehr beeinflusst werden. Die Stimmberechtigten haben aber ein legitimes Interesse zu wissen, welche Mittel effektiv in eine Kampagne eingeflossen sind (und damit auch, wie zuverlässig die vorangehende Meldung war). Dies nicht zuletzt mit Blick auf künftige Kampagnen derselben Akteurinnen und Akteure.

Die für den Vollzug der Vorschriften zuständige Stelle wird der Gemeinderat festlegen. Sie nimmt die Meldungen entgegen, d. h. sie erhebt die Angaben auf dem Weg der Selbstdeklaration. Die zuständige Stelle **veröffentlicht die offengelegten Angaben während fünf Jahren auf der Website der Gemeinde.**

Bei Spenden über 5000 CHF veröffentlicht die zuständige Stelle auch die Identität der Spenderin oder des Spenders. Bei natürlichen Personen werden Name, Vorname, Jahrgang und Wohnsitzgemeinde, bei juristischen Personen und Personengesellschaften werden Name oder Firma und der Firmensitz publiziert.

Eine lückenlose Überprüfung der Angaben ist nicht vorgesehen. Die zuständige Stelle kann die gemeldeten Angaben aber auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit überprüfen und zu diesem Zweck auch weitere Auskünfte oder geeignete Unterlagen verlangen. Beabsichtigt ist, dass sie die Angaben stichprobenweise und bei Verdacht überprüft.

## **Sanktionierung von Verletzungen**

Verletzungen der Offenlegungsvorschriften werden mit Busse sanktioniert. Gemeinden können zur Durchsetzung von kommunalen Bestimmungen in ihren Erlassen Bussen androhen, wobei das Busenhöchstmass 5000 CHF für Reglemente beträgt. Mit Busse wird bestraft, wer gegen die Offenlegungspflichten verstösst, namentlich indem er oder sie die Offenlegung verweigert oder falsche Angaben macht. Ebenfalls mit Busse bedroht sind die Annahme anonymer Spenden entgegen den Vorgaben (d. h. ohne die Herkunft zu ermitteln und die Spende gemäss den Vorschriften offenzulegen) und die Verweigerung der Mitwirkung im Rahmen von Kontrollen. Verwaltungsrechtliche Sanktionen sind nicht vorgesehen.

Bei Übertretungen können juristische Personen bzw. rechtsfähige Personengesellschaften nicht strafrechtlich belangt werden. Strafbar sind die natürlichen Personen, die als Organ, Gesellschafter oder in leitender Funktion für die juristische Person oder Personengesellschaft tätig sind. Eine Busse hat sich entsprechend gegen diejenigen natürlichen Personen zu richten, die eine tragende Funktion ausüben und für die Einhaltung der Offenlegungspflichten verantwortlich sind.

Die Strafbarkeit wird nicht auf vorsätzliche Begehungen beschränkt. Die fahrlässige Verletzung der Offenlegungspflichten ist damit ebenfalls strafbar. Bei der Festlegung der Bussenhöhe wird indes neben der Schwere der Widerhandlung auch der Grad des Verschuldens zu berücksichtigen sein. Bei geringfügigen Widerhandlungen soll von einer Bestrafung abgesehen werden können.

## **Finanzen**

Mit den Vorschriften zur Offenlegung der Politikfinanzierung übernimmt die Gemeinde eine neue Aufgabe, die bei den zuständigen Stellen zusätzliche Personalressourcen bindet. Insbesondere bei der Einführung der Bestimmungen und bei der Durchführung der Gemeindewahlen braucht es zusätzliche Ressourcen.

## **Vorprüfung durch Kanton und Konsultation der Datenschutzaufsichtsstelle**

Änderungen des RAW unterliegen der Vorprüfung und Genehmigung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern hat die Vorlage vorgeprüft und erachtet sie als genehmigungsfähig. Mit den neuen Bestimmungen wird die rechtliche Grundlage für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und für deren elektronische Veröffentlichung geschaffen. Die Gemeinde hat deshalb auch die kommunale Datenschutzaufsichtsstelle konsultiert. Sie hat keine Beanstandungen.

## **Was geschieht bei Annahme der Vorlage?**

Die Gemeinde Köniz wird über eigene Vorschriften zur Transparenz bei der Politikfinanzierung verfügen. Die Änderung des RAW wird nach der Abstimmung dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern zur Genehmigung eingereicht. Der Gemeinderat wird den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen. Geplant ist eine Inkraftsetzung spätestens im Hinblick auf die Gemeindewahlen 2025.

## **Was geschieht bei Annahme der Vorlage?**

Die Gemeinde Köniz wird über keine eigenen Vorschriften zur Transparenz bei der Politikfinanzierung verfügen.

## Argumente im Parlament

**PRO**

-

**CONTRA**

-

## Antrag und Abstimmungsfrage

Mit xy zu xy Stimmen bei xy Enthaltungen beantragt das Parlament den Stimmberechtigten, folgenden Beschluss zu fassen:

- Das Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen wird gemäss vorgelegtem Entwurf geändert.
- Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

### **Abstimmungsfrage**

Wollen Sie die Vorlage «Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Abstimmungs- und Wahlkampagnen: Änderung des Reglements über Abstimmungen und Wahlen» annehmen?

Köniz, 19. Juni 2023

Im Namen des Parlaments

Die Präsidentin:

Tatjana Rothenbühler

Die Leiterin Fachstelle Parlament:

Verena Remund-von Känel



### **Reglement über Abstimmungen und Wahlen, Änderungs- vorlage**

Änderung des Reglements über Abstimmungen und Wahlen vom  
5. Juni 2005 (141.1)

#### *Bisheriger Text*

Das heute geltende Reglement über Abstimmungen und Wahlen  
enthält keine Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung  
von politischen Parteien und von Abstimmungs- und Wahlkam-  
pagnen.

#### *Vorlage neu*

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

#### **Art. 61a (neu)**

Politische  
Parteien

- <sup>1</sup> Die im Gemeindeparlament oder im Gemeinderat  
vertretenen politischen Parteien müssen jährlich  
ihre Finanzierung offenlegen.
- <sup>2</sup> Sie haben der zuständigen Stelle Spenden ge-  
mäss Artikel 61c und die weiteren Einnahmen zu  
melden.
- <sup>3</sup> Die Meldung hat pro Kalenderjahr und bis spä-  
testens am 30. Juni des Folgejahres zu erfolgen.

#### **Art. 61b (neu)**

Abstimmungs-  
und Wahlkam-  
pagnen

- <sup>1</sup> Personen und Organisationen, die im Vorfeld ei-  
ner kommunalen Abstimmung oder Wahl eine  
Kampagne führen und hierfür Aufwendungen  
von CHF 5'000 oder mehr vorsehen, müssen die  
Finanzierung der Abstimmungs- oder Wahlkam-  
pagne offenlegen.

- <sup>2</sup> Sie haben der zuständigen Stelle die Spenden gemäss Artikel 61c und die weiteren budgetierten Mittel zu melden.
- <sup>3</sup> Die Meldung hat bis spätestens 45 Tage vor dem Urnengang zu erfolgen. Werden Personen und Organisationen erst nach Ablauf dieser Frist offenlegungspflichtig, haben sie der zuständigen Stelle innert fünf Tagen Meldung zu erstatten.
- <sup>4</sup> Bis 90 Tage nach dem Urnengang müssen die Personen und Organisationen nach Absatz 1 der zuständigen Stelle die Schlussrechnung über die Finanzierung der Kampagne einreichen.

### **Art. 61c (neu)**

Offenlegung  
von Spenden

- <sup>1</sup> Als Spenden gelten erbrachte oder zugesicherte Geldzuwendungen und weitere freiwillige geldwerte Leistungen an politische Parteien sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.
- <sup>2</sup> Spenden ab einem Wert von CHF 5'000 sind unter Angabe der Identität der Spenderin oder des Spenders offenzulegen. Anzugeben sind:
  - a) bei natürlichen Personen: Name, Vorname, Jahrgang und Wohnsitzgemeinde;
  - b) bei juristischen Personen und Personengesellschaften: Name oder Firma sowie Sitz.
- <sup>3</sup> Spenden mit einem Wert unter CHF 5'000 sind zusammengerechnet als weitere Einnahmen oder Mittel zu melden.
- <sup>4</sup> Bestehen Zweifel an der wahren Urheberchaft einer Spende, hat die politische Partei oder die Akteurin nach Artikel 61b Absatz 1 Abklärungen zu treffen und die wirtschaftliche Urheberin oder den wirtschaftlichen Urheber offenzulegen.

- <sup>5</sup> Mehrere Spenden einer Urheberin oder eines Urhebers innerhalb eines Jahres (Art. 61a) oder für eine Kampagne (Art. 61b) sind zusammenzurechnen.

### **Art. 61d (neu)**

Anonyme  
Spenden

- <sup>1</sup> Die Annahme anonymer Spenden ist verboten.
- <sup>2</sup> Wer eine anonyme Spende erhält, hat innerhalb von 30 Tagen deren Herkunft zu ermitteln und die Spende gemäss Artikel 61c offenzulegen oder zurückzuerstatten. Ist dies nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende innert der gleichen Frist der Gemeinde abzuliefern.

### **Art. 61e (neu)**

Meldung und  
Veröffent-  
lichung

- <sup>1</sup> Die politischen Parteien und die Akteure nach Artikel 61b Absatz 1 melden der zuständigen Stelle fristgerecht die Angaben nach Artikel 61a bis Artikel 61c.
- <sup>2</sup> Die zuständige Stelle veröffentlicht die offengelegten Angaben fortlaufend elektronisch auf ihrer Internetseite.
- <sup>3</sup> Fünf Jahre nach ihrer Veröffentlichung werden die Angaben von der Internetseite entfernt.
- <sup>4</sup> Der Gemeinderat regelt die Einzelheiten durch Verordnung. Er legt namentlich fest, wie die weiteren Einnahmen und Mittel zu melden sind, und kann die Verwendung einheitlicher Formulare sowie die Angabe einer verantwortlichen Person vorschreiben.

### **Art. 61f (neu)**

- Überprüfung
- <sup>1</sup> Die zuständige Stelle kann die Richtigkeit und Vollständigkeit der gemeldeten Angaben überprüfen und zu diesem Zweck von den politischen Parteien oder den Akteuren nach Artikel 61b Absatz 1 weitere Auskünfte oder die Herausgabe von geeigneten Unterlagen verlangen.
  - <sup>2</sup> Die politischen Parteien und die Akteure nach Artikel 61b Absatz 1 sind zur Mitwirkung bei der Überprüfung der Angaben verpflichtet.

### **Art. 61g (neu)**

- Sanktionen
- <sup>1</sup> Mit Busse gemäss Artikel 63 wird bestraft
    - a) wer gegen die Offenlegungspflichten gemäss Artikel 61a bis Artikel 61c verstösst, namentlich die Offenlegung verweigert oder falsche Angaben macht;
    - b) wer anonyme Spenden entgegen den Vorgaben von Artikel 61d annimmt;
    - c) wer die Mitwirkung bei der Überprüfung der Angaben durch die zuständige Stelle verweigert (Art. 61f Abs. 2).
  - <sup>2</sup> Bei geringfügigen Widerhandlungen kann von einer Bestrafung abgesehen werden.

