

V2101 Motion (SP) „Offenlegung der Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees“

Abschreibung; Direktion Präsidiales und Finanzen

1. Ausgangslage

Das Parlament hat an der Sitzung vom 31. Mai 2021 die Motion V2101 «Offenlegung der Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees» erheblich erklärt. Damit hat es dem Gemeinderat den Auftrag erteilt, im Rahmen eines Reglements Bestimmungen für transparente Politikfinanzierung vorzuschlagen.

Parallel zum vorliegenden Antrag zur Abschreibung der Motion V2101 unterbreitet der Gemeinderat dem Parlament eine Vorlage zur Änderung des Reglements vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (RAW), inklusive Botschaft zu Händen der Stimmberechtigten. Änderungen des RAW unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung.

Auf dieser Grundlage beantragt der Gemeinderat dem Parlament, die Motion abzuschreiben.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird abgeschrieben.

Köniz, 10. Mai 2023

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) V2101 Motion (SP) „Offenlegung der Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees“, Beantwortung (online auf der Parlamentswebsite)

V2101 Motion (SP) „Offenlegung der Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees“

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

Vorstosstext

Der Gemeinderat wird gebeten, im Rahmen eines Reglements Bestimmungen für transparente Politikfinanzierung vorzuschlagen. Die Bestimmungen sollen mindestens folgende Aspekte umfassen:

- Gesetzliche Grundlage für eine Offenlegungspflicht für alle finanziellen Beiträge und alle geldwerten Leistungen an politische Parteien, Kampagnenkomitees, persönliche Wahlkomitees und sonstige Organisationen, die sich an kommunalen Abstimmungs- und Wahlkämpfen sowie Wahlen beteiligen. Zu den finanziellen Beiträgen zählen insbesondere Spenden und sonstige Zuwendungen. Verpflichtend ist die Angabe des Gesamtbudgets der politischen Parteien sowie der Zuwendungen und individuellen Beträge der Kandidierenden ab CHF 3000.-, jedoch nicht der summierten, individuellen (Klein)beträge.
- Die pro Abstimmung/Wahl und pro Jahr summierten finanziellen Zuwendungen von juristischen Personen sowie von natürlichen Personen unterliegen ab CHF 3'000 einer Offenlegungspflicht. Die Annahme von anonymen Spenden ist unzulässig.
- Zeitraum und Frist für die Offenlegungspflicht vor dem jeweiligen Urnengang.
- Zweckmässige und möglichst unbürokratische Regelungen zur Überprüfung der Offenlegungspflicht.
- Es soll sichergestellt werden, dass der Aufwand für die Deklaration möglichst klein und unbürokratisch gehalten wird. Es könnte z. B. ein Online-Formular zur Verfügung gestellt werden.
- Regelung zur Sanktionierung von Verletzungen der Offenlegungspflicht.

Begründung

Obwohl das öffentliche Interesse an Fragen der Politikfinanzierung stark zugenommen hat und die mangelnde Transparenz von Organisation wie Transparency International und auch der GRECO (Staatengruppe gegen Korruption) mehrfach kritisiert wurde, ist auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene lange nichts geschehen.

Durch die Einreichung der nationalen Transparenzinitiative und dank der gewonnenen Volksinitiativen in den Kantonen Fribourg (2018), Schwyz (2018) und Schaffhausen (2020) hat das Thema Fahrt aufgenommen und ist mit der überdeutlichen Annahme von Transparenzbestimmungen durch die Stimmbürger*innen der Stadt Bern (27.09.2020) nun auch in der Kommunalpolitik angekommen.

Diese Entwicklungen offenbaren ein grosses Bedürfnis der Bevölkerung nach mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, welches wir unserer Ansicht nach auch in Köniz nicht weiter ignorieren dürfen. In einer Demokratie haben die Bürger*innen das Recht zu wissen, welche Interessen hinter Wahl- oder Abstimmungskampagnen stehen. Es sollen nicht Klein- und Kleinstbeträge offengelegt werden, da dies ein unnötiger Aufwand ist und für die Problematik der potentiellen Beeinflussung irrelevant wäre. Sobald aber grössere Zuwendungen gemacht werden, sollen diese auch klar zugeordnet werden können.

Eine transparente Politikfinanzierung stärkt die Demokratie und erhöht die Glaubwürdigkeit von Parteien, Politikerinnen und Politikern und unseren demokratischen Institutionen. Diese Transparenz schafft Vertrauen. Und Vertrauen ist für eine lebendige Demokratie unentbehrlich.

Eingereicht

18. Januar 2021

Unterschrieben von 17 Parlamentsmitgliedern

Vanda Descombes, Ruedi Lüthi, Tanja Bauer, Franziska Adam, Lucas Brönnimann, Feller Isabelle, Iris Widmer, Christina Aebischer, Simon Stocker, Sandra Röthlisberger, Casimir von Arx, Andreas Lanz, Käthi von Wartburg, Lydia Feller, Christian Roth, Claudia Cepeda, Arlette Mürger

Antwort des Gemeinderates

1. Formelle Prüfung

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag (Siehe Beilage 1 Motionsprüfung).

Eine Vorabklärung beim Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern hat ergeben, dass im Falle der Erheblicherklärung der vorliegenden Motion die neuen Bestimmungen voraussichtlich dem Stimmvolk vorgelegt werden müssen (Änderung der Gemeindeordnung oder Änderung des Reglements über Wahlen und Abstimmungen), da es bei den Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Abstimmungs- und Wahlkampagnen um grundlegende Bestimmungen im Zusammenhang mit politischen Rechten geht. Art. 51 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG) und Art. 36 der Gemeindeverordnung (GV) halten fest, welche Grundsätze zwingend im Organisationsreglement (bzw. in einem anderen der obligatorischen Volksabstimmung unterstehenden Reglement) enthalten sein müssen.

2. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Motion 2101 wird der Gemeinderat aufgefordert, in einem Reglement Bestimmungen für eine transparente Politikfinanzierung vorzubereiten. Ziel ist eine gesetzliche Grundlage für eine Offenlegungspflicht für alle finanziellen Beiträge und alle geldwerten Leistungen an politische Parteien, Kampagnenkomitees, persönliche Wahlkomitees und sonstige Organisationen, die sich an kommunalen Abstimmungs- und Wahlkämpfen sowie Wahlen beteiligen (inkl. Angabe des Gesamtbudgets der politischen Parteien sowie der Zuwendungen und individuellen Beträge der Kandidierenden).

Als Schwellenwert für die Offenlegungspflicht wird der Betrag von CHF 3'000 aufgeführt. Zudem werden weitere Elemente/Aspekte aufgeführt, die bei der Ausarbeitung bei den Bestimmungen berücksichtigt werden sollen. U.a. werden zweckmässige und möglichst unbürokratische Regelungen zur Überprüfung sowie eine Regelung zur Sanktionierung von Verletzungen gefordert. In der Begründung wird auf die nationale Transparenzinitiative sowie entsprechende Volksinitiativen in Kantonen sowie die Transparenzbestimmungen der Stadt Bern (revidiertes Gesetz über die politischen Rechte) verwiesen.

3. Die Situation in anderen Gemeinden, dem Kanton Bern und auf Bundesebene

Weder der Bund noch der Kanton Bern kennen zurzeit Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen. Auf Bundesebene ist im Oktober 2017 eine Volksinitiative "Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung" (Transparenzinitiative) eingereicht worden. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft deren Ablehnung vorgeschlagen. Die staatspolitische Kommission des Ständerats hat in der Zwischenzeit eine Parlamentarische Initiative «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» als indirekten Gegenentwurf erarbeitet, die Initiative und ein möglicher Gegenvorschlag des Parlaments werden zurzeit im Parlament diskutiert.

Im Kanton Bern wurde im Mai 2016 eine von der SP-JUSO-PSA-Fraktion eingereichte Motion «Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung» als Postulat erheblich erklärt, der Regierungsrat lehnte es aber in seinem Bericht vom Mai 2018 ab, gesetzliche Offenlegungsregeln im Bereich der Politikfinanzierung auszuarbeiten. Am 4. September 2018 folgte der Grosse Rat dem Regierungsrat und nahm den Bericht ohne Planungserklärungen zur Kenntnis.

Für eine Übersicht der Situation in den übrigen Kantonen sei an dieser Stelle auf den Vortrag des Berner Gemeinderats an den Stadtrat zur Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte verwiesen https://www.bern.ch/mediocenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/mehr-transparenz-bei-parteien-und-kampagnenfinanzierung

Als erste Gemeinde schweizweit verfügt die Stadt Bern seit Herbst 2020 (Volksabstimmung vom 27. September 2020) über eine Regelung, welche die Offenlegung der Finanzierung von Parteien und Kampagnen vorschreibt. Der Schwellenwert wurde in der Stadt Bern auf CHF 5'000 festgelegt.

Ähnliche praktisch gleichlautende Vorstösse wie die vorliegende Motion 2101 sind in den letzten Monaten auch in anderen Gemeinden im Kanton Bern (z.B. Burgdorf und Ostermundigen) eingereicht worden.

4. Vor- und Nachteile von Transparenzregeln und die Position des Gemeinderats

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Argumente für oder gegen eine Transparenzregelung aufgelistet, welche auf Ebene Bund, Kanton, der Stadt Bern sowie bei der Behandlung ähnlicher Vorstösse in anderen Gemeinden geäussert wurden.

Vorteile

- Eine Transparenzregelung bietet die Chance, durch mehr Transparenz das Vertrauen der Bürger*innen in die Politik zu stärken. Um sich eine Meinung zu bilden, müssen diese wissen, wie viel eine Wahl- oder eine Abstimmungskampagne kostet und welche Geldgeber*innen sie bezahlen;
- Die Stimmbürger*innen haben das Recht zu erfahren, welche Personen und Organisationen eine/n Kandidat*in oder ein Abstimmungskomitee unterstützen;
- Anonyme Spenden und Geldflüsse würden verboten. Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees, die Geld annehmen, müssen wissen, woher dieses stammt;
- Mit einer Regelung werden Spenden nicht verboten, zudem müssen Informationen über Personen / Organisationen, die nur eine kleine Spende tätigen, nicht offengelegt werden;
- Die Schweiz ist das einzige Land in Europa, das keine Regelung zur Offenlegung von Parteifinanzien kennt. Diese Lücke sollte geschlossen werden;
- Mit einer spezifischen kommunalen Regelung für Gemeindeabstimmungen und Gemeindevahlen kann eine Gemeinde eine Vorreiterrolle einnehmen, mit Ausstrahlung auf andere Gemeinden, den Kanton und den Bund;

Nachteile

- Befürchtung, dass Spender*innen von einer Zahlung absehen oder diese reduzieren werden, wenn ihr Name bekannt wird;
- Frage der Wirksamkeit einer Regelung: Risiko der Umgehung; so könnten Spender*innen ihre finanziellen Mittel den Parteien, Wahl- oder Abstimmungskomitees über Dritte überweisen;
- Die Regelungen sind zu wenig auf die Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz abgestimmt. Die direkte Demokratie, Kollegialregierungen und das Milizsystem sind Teil eines komplexen, aber wirksamen Gesamtsystems, das durch gegenseitige Kontrollen und Gegengewichte geprägt sind.

- Spezifisch für die kommunale Ebene: Angesichts der vergleichsweise kleinen Anzahl von Gemeindeabstimmungen und den bescheidenen Partei-Budgets ist eine kommunale Regelung angesichts des grossen bürokratischen Aufwands unverhältnismässig. Auch ist das Beeinflussungspotenzial bei kommunalen Abstimmungskampagnen beschränkt. Entsprechend geringer ist auch das Interesse der Öffentlichkeit auf kommunaler Ebene, Transparenz über die (geringen) Geldflüsse zu erhalten;
- Unverhältnismässiger bürokratische Aufwand und Zusatzkosten für die Umsetzung der Vorschriften (Selbstdeklaration, Kontrollmechanismus und Sanktionen). Die Stadt Bern rechnet mit Kosten von CHF 50'000 pro Jahr, nicht eingerechnet sind dabei die Mehrkosten für Gemeindewahlen alle 4 Jahre;

Nach einer sorgfältigen Abwägung der Vor- und Nachteile beantragt der Gemeinderat dem Parlament, die Motion als Postulat erheblich zu erklären. Er anerkennt das Grundanliegen der Motion, da Transparenz und Vertrauen der Bürger*innen in die Politik wichtige Elemente für ein gutes Funktionieren des Staatswesens darstellen. Allerdings sieht er in Köniz keinen unmittelbaren Handlungsbedarf für eine Regulierung auf kommunaler Ebene, vielmehr sind Transparenzbestimmungen in einem ersten Schritt auf nationaler und kantonaler Ebene anzustreben. Er erachtet es deshalb als sinnvoller abzuwarten, in welcher Form die Transparenzregelungen auf Bundesebene ausgearbeitet und allenfalls umgesetzt werden. Zudem können bei der Erfüllung des Postulats die Erfahrungen aus Kantonen und vor allem auch der Stadt Bern beigezogen werden. Am Beispiel der Stadt Bern kann im Postulatsbericht aufgezeigt werden, ob Transparenzregelungen und das angedachte System (Selbstdeklaration, Controlling, Sanktionierung) auf Gemeindeebene in verhältnismässigem Rahmen umsetzbar sind und ob die gewünschte Wirkung auf kommunaler Ebene erzielt werden kann.

Der Gemeinderat spricht sich auch aufgrund der aktuell angespannten Finanzlage in der Gemeinde Köniz für die Erheblicherklärung als Postulat aus. Mit einer Erheblicherklärung als Motion würde die Gemeinde eine neue "freiwillige" Aufgabe übernehmen, mit zusätzlichem Aufwand und Ressourcen (siehe hierzu Kapitel 5).

Falls die Motion vom Parlament erheblich erklärt wird, ist der Gemeinderat der Ansicht, dass der im Motionstext geforderte Schwellenwert (CHF 3'000) analog der Stadt Bern auf CHF 5'000 erhöht werden sollte. Der Gemeinderat geht davon aus, dass es in den letzten Jahren in Köniz - wenn überhaupt - nur wenige kommunale Abstimmungsvorlagen gab, bei denen grössere Geldsummen in die Kampagnen investiert wurden. Dies wird sich wohl auch in Zukunft nicht ändern. Mit einem Schwellenwert von CHF 5'000 würden grössere Geldsummen erfasst, zugleich könnte der Bürokratie-Aufwand - wie in der Motion gefordert - etwas reduziert werden, da die kleineren Summen nicht angegeben und kontrolliert werden müssten. Auch bei den Gemeindewahlen würde der Gemeinderat einen Schwellenwert von CHF 5'000 für die Gemeinde Köniz sinnvoller erachten als die im Motionstext vorgeschlagenen CHF 3'000.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Schaffung eines wirksamen und effizienten Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismus (inkl. Sanktionsmechanismus) würde für die Gemeinde Köniz jährlich wiederkehrende Kosten verursachen. Diese können noch nicht im Detail beziffert werden. Die Stadt Bern, die - analog wie in der vorliegenden Motion gefordert - versucht, die neue Regelung mit möglichst unbürokratischen Instrumente wie z.B. on-line Formularen für eine Selbstdeklaration einzuführen - rechnet mit Zusatzausgaben von jährlich CHF 50'000, wobei sie für die Jahre, in denen Gemeindewahlen stattfinden, zusätzlich mit "deutlichen Mehraufwänden" rechnet. Falls sich zeigt, dass in der Gemeinde Köniz ein ähnlicher Mehraufwand entsteht, so wird das nicht ohne personelle Aufstockungen umzusetzen sein.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird als Postulat erheblich erklärt.

Köniz, 31. März 2021

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Formelle Prüfung der Motion vom 21. Januar 2021



Köniz, 21. Januar 2021 rc

**V2101 Motion (SP) „Offenlegung der Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungs-komitees“
Formelle Prüfung der Motion**

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung HA 11 prüft der Gemeindeschreiber, ob der Gegenstand von eingereichten Motionen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegt. In diesem Fall käme einer Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Die reglementarische Grundlage in Art. 53 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Parlamentes:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.

Mit der vorliegenden Motion wird der Gemeinderat beauftragt, im Rahmen eines Reglements Bestimmungen für transparente Politikfinanzierung vorzuschlagen. Die Bestimmungen sollen mindestens folgende Aspekte umfassen:

- Gesetzliche Grundlage für eine Offenlegungspflicht für alle finanziellen Beiträge und alle geldwerten Leistungen an politische Parteien, Kampagnenkomitees, persönliche Wahlkomitees und sonstige Organisationen, die sich an kommunalen Abstimmungs- und Wahlkämpfen sowie Wahlen beteiligen. Zu den finanziellen Beiträgen zählen insbesondere Spenden und sonstige Zuwendungen. Verpflichtend ist die Angabe des Gesamtbudgets der politischen Parteien sowie der Zuwendungen und individuellen Beträge der Kandidierenden ab CHF 3000.-, jedoch nicht der summierten, individuellen (Klein)beiträge.
- Die pro Abstimmung/Wahl und pro Jahr summierten finanziellen Zuwendungen von juristischen Personen sowie von natürlichen Personen unterliegen ab CHF 3'000 einer Offenlegungspflicht. Die Annahme von anonymen Spenden ist unzulässig.
- Zeitraum und Frist für die Offenlegungspflicht vor dem jeweiligen Urnengang.
- Zweckmässige und möglichst unbürokratische Regelungen zur Überprüfung der Offenlegungspflicht.
- Es soll sichergestellt werden, dass der Aufwand für die Deklaration möglichst klein und unbürokratisch gehalten wird. Es könnte z. B. ein Online-Formular zur Verfügung gestellt werden.
- Regelung zur Sanktionierung von Verletzungen der Offenlegungspflicht.

Gemäss Art. 44 Gemeindeordnung beschliesst das Parlament den Erlass, die Änderung und die Aufhebung aller Reglemente und Pläne, die nicht nach besonderer Vorschrift einem anderen Organ vorbehalten sind.

Vorabklärungen beim Amt für Gemeinden und Raumordnung haben ergeben, dass diese Regelung höchstwahrscheinlich in einem Reglement (Gemeindeordnung oder Reglement über Abstimmungen und Wahlen) aufgenommen werden müsste, welches den Stimmberechtigten zum Beschluss unterbreitet wird (Art. 32 Gemeindeordnung).

Fazit: Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag.

Cornelia Rauch
Stv. Gemeindegeschreiberin

