



# Vortrag

Datum RR-Sitzung: 24. April 2024  
Direktion: Staatskanzlei  
Geschäftsnummer: 2022.STA.530  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## **Gesetz über die politischen Rechte (PRG). Änderung betreffend Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen**

### **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>2</b>
2.1	Kanton Bern: Politische Aufträge zur Transparenz bei der Politikfinanzierung.....	2
2.2	Entwicklung des Bundesrechts.....	4
<b>3.</b>	<b>Grundzüge der Neuregelung</b> .....	<b>5</b>
3.1	Zweck der Offenlegungspflichten.....	5
3.2	Kontrolle durch die Öffentlichkeit statt durch die Behörden.....	6
3.3	Umsetzung der als Motion überwiesenen Forderungen (Motion 060-2021).....	6
3.4	Beurteilung der als Postulat überwiesenen Forderungen der Motion 060-2021.....	7
<b>4.</b>	<b>Erlassform</b> .....	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs</b> .....	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b>Erläuterungen zu den Artikeln</b> .....	<b>9</b>
6.1	Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG).....	9
6.1.1	Art. 34: Abs. 2 Bst. b1 (neu).....	9
6.1.2	Art. 49a Offenlegungspflicht bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen.....	9
6.1.3	Art. 49b Wahl der bernischen Mitglieder des Ständerates.....	12
6.1.4	Art. 49c Modalitäten der Offenlegungspflicht.....	13
6.1.5	Art. 49d Plausibilisierung und Veröffentlichung der gemeldeten Informationen.....	14
6.1.6	Art. 49e Prüfung der Offenlegungspflicht.....	15
6.1.7	Art. 49f Berichterstattung.....	16
6.1.8	Art. 49g Austausch von Informationen mit kommunalen Behörden.....	16
6.2	Indirekte Änderung des Finanzkontrollgesetzes (KFKG).....	17
6.2.1	Art. 11: Abs. 1a (neu).....	17
<b>7.</b>	<b>Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen</b> .....	<b>17</b>
<b>8.</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b> .....	<b>17</b>
8.1	Aufbau der digitalen Plattform.....	18
8.2	Wiederkehrende jährliche Folgekosten ab dem Jahr 2026.....	18
8.3	Finanzierung.....	19
<b>9.</b>	<b>Personelle und organisatorische Auswirkungen</b> .....	<b>19</b>
<b>10.</b>	<b>Auswirkungen auf die Gemeinden</b> .....	<b>19</b>

<b>11.</b>	<b>Auswirkungen auf die Volkswirtschaft .....</b>	<b>20</b>
<b>12.</b>	<b>Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens .....</b>	<b>20</b>
12.1	Einführung von kantonalen Offenlegungspflichten im Allgemeinen .....	20
12.2	Parteienfinanzierung und Kampagnenausgaben .....	21
12.3	Offenlegungspflicht bei den Ständeratswahlen .....	22
12.4	Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten .....	22
12.5	Verbot von anonymen Spenden .....	23
12.6	Höhe der Schwellenwerte .....	23
12.7	Weitere Themen der Vernehmlassung .....	24
<b>13.</b>	<b>Antrag .....</b>	<b>25</b>

## 1. Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision führt der Kanton Bern erstmals Transparenzpflichten bei der Finanzierung von kantonalen Wahlen und Abstimmungen ein. Die Offenlegungsregeln sind durch die Motion 060-2021 «Transparenz über Politikfinanzierung – auch kantonal» initiiert worden, welche der Grosse Rat in der Wintersession 2021 überwiesen hat.

Neu sollen Kampagnen von mehr als 20'000 Franken für die Wahl in den Regierungsrat und den Grossen Rat sowie für die kantonalen Volksabstimmungen sowie Zuwendungen über 5'000 Franken gegenüber der Öffentlichkeit offengelegt werden müssen. Für die Ständeratswahlen gelten die höheren Schwellenwerte von mehr als 50'000 Franken für Kampagnen sowie über 15'000 Franken pro Zuwendung, wie sie gemäss Bundesrecht auch für die Nationalratswahlen gelten. Damit werden die Stimmberechtigten vor kantonalen Urnengängen besser über die versuchte politische Einflussnahme grosser Geldgeberinnen und -geber informiert sein. Die neuen Transparenzregeln sollen somit dem politischen Meinungsbildungsprozess dienen und dazu beitragen, Vertrauen in die Politik zu schaffen und die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zu fördern. Um den Vollzug zu vereinfachen, orientiert sich die kantonale Gesetzgebung weitgehend am Bundesrecht, welches für die eidgenössischen Wahlen 2023 erstmals angewandt wurde. Bei der Überprüfung der Offenlegungspflichten setzt der Kanton Bern anstelle von staatlichen Sanktionsmöglichkeiten verstärkt auf die Sozialkontrolle durch die transparent informierte Öffentlichkeit.

Die neuen Transparenzregeln sollen spätestens bei den kantonalen Gesamterneuerungswahlen 2026 zum ersten Mal zur Anwendung kommen.

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Kanton Bern: Politische Aufträge zur Transparenz bei der Politikfinanzierung

In den letzten Jahren thematisierten verschiedene politische Vorstösse die Forderung nach mehr Transparenz bei der kantonalen Politikfinanzierung.

Bereits 2015 reichte die SP-JUSO-PSA-Fraktion die Motion 299-2015 *Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung*<sup>1</sup> ein und verlangte vom Regierungsrat, gesetzliche Grundlagen im Bereich der Politikfinanzierung zu schaffen (Offenlegungspflichten für Parteien, Interessengruppen und Kandidierende). Der Regierungsrat hielt in seiner Vorstossantwort fest, dass er bereit

<sup>1</sup> Geschäfts-Nr. 2015.RRGR.1146.

sei, das Anliegen der Motion aufzunehmen und zu Händen des Grossen Rates einen Gesetzesentwurf mit Grundlagen für die Schaffung von Transparenz über die Finanzen der politischen Parteien vorzubereiten. Allerdings sei die Festlegung auf ein konkretes Modell, wie es in den Ziffern 1 bis 5 der Motion umschrieben worden sei, zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht. Vielmehr seien dazu vertiefte Abklärungen nötig, insbesondere auch zu möglichen finanziellen und personellen Folgen für den Kanton. Er beantragte daher, die Annahme der Motion in der Form des Postulats. Der Grosse Rat folgte der Argumentation und überwies die Motion am 31. Mai 2016 als Postulat mit 85 Ja- zu 64 Nein-Stimmen (0 Enthaltungen).<sup>2</sup>

In Umsetzung des überwiesenen Vorstosses zeigte der *regierungsärztliche Bericht* eine mögliche Ausgestaltung der kantonalen Offenlegungspflichten auf und skizzierte Vollzugsregeln, welche die Einhaltung der Transparenzpflicht fördern sollen. Neben einem umfassenden System mit Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten prüfte der Regierungsrat auch einfachere und kostengünstigere Alternativen (z.B. blosse Transparenzpflicht für die Parteien im Grossen Rat oder bei teuren kantonalen Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie eine «freiwillige» Deklarationspflicht). Der Regierungsrat anerkannte im Bericht, dass für kantonal wahrnehmbare Kampagnen beträchtliche Geldbeträge eingesetzt würden. Jedoch sei das Beeinflussungspotenzial bei den meisten kantonalen Wahlen und Abstimmungen beschränkter als auf Bundesebene. Entsprechend geringer sei auch das Interesse der Öffentlichkeit, Transparenz über die Geldflüsse zu erhalten. Insgesamt erachtete der Regierungsrat den finanziellen Aufwand von griffigen Offenlegungspflichten auf Kantonsebene im Verhältnis zum erwarteten Vorteil für die freie Meinungsbildung der Wahl- und Stimmberechtigten als zu hoch. Aufgrund der erwähnten Umsetzungsschwierigkeiten, der befürchteten Verwaltungskosten und der Entwicklung auf Bundesebene hatte der Regierungsrat dem Grossen Rat vorgeschlagen, im damaligen Zeitpunkt auf eine weitergehende Umsetzung der als Postulat überwiesenen Motion zu verzichten.<sup>3</sup>

Bei der *Beratung des Prüfberichts* in der Herbstsession 2018 folgte der Grosse Rat der Einschätzung des Regierungsrates. Er nahm den Bericht mit 91 Ja- zu 60 Nein-Stimmen (1 Enthaltung) zur Kenntnis und lehnte auch eine Planungserklärung ab, die Offenlegungsregeln für Beiträge ab 10'000 Franken für die Politikfinanzierung (Zuwendungen an Parteien sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen) forderte.<sup>4</sup>

Die nun vorliegende Gesetzesrevision wurde durch die *Motion 060-2021 «Transparenz über Politikfinanzierung – auch kantonal»* initiiert, die der Grosse Rat in der Wintersession 2021 beraten hat. Das Parlament überwies alle Ziffern, entweder als Motion oder in der Form eines Postulats. In der grossrätlichen Debatte wurde insbesondere betont, dass seit Beratung des Prüfberichts auf Bundesebene und in anderen Kantonen Transparenzregeln eingeführt wurden bzw. werden und der Kanton Bern seine eigenen Offenlegungspflichten erlassen sollte.<sup>5</sup> Auch wurde gefordert, dass Aufwand und Nutzen der neuen kantonalen Transparenzregeln in einem Gleichgewicht stehen sollten und der administrative Aufwand für den Kanton in einem überschaubaren und finanzierbaren Rahmen bleiben sollte.<sup>6</sup>

Im Einzelnen hat der Grosse Rat den Regierungsrat mittels *Motion* beauftragt, gesetzliche Grundlagen für die Offenlegung der Politikfinanzierung zu schaffen, welche die folgenden Vorgaben vorsehen:<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Siehe Debatte des Grossen Rates in der Sommersession 2016: [Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung](#) (be.ch).

<sup>3</sup> «Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung» Bericht des Regierungsrates zur Umsetzung der Motion 299-2015 SP-JUSO-PSA (Marti, Bern) [nachfolgend: Bericht-RR zu M 299/2015], RRB 526/2018 vom 16. Mai 2018.

<sup>4</sup> Siehe Debatte des Grossen Rates in der Herbstsession 2018: «Transparenz jetzt! Offenlegung der Politikfinanzierung» Bericht des Regierungsrates zur Umsetzung der Motion 299-2015 SP-JUSO-PSA (Marti, Bern).

<sup>5</sup> Siehe Voten von Ursula Marti (Bern, SP), Haşim Sancar (Bern, Grüne) und Barbara Streit-Stettler, (Bern, EVP) in der Wintersession 2021, [Transparenz über Politikfinanzierung – auch kantonal](#).

<sup>6</sup> Siehe Votum von Beatrice Eichenberger, (Biglen, Die Mitte) in der Wintersession 2021, [Transparenz über Politikfinanzierung – auch kantonal](#).

<sup>7</sup> Diese beiden Ziffern hat der Grosse Rat mit 77 Ja zu 67 Nein bei 0 Enthaltungen als Motion angenommen.

- Ziffer 2 der Motion: Politische Parteien, Interessengruppen und Personen legen Ausgaben und Einkünfte für Abstimmungskampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Abstimmungstermin offen.
- Ziffer 3 der Motion: Politische Parteien legen Ausgaben und Einkünfte für kantonale Wahlkampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Wahltermin offen.

Weiter hat der Grosse Rat den Regierungsrat zur Prüfung der folgenden Anliegen beauftragt, indem er sie als *Postulat* überwiesen hat:<sup>8</sup>

- Ziffer 1 der Motion: Im Grossen Rat vertretene politische Parteien legen jährlich Bilanz und Erfolgsrechnung sowie Sach- und Geldzuwendungen ab einer bestimmten Höhe offen.
- Ziffer 4 der Motion: Kandidierende legen Ausgaben und Einkünfte für kantonale Wahlkampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Wahltermin offen.
- Ziffer 5 der Motion: Jede Zuwendung im Sinne von Punkt 1 bis 4 muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können. Die Annahme von anonymen Spenden ist zu verbieten.
- Ziffer 6 der Motion: Kontrollen und Sanktionen bei Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflicht sind festzulegen.

## 2.2 Entwicklung des Bundesrechts

Auf Bundesebene gilt seit Herbst 2022 die neue Gesetzgebung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (siehe 5b. Titel des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR<sup>9</sup>; Art. 76b ff. BPR] sowie die Verordnung vom 24. August 2022 über die Transparenz bei der Politikfinanzierung [VPofi<sup>10</sup>]). Die Revision des BPR vom 18. Juni 2021 wurde als der indirekte Gegenentwurf zur eidgenössischen Volksinitiative 'Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) ausgestaltet, die am 10. Oktober 2017 eingereicht und nach Verabschiedung der Gesetzesänderung durch die beiden Räte zurückgezogen wurde.<sup>11</sup> Nachdem bisherige Vorstösse im Bundesparlament gescheitert waren, wurde der Bedarf aufgrund der eingereichten Volksinitiative sowie der Annahme entsprechender Volksinitiativen in den Kantonen Freiburg und Schwyz nach einer bundesweiten Regelung der Offenlegung von Politikfinanzierung anerkannt.<sup>12</sup>

Mit den neuen Vorschriften im BPR soll offengelegt werden, wer die politischen Parteien in der Bundesversammlung und die Kampagnen zu eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen finanziert. Die Offenlegungspflichten sollen mögliche Abhängigkeiten und Beeinflussungen seitens potenter Geldgeberinnen und Geldgeber transparent machen.<sup>13</sup> Die geschaffene Transparenz dient somit der Information der Wahl- und Abstimmungsberechtigten und damit insbesondere deren freien Willensbildung (Art. 34 Abs. 2 BV).<sup>14</sup> Die neuen Offenlegungspflichten sind

<sup>8</sup> Die Annahme als Postulat von Ziffer 1 erfolgt mit 76 Ja zu 66 Nein bei 0 Enthaltungen. Ziffer 4 bis 6 hat der Grosse Rat im Verhältnis 76 Ja zu 68 Nein bei 0 Enthaltungen als Postulat angenommen.

<sup>9</sup> SR 161.1

<sup>10</sup> SR 161.18

<sup>11</sup> Siehe Eidgenössische Volksinitiative 'Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)' ([admin.ch](http://admin.ch)); insb. BBl 2021 2309 (Rückzug).

<sup>12</sup> Siehe BBl 2019 7875. Parlamentarische Initiative. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung. Bericht der Staatspolitischen der Kommission des Ständerates [nachfolgend: Bericht SPK-S zur BPR-Änderung], S. 7877.

<sup>13</sup> Siehe Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung, Erläuternder Bericht des Bundesamts für Justiz vom 24. August 2022 [nachfolgend: VPofi-Erläuterungen], S. 9.

<sup>14</sup> Bericht SPK-S zur BPR-Änderung, S. 7900. Siehe zum ganzen Abschnitt Lisa Aeschmann / Lukas Schaub, Die neuen Transparenzvorschriften des BPR, in: *LeGes 34 (2023) 1*, Ziff. 2.

seit dem 23. Oktober 2022 in Kraft und gelten für Wahlkampagnen erstmals für die eidgenössischen Wahlen vom 22. Oktober 2023 (siehe Art. 19 Abs. 2 VPofI).

Hinzuweisen ist schliesslich, dass die Transparenz in der Politikfinanzierung im *internationalen Recht* schon länger gefordert wird. So ist auch die Schweiz im Jahr 2009 dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 beigetreten, in welchem die Vertragsstaaten als vorbeugende Massnahme der Korruptionsbekämpfung in Erwägung ziehen, «geeignete gesetzgeberische und verwaltungsrechtliche Massnahmen zu treffen, um die Finanzierung von Kandidaturen für ein öffentliches Wahlamt und gegebenenfalls die Finanzierung politischer Parteien transparenter zu machen».<sup>15</sup> Weiter wurde die Schweiz wiederholt von der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) sowie auch in einem OSZE-ODIHR-Zwischenbericht gerügt, dass die fehlenden Regulierungen bei der Abstimmungs- und Wahlkampffinanzierung nicht im Einklang mit internationalen Standards stünden.<sup>16</sup>

### 3. Grundzüge der Neuregelung

#### 3.1 Zweck der Offenlegungspflichten

Die in Artikel 34 Absatz 2 BV grundrechtlich geschützte Wahl- und Abstimmungsfreiheit garantiert, dass sich die Stimmberechtigten ihren Willen frei bilden und sie ihre Stimme unverfälscht abgeben können. In der Lehre wird als positiver Teilgehalt von Artikel 34 Absatz 2 BV im Sinne von staatlichen Schutzpflichten postuliert, dass Transparenzvorgaben nötig seien, um die politische Chancengleichheit der politischen Akteure sicherzustellen, weil andernfalls primär die Argumente finanzstarker Akteurinnen und Akteure den öffentlichen Diskurs bestimmen würden.<sup>17</sup> Darüber hinaus sichere die Transparenz auch den individuellen Anspruch der Stimmenden auf eine unverfälschte Willensbildung und damit das Anliegen, dass die Stimmberechtigten ihren politischen Einfluss effektiv bzw. ihrem Willen nach ausüben könne. Dazu sollten sie in die Lage versetzt werden, die politischen Einflussmöglichkeiten grosser Geldgeberinnen und -geber sowie die finanziellen Verflechtungen und potentiellen Abhängigkeiten der Parteien in Wahlen und Abstimmungen zu durchschauen.<sup>18</sup>

Im Sinne dieser grundrechtlichen Überlegungen sollen die neuen Transparenzregeln im Kanton Bern der verfassungsmässig garantierten Ausübung der politischen Rechte und dem politischen Meinungsbildungsprozess dienen. Die Offenlegungspflichten sollen weiter dazu beitragen, Vertrauen in die Politik zu schaffen und die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zu fördern. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen sich ihre Meinung zu Vorlagen auch auf Kantonsebene umfassender und freier bilden können, weil sie über die involvierten Interessen der verschiedenen Gruppierungen besser informiert sind.<sup>19</sup>

Dabei geht es auch im kantonalen Recht um jene Geldflüsse, die überhaupt das Potenzial haben, das Wahl- oder Abstimmungsergebnis zu beeinflussen. Wie die SPK-S zum Bundesrecht ausgeführt hatte, wird mit dem Kriterium «eine Kampagne führen» eine Abgrenzung zu jenen Akteurinnen und Akteuren geschaffen, die sich an dieser Kampagne (bspw. mit einer Zuwendung) beteiligen. Das Führen einer Kampagne setze voraus, dass mit einer gewissen Intensität und Kontinuität angestrebt wird, das Wahl- oder Abstimmungsergebnis zu beeinflussen. So

<sup>15</sup> Siehe Art. 7 Ziff. 3 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 (SR 0.311.56).

<sup>16</sup> Siehe m.w.H. Bericht SPK-S zur BPR-Änderung, 7881.

<sup>17</sup> Siehe mit weiteren Hinweisen Phil Baumann / Marc M. Winistörfer, Parteien- und Kampagnenfinanzierung: Spielräume bei der Einhaltung der neuen Transparenzvorgaben, in: ZBl 7/2023, Ziff. 2.

<sup>18</sup> Lukas Schaub, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen. Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Zürich 2012, 286 f.

<sup>19</sup> Siehe die erwähnten Vorteile im Bericht RR zu M 299/2015, Ziff. 3.2.

führt etwa eine Person, die einmalig Stellung bezieht, noch keine Kampagne und rechtfertigt sich die Transparenz an einer Einzelspende erst ab einer gewissen Höhe.<sup>20</sup> Dieses öffentliche Interesse an der umfassenden Information über Geldbeträgen mit Beeinflussungspotenzial wird im kantonalen Recht dadurch erreicht, in dem Kampagnen und Zuwendungen ab bestimmten Schwellenwerten offen gelegt werden müssen. Dabei sind Einzelspenden erst offenzulegen, wenn sie höher als 5'000 Franken und die Kampagne, der sie dienen, den Schwellenwert von 20'000 Franken überschreitet (für die Ständeratswahlen gelten höhere Schwellenwerte). Zudem werden nur jene kantonalen Urnengänge von der Transparenzpflicht erfasst, bei denen vermungsweise die Schwellenwerte erreicht werden und aus einer gesamtkantonalen Sicht auch ein Interesse an der Offenlegung besteht. Damit das neue Recht effektiv der Ausübung der politischen Rechten dient, ist entscheidend, dass die relevanten Geldbeträge (budgetierte Einnahmen und Einzelspenden) vor dem Wahl- und Abstimmungstag veröffentlicht werden, während nach dem Urnengang noch das Total der Einnahmen der Kampagne publiziert werden muss.

### **3.2 Kontrolle durch die Öffentlichkeit statt durch die Behörden**

Die bernische Lösung der Offenlegungspflichten zeichnet sich dadurch aus, dass die Öffentlichkeit einerseits über die relevanten Finanzierungen von Kampagnen über dem Schwellenwert informiert wird und dass andererseits die interessierten Personen der Öffentlichkeit (insbesondere die Medien) auch die Kontrolle über die gemeldeten Einnahmen wahrnehmen. Im Vergleich zum Bundesrecht wird auf systematische Kontrollen der gemeldeten Angaben zugunsten einer raschen Veröffentlichung weitgehend verzichtet. Stattdessen führt die Staatskanzlei eine Plausibilisierung der gemeldeten Informationen durch und stellt diese vor dem Urnengang auf einer digitalen Plattform der Öffentlichkeit zur Verfügung. Eine eigentliche inhaltliche Prüfung der gemeldeten Informationen findet stichprobenweise und nachträglich durch die Finanzkontrolle statt. Diese Prüfungsbefugnis soll für die verpflichteten Akteurinnen und Akteure präventiv wirken, damit sie die offenkundigen Informationen korrekt melden. Sie ermöglicht auch eine gezielte statt flächendeckende Kontrolle bei Kampagnen, die bspw. in der öffentlichen Wahrnehmung teurer gewirkt haben als sie tatsächlich offengelegt wurden. Selbst die Berichterstattung der Finanzkontrolle zu ihren Prüfungsergebnissen wendet sich nicht an eine übergeordnete Kontroll- oder Strafbehörde, sondern an die Öffentlichkeit. Diese kann aus den Ergebnissen sowie den allfälligen Stellungnahmen der geprüften Akteurin oder des geprüften Akteurs ihre eigenen Schlüsse ziehen. Im Vergleich zum Bundesrecht verzichtet der Kanton Bern somit bewusst auf Strafbestimmungen (vgl. Art. 76j BPR) und folgt im Sinne der Transparenz einem System der Sozialkontrolle durch die gut informierte Öffentlichkeit.

### **3.3 Umsetzung der als Motion überwiesenen Forderungen (Motion 060-2021)**

Nachfolgend wird erläutert, wie die als Motion bzw. Postulat (siehe Ziff. 3.4) überwiesenen Forderungen mit den vorliegenden Gesetzesbestimmungen umgesetzt werden und aus welchen Gründen, teilweise von der Motion abgewichen wird.

*Ziffer 2: Politische Parteien, Interessengruppen und Personen legen Ausgaben und Einkünfte für Abstimmungskampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Abstimmungstermin offen.*

Diese Forderungen werden in Artikel 49a Absatz 1 und Absatz 2 mit der Offenlegungspflicht bei kantonalen Abstimmungskampagnen umgesetzt. Dabei ist der Kreis der zur Transparenz verpflichteten Personen und Personengesellschaften – wie im Bundesrecht – weit gefasst und es

<sup>20</sup> Siehe Bericht SPK-S zur BPR-Änderung S. 7889 f.

werden insbesondere auch die in der Motion erwähnten politischen Parteien und Interessengruppen offenlegungspflichtig (Art. 49a Abs. 1). Für die Kampagnen zu den obligatorischen und fakultativen Volksabstimmungen gelten die entsprechenden Schwellenwerte (Art. 49a Abs. 1). Wie von Ziffer 2 der Motion gefordert, müssen die Einkünfte der Abstimmungskampagnen offengelegt werden, indem die budgetierten *Einnahmen* sowie die einzelnen Zuwendungen *vor* dem Abstimmungstermin und das Total der Einnahmen *nach* der Abstimmung transparent gemacht werden müssen (Art. 49a Abs. 2 Bst. a und b).

Gemäss Ziffer 2 der Motion müssten neben den Einkünften auch die *Ausgaben* von kantonalen Wahl- und Abstimmungskampagnen offengelegt werden. In diesem Punkt wird die Motion wiederum in Anlehnung an das Bundesrecht umgesetzt: Die Ausgaben werden nur bei der Berechnung des Gesamttotals einer Kampagne eine Rolle spielen (siehe Schwellenwerte gemäss Art. 49a Abs. 1 bzw. Art. 49b Abs. 1 Bst. a). Die tatsächlich getätigten Ausgaben (z.B. Schlussrechnung der Ausgaben) müssen hingegen nicht offengelegt werden, sondern bloss die Einnahmenseite. Der Bundesgesetzgeber hatte bewusst darauf verzichtet, die Offenlegung der Ausgaben und der Vermögenslage (z.B. Bilanz und Erfolgsrechnung) zu verlangen. Die Bürgerinnen und Bürger wollten wissen, wer die Parteien bzw. Kampagnen finanziert. Ob die Parteien (bzw. die weiteren Organisationen) das Geld für Personal oder für Sachleistungen ausgeben, sei für die Öffentlichkeit kaum von Interesse.<sup>21</sup> Einzig gegenüber der Finanzkontrolle und gestützt auf deren Prüfungsbefugnisse sind die Aufwendungen der jeweiligen Kampagne und deren Finanzierung vollständig offen zu legen (Art. 49e Abs. 2). Die Finanzkontrolle kann so insbesondere die Vollständigkeit der offen gelegten Angaben prüfen.

*Ziffer 3: Politische Parteien legen Ausgaben und Einkünfte für kantonale Wahlkampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Wahltermin offen.*

Zur Umsetzung der Ziffer 3 der Motion bezüglich der kantonalen Wahlkampagnen kann weitgehend auf die vorstehenden Ausführungen zu den kantonalen Abstimmungskampagnen verwiesen werden: Politische Parteien – sowie weitere Personen und Personengruppen – werden verpflichtet ihre Einkünfte für kantonale Wahlkampagnen ab einem bestimmten Schwellenwert vor dem Wahltermin zu veröffentlichen (siehe Art. 49a Abs. 1 und 2 sowie Art. 49b). Das Interesse an einer Offenlegung beschränkt sich dabei auf die Kampagnen, die oftmals kantonal wahrnehmbar sind, d.h. zu den Wahlen für den Grossen Rat, Regierungsrat sowie Ständerat. Auch bei diesem Motionsanliegen sind die Ausgaben einer Wahlkampagne nur relevant, wenn diese insgesamt den jeweiligen Schwellenwert übersteigt und somit deren Finanzierung überhaupt offengelegt werden muss.

### **3.4 Beurteilung der als Postulat überwiesenen Forderungen der Motion 060-2021**

*Ziffer 1: Im Grossen Rat vertretene politische Parteien legen jährlich Bilanz und Erfolgsrechnung sowie Sach- und Geldzuwendungen ab einer bestimmten Höhe offen.*

Das Bundesrecht regelt eine Transparenzpflicht für Parteien (Art. 76b BPR). Für den Kanton Bern soll darauf verzichtet werden, dass zusätzlich auch die im Grossen Rat vertretenen Parteien ihre Finanzen offenlegen müssen. Um den administrativen Aufwand sowohl für Parteien wie auch für die Verwaltung vernünftig zu halten, soll nur bei konkreten Abstimmungs- und Wahlkampagnen Transparenz hergestellt werden (siehe die diesbezüglichen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren, unten Ziff. 12.2).

---

<sup>21</sup> Bericht SPK-S zur BPR-Änderung, S. 7886.

*Ziffer 4: Kandidierende legen Ausgaben und Einkünfte für kantonale Wahlkampagnen ab einer bestimmten Höhe, inklusive Herkunft der Einkünfte, vor dem Wahltermin offen.*

Das Anliegen wird teilweise umgesetzt, indem die Einkünfte einer Kampagne ab einer bestimmten Höhe bei kantonalen Wahlen (und Abstimmungen) offengelegt werden müssen. Wie erwähnt wird damit vor dem Wahl- und Abstimmungstermin Transparenz geschaffen. Aus den genannten Gründen wird darauf verzichtet, auch die Ausgaben zu veröffentlichen. Demnach müssen die Kandidierende nur die Zuwendungen offenlegen, die sie für ihre Kampagne erhalten haben und nicht, wie sie sie verwendet haben. Dies entspricht dem Bundesrecht (siehe die diesbezüglichen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren, unten Ziff. 12.2).

*Ziffer 5: Jede Zuwendung im Sinne von Punkt 1 bis 4 muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können. Die Annahme von anonymen Spenden ist zu verbieten.*

Mit den neuen Transparenzvorschriften legt der Gesetzgeber fest, dass i.d.R. die Zuwendungen über dem Wert von 5'000 Franken von öffentlichem Interesse sind, sofern sie einer Kampagne dienen, die den Schwellenwert von 20'000 Franken überschreitet (siehe oben Ziff. 3.1). Bei solchen Zuwendungen über dem Schwellenwert müssen die politischen Akteurinnen und Akteure angeben können, von wem sie sie erhalten haben (Art. 49a Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 i.V.m. Art. 49c Abs. 1). Alle Zuwendungen unter diesem Wert müssen hingegen gegenüber der Öffentlichkeit nicht offengelegt werden, weshalb es auch nicht interessiert, ob sie allenfalls anonym erfolgten. Auf ein Verbot von anonymen Spenden, wie es das Bundesrecht vorsieht (Art. 76h Abs. 1 Bst. a BPR), wird daher verzichtet (siehe die diesbezüglichen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren, unten Ziff. 12.5).

*Ziffer 6: Kontrollen und Sanktionen bei Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflicht sind festzulegen.*

Wie unter Ziffer 3.2 ausgeführt, folgt das bernische Recht einem System der Kontrolle durch die transparent informierte Öffentlichkeit. Stichprobenweise wird die Finanzkontrolle die Einhaltung der Offenlegungspflicht durch die politischen Akteurinnen und Akteure prüfen. Weil die Kontrolle über die gemeldeten Informationen zu kantonalen Kampagnen durch die interessierte Öffentlichkeit wahrgenommen werden soll, wird bewusst auf strafrechtliche Sanktionen verzichtet (siehe die diesbezüglichen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren, unten Ziff. 12.4).

#### **4. Erlassform**

Die Vorlage berührt mit den Offenlegungspflichten die Rechtsstellung der einzelnen politischen Akteurinnen und Akteure sowie der Spenderinnen und Spender. Zudem werden neue Aufgaben für die zuständige Behörde der Staatskanzlei und für die Finanzkontrolle festgelegt. Zur Erfüllung des Legalitätsprinzips sind diese grundlegenden Bestimmungen gemäss Artikel 69 Absatz 4 KV in einem *Gesetz in formellen Sinne* zu verankern. Wie im Bundesrecht werden die Gesetzesbestimmung auf Verordnungsebene konkretisiert (siehe Delegationsnorm in Art. 49c Abs. 3).

Weil das neue Transparenzrecht für Kampagnen zu kantonalen Wahlen und Abstimmungen gilt, die im PRG geregelt sind (siehe Geltungsbereich des PRG in Art. 2 Abs. 1), sind die neuen Bestimmungen ebenfalls in diesem Gesetz einzuführen. Auch die Bundesgesetzgeberin hat mit der Verankerung im BPR ein gleiches Vorgehen gewählt (5b Titel: Transparenz bei der Politikfinanzierung). In *systematischer Hinsicht* werden die Offenlegungspflichten im «Kapitel 3 Organisation der Wahlen und Abstimmungen» als neuer Abschnitt 3.5a (Art. 49a ff.) festgelegt, weil es

dabei um die Organisation im weiteren Sinne geht, um das Stimmrecht gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a und b PRG gut informiert ausüben zu können.

## **5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs**

Das neue Transparenzrecht soll spätestens für die Kampagnen zu den kantonalen Gesamterneuerungswahlen 2026 gelten. Das vorliegende Gesetzgebungsprojekt ist Teil des Gesamtprojekts «Transparenz bei Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen Kanton Bern», mit dem insbesondere auch eine digitale Plattform entwickelt und eingeführt wird, auf welcher die Meldungen und Veröffentlichungen erfolgen werden. Die Veröffentlichung der Informationen als Open Government Data (OGD) wird im Rahmen des Umsetzungsprojekts angestrebt. Im weiteren Prozessverlauf wird sich anhand der Anforderungen an die Plattform sowie den zeitlichen Vorgaben zeigen, welches beschaffungsrechtliche Verfahren gewählt werden muss. Weiter werden auch die neuen Aufgaben und Prozesse der Staatskanzlei und Finanzkontrolle zu definieren sein.

Mit den Offenlegungspflichten wird eine neue Aufgabe im Kanton Bern eingeführt, die gestützt auf die ersten Erfahrungen überprüft werden soll (siehe Art. 101 Abs. 4 KV). Auf eine gesetzliche Evaluationsbestimmung wird jedoch verzichtet.

## **6. Erläuterungen zu den Artikeln**

### **6.1 Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG)**

#### **6.1.1 Art. 34: Abs. 2 Bst. b1 (neu)**

Artikel 34 hält die Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen im Rahmen der Organisation von Wahlen und Abstimmungen beteiligten Behörden fest. Mit den Transparenzvorschriften sind neue Vollzugsaufgaben für die Staatskanzlei verbunden, die sie zusammen mit der Finanzkontrolle wahrnimmt (*Abs. 2 Bst. b1*). Die konkreten Aufgaben der Staatskanzlei und der Finanzkontrolle sowie deren Aufgabenteilung werden unter Ziffer 6.1.5 und 6.1.6 beschrieben.

#### **6.1.2 Art. 49a Offenlegungspflicht bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen**

Wie oben ausgeführt, sollen die vorliegenden Offenlegungspflichten die Stimmberechtigten bei ihrer freien Willensbildung unterstützen (siehe ausführlichere Erläuterungen zum Zweck der Offenlegungspflicht unter Ziff. 3.1). Artikel 49a orientiert sich wie die nachfolgenden Bestimmungen eng am Bundesrecht (siehe Art. 76c Abs. 1, 2 und 4 sowie Art. 76d Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 BPR) und erleichtern damit den Vollzug für Betroffene. Insbesondere müssen im Kanton Bern dieselben politischen Akteurinnen und Akteure über die Finanzierung Transparenz herstellen und es gelten dieselben Meldefristen.

*Absatz 1* verpflichtet die natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften zur Offenlegung ihrer Kampagnenfinanzierung für kantonale Wahlen (Regierungsrat und Grosser Rat) und Abstimmungen, sofern sie mehr als 20 000 Franken aufwenden (siehe Abs. 3 zu

den gemeinsamen Kampagnen). Neben Einzelpersonen müssen somit auch juristische Personen wie Vereine ihre Finanzierung transparent machen (z.B. die kantonalen Parteien oder regionalen Sektionen). Mit den Personengesellschaften werden namentlich auch Initiativ- und Referendumskomitees oder spontane Komitees offenkundig, die sich zur Erreichung des Abstimmungserfolges oftmals als einfache Gesellschaften organisieren und als solche keine Rechtspersönlichkeit haben. Das bernische Recht wird sich beim Begriff der Kampagne sinngemäss am Bundesrecht ausrichten: Artikel 3 Buchstabe d VPofI definiert die Kampagne bzw. Kampagnenführung als Planung und Durchführung von Aktivitäten, um eine Wahl in die eidgenössischen Räte oder eine eidgenössische Abstimmung zu beeinflussen.

Die Offenlegungspflicht soll für jene kantonalen Wahl- und Abstimmungskampagnen gelten, bei denen in der Regel bedeutende Geldbeträge eingesetzt werden. Der Geltungsbereich wird auf jene Urnengänge eingeschränkt, bei denen oftmals gesamtkantonal wahrnehmbare Kampagnen geführt werden und daher ein Interesse an der Offenlegung der bedeutenden Geldflüsse besteht. Folglich gilt die Offenlegungspflicht bei Kampagnen für die Wahl des Grossen Rates (siehe Art. 56 Abs. 1 Bst. a KV; Art. 63 ff. PRG) und des Regierungsrates (siehe Art. 56 Abs. 1 Bst. b KV; Art. 95 ff. PRG) sowie bei Kampagnen zu den kantonalen obligatorischen (Art. 61 KV) und fakultativen Volksabstimmungen (Art. 62 KV; siehe für die Ständeratswahlen sogleich, Art. 49b). Verzichtet wird auf eine Transparenzpflicht bei Kampagnen für die Wahl des Verfassungsrates (Art. 129 Abs. 2 KV; Art. 93 PRG) sowie den regionalen Wahlen des Bernjurassischen Rates (Art. 94 PRG) und der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (Art. 93 Abs. 2 KV; Art. 114 ff. PRG). Bei diesen Urnengängen ist anzunehmen, dass die einzelnen Kampagnen kaum je die in Artikel 49a festgelegten Schwellenwerte überschreiten dürften. Der administrative Aufwand, der für diese Wahlen trotzdem geleistet werden müsste (wie die Information, Bereitstellung der Meldemöglichkeit etc.), würde somit in einem schlechten Verhältnis stehen zur beabsichtigten, aber oftmals nicht erreichten Transparenz der Kampagnenfinanzierung.

Gemäss Artikel 2 Buchstabe e VPofI gelten als «Aufwendungen», welche den Schwellenwert der Kampagnen definieren (siehe Art. 76c Abs. 1 BPR), alle Ausgaben in Form von Geld oder Sachwerten, einschliesslich üblicherweise kommerziell erbrachter Dienstleistungen, die unentgeltlich oder unter dem Marktwert erbracht werden. Während im Bund Kampagnen über 50'000 Franken offenkundig sind, gilt im Kanton Bern aufgrund der geringeren Aufwände für eine wirksame kantonale Kampagne ein tieferer Schwellenwert. Mit 20'000 Franken liegt der Wert für die Kampagne entsprechend der (Stimm-) Bevölkerungszahl jedoch höher als in den Kantonen Freiburg und Schwyz mit einem Schwellenwert von 10'000 Franken. Sowohl bei den Kampagnen als auch bei den einzelnen Zuwendungen (siehe sogleich Abs. 2 Bst. a Ziff. 2) gelten im Kanton Bern – mit Ausnahme der Ständeratswahlen – einheitliche Schwellenwerte, um den Vollzug zu vereinfachen. So wird beispielsweise bei den Einzelspenden darauf verzichtet, zwischen natürlichen und juristischen Personen zu unterscheiden, wie es die Kantone Freiburg und Schwyz vorsehen.<sup>22</sup>

Die Offenlegungspflicht wird erfüllt, indem die erforderlichen Angaben innert den Fristen gemäss Absatz 2 gegenüber der Staatskanzlei gemeldet werden. Es wird hier auch festgehalten, dass die Meldung in digitaler Form erfolgen muss: Während juristische Personen (wie Vereine etc.) bereits gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a DVG zum digitalen Verkehr mit den Behörden verpflichtet sind. Ergibt sich bei natürlichen Personen, die offenkundig sind, so mit aus der vorliegenden spezialgesetzlichen Bestimmung, dass sie die Meldungen digital auf der entsprechenden Plattform eingeben müssen (vgl. auch Art. 8 Abs. 3 DVG).

---

<sup>22</sup> In den Kantonen Freiburg und Schwyz sind Spenden von natürlichen Personen über 5'000 und von juristischen Personen über 1'000 Franken offenkundig.

Die budgetierten Einnahmen einer Kampagne sind bis spätestens 45 Tage vor der Abstimmung oder Wahl zu melden (*Abs. 2 Bst. a Ziff. 1*). Im Vergleich zum Bund wird im Gesetzestext ein «bis spätestens» eingefügt: die Angaben sollen allerspätestens bis zum Stichtag gemeldet werden, können aber auch schon vorher eingereicht werden, wenn die budgetierten Einnahmen (sowie die Spenden und das Total der Einnahmen) feststehen (siehe Nachmeldepflicht in *Abs. 2 Bst. b*).

Innert derselben Frist sind auch die monetären und nichtmonetären Zuwendungen, die in den letzten 12 Monaten vor der Abstimmung oder Wahl erfolgten, anzugeben (*Abs. 2 Bst. a Ziff. 2*). Offenlegungs- und meldepflichtig sind Spenden im Wert von mehr als 5'000 Franken pro Zuwenderin beziehungsweise Zuwender und Kampagne. Dieser Schwellenwert entspricht wie bereits erwähnt jenem in den Kantonen Freiburg und Schwyz für natürliche Personen. Er wurde in der Motionsbegründung auch als möglichen Betrag für offenlegungspflichtige Grossspenden genannt. Wie die Motionärinnen und Motionären in der Vorstossbegründung erklärt haben, sei grundsätzlich erwünscht, dass die Arbeit der politischen Parteien durch angemessene Zuwendungen unterstützt würden und Kleinspenden daher auch weiterhin nicht offengelegt werden sollten. Die Forderung nach Transparenz betreffe Grossspenden beispielsweise von mehr als 5'000 Franken. Wie bereits ausgeführt, sind die Einzelspenden über 5'000 Franken erst offenlegungspflichtig, wenn die Kampagne als solche den Schwellenwert von 20'000 Franken überschreitet. Spendet eine Person während einem Jahr vor dem Urnengang mehrmals für dieselbe Kampagne, sind diese Beträge zusammenzurechnen und ist die Transparenzpflicht anhand des Gesamtbetrages zu beurteilen. Analog der Praxis zum Bundesrecht werden auch erst zugesicherte Zuwendung offenzulegen sein: Eine Zuwendung gilt bereits dann als gewährt, wenn die Leistung versprochen wird, ihre Erbringung aber noch aussteht und die Empfängerin bzw. der Empfänger nach Treu und Glauben davon ausgehen darf, dass diese auch tatsächlich erbracht wird.<sup>23</sup> Im Vergleich zu Artikel 76c Absatz 2 Buchstabe b BPR werden die «zugesicherten» Zuwendungen zur Klarheit ausdrücklich im kantonalen Gesetzestext erwähnt.

Mit *Absatz 2 Buchstabe b* werden die Offenlegungspflichten während der erfolgten Meldung und der Wahl oder Abstimmung geregelt. Überschreitet die Kampagne erst nach der Meldung (spätestens 45 Tage vor dem Urnengang) den Schwellenwert von 20'000 Franken oder gehen neue offenlegungspflichtige Spenden ein, so sind die Kampagne und die erhaltenen Zuwendungen gemäss *Ziffer 1* unverzüglich nach Kenntnisnahme nachzumelden (vgl. Art. 5 Abs. 2 VPof). Wird eine offenlegungspflichtige Zuwendung nach der Meldung betragsmässig erhöht, ist der neue Betrag gemäss *Ziffer 2* ebenfalls unverzüglich nachzumelden (vgl. Art. 76d Abs. 2 BPR). Damit soll sichergestellt werden, dass insbesondere grosse Zuwendungen bis zum Wahl- oder Abstimmungstermin offengelegt werden, weil auch an solchen spontanen Spenden ein besonderes Interesse für die Öffentlichkeit besteht. Wie zum Bundesrecht ausgeführt, soll diese Regelung zudem auch erschweren, die Überweisung von Zuwendungen zeitlich so zu steuern, dass die Spenden vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin nicht mehr gemeldet werden müssen.<sup>24</sup> Bezüglich der budgetierten Einnahmen ist eine Nachmeldung nur nötig, wenn die Kampagne neu den Schwellenwert von 20'000 Franken überschreitet. D.h. neu eingehende Spenden von 5'000 Franken oder weniger führen nicht dazu, dass das Budget in der Plattform angepasst werden muss. Solche Kleinspenden wirken sich bloss auf die Nachmeldepflicht aus, wenn dadurch der Schwellenwert der Kampagne von über 20'000 Franken erreicht wird.

Bis spätestens 60 Tage nach der Abstimmung oder Wahl ist das Total der für die Kampagne erfolgten Einnahmen zu melden (*Abs. 2 Bst. c*). Rein terminologisch wird im kantonalen Recht zum besseren Verständnis vom «Total der Einnahmen» gesprochen anstelle der «Schlussrechnung über die Einnahmen», wie es in Artikel 76d Absatz 1 Buchstabe b BPR vorgesehen ist. In

<sup>23</sup> Siehe Eidgenössische Finanzkontrolle, Transparenz in der Politikfinanzierung. Fragen und Antworten (Q&A), Version 2.2 (Stand 31. Mai 2023), Ziff. 4.1.8.

<sup>24</sup> VPof-Erläuterungen, Erläuterungen zu Art. 5 Abs. 2 VPof, S. 14.

dieser «einnahmeseitigen Schlussrechnung» werden insbesondere auch die insgesamt eingegangenen Zuwendungen aufgeführt (siehe Art. 6 und 9 VPofi).

Die weiteren Modalitäten zur Meldung der offenpflichtigen Informationen (wie bspw. genaue Angaben des Budgets und des Totals der Einnahmen) regelt der Regierungsrat durch Verordnung (Art. 49c Abs. 3). Nach der Meldung der Informationen gemäss Absatz 2 werden diese umgehend bzw. spätestens nach 5 Arbeitstagen durch die Staatskanzlei veröffentlicht (siehe Art. 49d Abs. 2).

*Absatz 3 zu den gemeinsamen Kampagnen entspricht materiell Artikel 76c Absatz 4 BPR. Demnach kann eine Kampagne auch mehreren politischen Akteurinnen und Akteuren zugerechnet werden. Diese sollen ihre Aufwendungen zur Berechnung des Schwellenwertes sowie die Zuwendungen zusammenrechnen und gemeinsam melden.<sup>25</sup> Zu denken ist bei dieser Bestimmung insbesondere an Wahlkampagnen, bei denen Kandidierende z.B. für den Regierungsrat oder Ständerat von verschiedenen Gruppierungen unterstützt werden (Unterstützung durch eigenes Wahlkomitee, eigene Partei bzw. Parteienbündnis sowie Verbände). In solchen Situationen kann es schwierig sein, die kampagnenführenden Akteurinnen und Akteure auseinanderzuhalten. Führen die verschiedenen Personen oder Personengesellschaften eine gemeinsame Kampagne im Sinne der Gesetzgebung, so sind sie gesamthaft zu beurteilen. Die Gesetzesbestimmung zur gemeinsamen Kampagne wird der Regierungsrat gestützt auf Artikel 49c Absatz 3 in der Verordnung näher ausführen. Dabei wird er sich auch bei dieser Thematik am Bundesrecht und seiner Praxis ausrichten, die sich mit der ersten Anwendung des neuen Rechts am Entwickeln ist. Zu Artikel 76c Absatz 4 BPR hat das Bundesamt für Justiz (BJ) ein Grundsatzdokument verfasst, welches die gemeinsamen Kampagnen konkretisiert. Gestützt auf Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 VPofi und der Definition zur Kampagnenführung in Artikel 2 Buchstabe d VPofi folgert das BJ, dass die gemeinsamen Kampagnen die Kriterien der «gemeinsamen Planung» und des «gemeinsamen öffentlichen Auftritts» kumulativ erfüllen müssen. Beispielsweise brauche es eine gewisse Intensität und Kontinuität der gemeinsamen Aktivitäten, um die Kriterien einer gemeinsamen Kampagne zu erfüllen. Einfache koordinatorische Absprachen würden noch keine Aktivitäten darstellen, die ausreichend intensiv seien. Das BJ zeigt weiter anhand von praktischen Beispielen auf, was unter einer gemeinsamen Kampagne zu verstehen ist und grenzt sie bspw. von der üblichen Parteiarbeit ab.<sup>26</sup>*

### **6.1.3 Art. 49b Wahl der bernischen Mitglieder des Ständerates**

Weil die Ständeratswahlen kantonale Wahlen sind (Art. 56 Abs. 1 Bst. d KV; Art. 95 ff. PRG), verpflichtet das Bundesrecht nur die gewählten Ständeratsmitglieder zur Offenlegung (siehe Art. 76c Abs. 3 BPR). Somit wird mit den vorliegenden Bestimmungen die Lücke bei den Ständeratswahlen geschlossen: Die Offenlegungspflicht gemäss Artikel 49a gilt somit für Ständeratskampagnen von allen Kandidierenden und die Öffentlichkeit im Kanton Bern erfährt wie bei den Nationalratswahlen bereits vor dem Wahltag, wie bedeutende Kampagnen für den Ständerat finanziert werden.

Im Vergleich zur Offenlegungspflicht bei den anderen kantonalen Wahlen und den Abstimmungen gelten für die Ständeratswahlen die höheren Schwellenwerte gemäss Artikel 76c Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe b BPR. Weil Personen anlässlich der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen oftmals sowohl für den Stände- und als auch den Nationalrat kandidieren und die Kampagnen häufig zusammen organisiert werden, würden unterschiedliche Schwellenwerte für

<sup>25</sup> Siehe BBl 2019 7875. Parlamentarische Initiative. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung. Bericht der Staatspolitischen der Kommission des Ständerates, S. 7889; VPofi-Erläuterungen, S. 10 und 13.

<sup>26</sup> Bundesamt für Justiz (BJ), Gemeinsame Kampagne gemäss Art. 76c Abs. 4 BPR, Notiz vom 20. Februar 2023; [Grundsatzdokument Gemeinsame Kampagne gemäss Art. 76c Abs. 4 BPR\\_d.pdf \(admin.ch\)](#).

die betroffenen Akteurinnen und Akteure einen Zusatzaufwand bedeuten. Für einen einfachen Vollzug werden für die Ständeratswahlen daher Kampagnen über 50'000 Franken und Zuwendungen über 15'000 Franken offenlegungspflichtig sein.

Für eine einheitliche Regelung aller Kandidierenden für den Ständerat und in Übereinstimmung mit der Meldepflicht bei den Nationalratswahlen werden auch die gewählten bernischen Mitglieder des Ständerates ihr Total der Einnahmen gestützt auf das kantonale Recht nach 60 Tagen nach der Wahl dem Kanton bekannt geben müssen (Art. 49a Abs. 2 Bst. c; gemäss Bundesrecht müssen die gewählten Ständeratsmitglieder ihre Schlussrechnung über die Einnahmen 30 Tage nach Amtsantritt einreichen, siehe Art. 76d Abs. 1 Bst. c BPR).

#### **6.1.4 Art. 49c Modalitäten der Offenlegungspflicht**

Im kantonalen Recht werden nur jene Modalitäten des Bundesrechts (siehe Art. 76d Abs. 3 – 5 BPR) auf Gesetzesstufe geregelt, die aufgrund des Legalitätsprinzips auch zwingend erforderlich sind. Alle weiteren Modalitäten zur Meldung und Veröffentlichung der Informationen regelt der Regierungsrat in der Ausführungsverordnung (Abs. 3).

Weil bei der Transparenz über die Zuwendungen die Daten der Spenderinnen und Spender offengelegt werden sollen, ist auf Gesetzesebene zu regeln, welche Daten der zuständigen Stelle zu melden sind, die sie später veröffentlicht (Art. 49d Abs. 2). Absatz 1 legt daher fest, dass bei einer offenlegungspflichtigen monetären und nichtmonetären Zuwendung insbesondere der Wert und das Datum der Zuwendung sowie der Name, der Vorname und die Wohnsitzgemeinde oder die Firma und der Sitz der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung anzugeben ist (siehe Art. 76d Abs. 4 BPR).

In Absatz 2 wird konkretisiert, wessen Angaben bei der Offenlegung der Zuwendungen zu melden sind: als Urheberin oder Urheber der Zuwendung gilt die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen. Diese Definition entspricht Artikel 10 Absatz 2 VPofi und soll verhindern, dass Umgehungen durch das Zwischenschalten von Drittpersonen (wie z.B. Vereinen) leicht möglich sind.<sup>27</sup> Wird eine Kampagne beispielsweise durch einen Sammelverein finanziert, so muss die kampagnenführende Person jene Spenderin bzw. jenen Spender offenlegen, die bzw. der eine Zuwendung über 5'000 bzw. 15'000 Franken ursprünglich mit dem Zweck der Kampagnenunterstützung an den Sammelverein geleistet hat. Insofern wird die offenlegungspflichtige Person mit Absatz 2 verpflichtet, die Urheberin bzw. den Urheber zu eruieren, sofern der Schwellenwert der einzelnen Zuwendung überschritten wird.<sup>28</sup>

Hinzuweisen ist bzgl. der weiteren Modalitäten, dass im Bund die Angaben mit einem Auszug aus der Buchhaltung sowie mit einem Bankauszug oder einer Bestätigung der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung zu belegen sind (siehe Art. 76d Abs. 5 BPR und Art. 10 Abs. 1 VPofi). Im Gegensatz dazu genügt es im Kanton Bern, in der Plattform ohne weitere Belege die erhaltenen Zuwendungen zu vermerken. Die Finanzkontrolle hat jedoch im Rahmen ihrer Prüfungsaufgabe das Recht, entsprechende Nachweise zu verlangen (siehe Art. 49e).

<sup>27</sup> VPofi-Erläuterungen, S. 17 zu Art. 10 Abs. 2.

<sup>28</sup> Siehe Eidgenössische Finanzkontrolle, Transparenz in der Politikfinanzierung. Fragen und Antworten (Q&A), Version 2.2 (Stand 31. Mai 2023), Ziff. 3.1.2 und 4.2.6.

### 6.1.5 Art. 49d Plausibilisierung und Veröffentlichung der gemeldeten Informationen

Im Bund kontrolliert die Eidgenössische Finanzkontrolle einerseits, ob die gemeldeten Angaben und Dokumente vollständig und fristgerecht erfolgten (Art. 76e Abs. 1 Satz 1 BPR, Art. 11 VPof), und andererseits führt sie stichprobenweise Kontrollen über die Korrektheit durch (Art. 76e Abs. 1 Satz 2 BPR, Art. 12 Abs. 1 VPof). Diese beiden Kontrollen erfolgen innerhalb einer Frist von 15 Tagen seit dem Eingang der Angaben (Art. 76f Abs. 2 BPR). Im Kanton Bern findet hingegen eine Plausibilisierung der gemeldeten Angaben statt, die zeitlich und institutionell von der inhaltlichen Prüfung auf Stichprobenbasis getrennt ist.

Gemäss *Absatz 1 Buchstabe a* plausibilisiert die zuständige Stelle der Staatskanzlei, ob die Meldungen den Vorgaben gemäss Artikel 49a Absatz 2 und Artikel 49c Absatz 1 sowie den Vorgaben entsprechen, wie sie der Regierungsrat in der Ausführungsverordnung festlegen wird. Anders als im Bund (Art. 76e Abs. 1 Satz 1 BPR bzw. Art. 11 VPof) wird nicht näher geprüft, ob die Akteurinnen und Akteure die gesetzlichen Fristen einhalten, weil diese Aufgabe von der Öffentlichkeit und im Falle einer Prüfung nachträglich von der Finanzkontrolle wahrgenommen werden kann. Rein terminologisch verwenden die kantonalen Bestimmungen – anstelle von «Angaben und Dokumenten» wie in Artikel 76e BPR – den offenen Begriff der «Informationen», der alle Aufzeichnungen unabhängig von ihrem Informationsträger umfasst (siehe auch Art. 2a Abs. 1 IMG).

Stellt die zuständige Stelle der Staatskanzlei fest, dass meldepflichtige Informationen fehlen oder offensichtlich fehlerhaft sind, macht sie gemäss *Absatz 1 Buchstabe b* die politischen Akteurinnen und Akteure darauf aufmerksam. Sollen vollständige Angaben veröffentlicht werden, müssen sie innerhalb der Frist gemäss Absatz 2 nachgereicht werden. Stellt die Finanzkontrolle bei ihrer späteren Prüfung fehlende bzw. fehlerhafte Informationen fest, können die geprüften kampagnenführenden Akteurinnen und Akteure ihre fehlerhaften Informationen auch nach dem Urnengang auf der Plattform korrigieren. Die Plausibilisierung durch die Staatskanzlei findet bei jeder Meldung statt. Anders als bei einer formellen oder materiellen Prüfung beschränkt sich die Staatskanzlei jedoch darauf, grob zu kontrollieren, ob die Angaben vollständig bzw. nicht offensichtlich fehlerhaft sind. Diese Plausibilisierung ist somit als Dienstleistung der zuständigen Stelle der Staatskanzlei zu verstehen und unterscheidet sich damit grundsätzlich von der Prüfung der Finanzkontrolle gemäss Artikel 49e. Wie vorne unter Ziffer 3.2 ausgeführt, entspricht es der Konzeption der bernischen Transparenzregeln, dass die Kontrolle der gemeldeten Angaben hauptsächlich durch die Öffentlichkeit und nicht durch die Behörden erfolgen soll.

Somit trägt die Staatskanzlei für die inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen keine Verantwortung, die sie gemäss *Absatz 2* spätestens nach 5 Arbeitstagen nach deren Eingang auf der digitalen Plattform veröffentlicht.<sup>29</sup> Im Vergleich zum Bundesrecht (siehe Art. 76f Abs. 2 und 3 BPR) werden die Fristen zur Veröffentlichung aufgrund der blossen Plausibilisierung der gemeldeten Informationen verkürzt und vereinfacht. Damit die Öffentlichkeit zeitnah über die relevanten Finanzierungsbeträge informiert ist, erfolgt die Veröffentlichung des Budgets sowie der eingegangenen Spenden vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin und das Total der Einnahmen spätestens 60 Tage plus 5 Arbeitstage nach dem Urnengang. Auf der digitalen Plattform werden pro offenlegungspflichtige Person bzw. Personengesellschaft die Informationen gemäss Artikel 49a Absatz 2, d.h. die budgetierten Einnahmen, die monetären und nicht-monetären Zuwendungen sowie das Total der Einnahmen veröffentlicht. Bei den Zuwendungen werden auch der Wert, das Datum, der Name, der Vorname und die Wohnsitzgemeinde oder die Firma und der Sitz der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung öffentlich gemacht (vgl. Art. 49c Abs. 1). Zu beachten ist, dass die erwähnten Personendaten im Internet veröffentlicht

<sup>29</sup> Auch die EFK, welche die formelle und materielle Kontrolle durchführt, weist bei der Veröffentlichung darauf hin, dass sie die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Dokumente nicht gewährleistet (Art. 15 Abs. 1 VPof).

werden dürfen, solange das öffentliche Interesse an der Publikation der Daten besteht (vgl. Art. 15b Abs. 1 und 2 des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information und die Medienförderung [IMG; BSG 107.1]). Der Regierungsrat wird auf Verordnungsebene festlegen, bis wann die Personendaten aus der Plattform zu entfernen sind. Auch die weiteren Modalitäten der Veröffentlichung regelt der Regierungsrat in der Verordnung (Art. 49c Abs. 3).

#### **6.1.6 Art. 49e Prüfung der Offenlegungspflicht**

Wie unter Ziffer 3.2 ausgeführt, soll im Kanton Bern die eigentliche Kontrolle der Offenlegungspflichten durch die Öffentlichkeit und nicht durch staatliche Sanktionen und Kontrollbehörden erfolgen. Eine Ausnahme von dieser Konzeption stellt die Prüfung dar, welche die Finanzkontrolle stichprobenweise durchführt. *Absatz 1* entspricht somit in den Grundzügen Artikel 76e Absatz 1 Satz 2 BPR. Im Unterschied zum Bundesrecht, welches die Verletzung der Offenlegungspflicht mit Busse bestraft (Art. 76j BPR) und die zuständige Kontrollbehörde zur Anzeige der festgestellten Verletzungen verpflichtet (Art. 76e Abs. 3 BPR), folgt aus der materiellen Kontrolle im kantonalen Recht jedoch eine Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit (Art. 49f). Mit der Prüfung der offengelegten Informationen wird insbesondere geklärt, ob die politischen Akteurinnen und Akteure alle gesetzlich geforderten Informationen vollständig und korrekt gemeldet haben (siehe Art. 12 Abs. 2 VPofi).

Im bernischen Recht erfolgt diese Prüfung durch die Finanzkontrolle. Sie bietet sich aufgrund ihrer fachlichen Erfahrungen als Finanzaufsichtsorgan als zuständige Behörde an. Sie sorgt zudem aufgrund ihrer Stellung für die nötige Unabhängigkeit bei der Beurteilung der Umsetzung der Transparenzpflichten durch die Akteurinnen und Akteure. Die Finanzkontrolle wird dabei nicht mit Vollzugsaufgaben wie der Administration der Offenlegungsregeln (Information, Bereitstellung der Plattform etc.) betraut, weshalb ihre Unabhängigkeit als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Kantons nicht beeinträchtigt wird (siehe Art. 2 und Art. 11 Abs. 2 KFKG). Ihre Aufgabe begrenzt sich auf die stichprobenweise Prüfung der gemeldeten Informationen. Damit werden die beiden Funktionen «Entgegennahme/Veröffentlichung der Informationen nach der Plausibilisierung» und eigentliche «Prüfung» klar getrennt und zwei voneinander unabhängigen Behörden zugeteilt. Hinzuweisen ist, dass es sich bei der Prüfung der Offenlegungspflichten anders als bei den sonstigen Aufgaben der Finanzkontrolle um private statt öffentliche Gelder handelt (siehe daher auch die klare Aufgabenabgrenzung im separaten Abs. 1a von Art. 11 KFKG).

Die Finanzkontrolle ist grundsätzlich frei, in welchen Situationen und wie oft sie die Stichproben durchführt. Sie wird im Rahmen des Prüfungsplans jährlich entsprechende Ressourcen für die Umsetzung von Prüfungen im Bereich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen festlegen und dies den politischen Gremien bekanntgeben (vgl. Art. 16 KFKG). Neben den im Rahmen der Jahresplanung vorgesehenen Prüfungsaktivitäten ist grundsätzlich auch die Durchführung von Prüfungen ad hoc möglich (z.B. bei Verdacht auf eine konkrete Pflichtverletzung).

In *Absatz 1* wird der Prüfungsumfang der Finanzkontrolle festgehalten, in dem sie ein Prüfungsurteil zur inhaltlichen Korrektheit und Vollständigkeit der veröffentlichten Informationen bzw. der von den Akteurinnen und Akteuren gemeldeten Informationen abgeben kann. Dies kann die Finanzkontrolle auf Basis von Stichproben vornehmen. Die Finanzkontrolle kann festlegen, bei welcher konkreten Wahl oder Abstimmung sie Prüfungen durchführen wird. Die stichprobenweise Auswahl der zu prüfenden Kampagnen erfolgt nach den berufsständischen Grundsätzen der Wirtschaftsprüfung. Die Prüfung hat innerhalb eines Jahres nach der Wahl oder der Abstimmung zu erfolgen.

In *Absatz 2* ist das Verfahren der Finanzkontrolle zur Wahrnehmung ihrer Prüfungsaufgabe umschrieben. Damit sie überprüfen kann, ob die Offenlegungspflichten gemäss Artikel 49a eingehalten wurden, kann sie gemäss *Buchstabe a* von den politischen Akteurinnen und Akteuren Nachweise und Erklärungen zu den gemeldeten aber auch nicht gemeldeten Informationen verlangen. Um die offenlegungspflichtigen Angaben effektiv prüfen zu können, kann die Finanzkontrolle von den Akteurinnen und Akteuren die Schlussrechnung der Kampagne mit den Aufwendungen und deren Finanzierung verlangen. D.h. neben dem Total der Einnahmen kann sie insbesondere auch die Gesamtaufwendungen der Kampagne und die weiteren Finanzierungen (z.B. Eigenmittel, Erträge oder Kleinspenden) einsehen. Die Finanzkontrolle kann Unterlagen auf dem Korrespondenzweg verlangen oder aber gemäss *Buchstabe b* Prüfungen vor Ort durchführen (vgl. Art. 12 Abs. 3 VPof).

Die geprüften Akteurinnen und Akteure sind sodann gemäss *Absatz 3* zur Mitwirkung bei der Prüfung verpflichtet und haben die Finanzkontrolle entsprechend zu unterstützen (vgl. Art. 13 VPof). Stellt die Finanzkontrolle fest, dass die Akteurinnen oder Akteure gegen diese Mitwirkungspflicht verstossen, wird dies in der Berichterstattung gemäss Artikel 49f aufgeführt (das Verfahren von Art. 29 KFKG kommt gemäss Art. 11 Abs. 1a KFKG nicht zur Anwendung). Wie gesehen ist in Absatz 1 festgehalten, dass die Finanzkontrolle ihre Prüfungen «innerhalb eines Jahres nach der Wahl oder Abstimmung» durchführen. Aus der Mitwirkungspflicht gemäss Absatz 3 folgt somit, dass die Akteurinnen und Akteure ihre Informationen und Belege zu einer durchgeführten Kampagne während einem Jahr aufbewahren müssen.

#### **6.1.7 Art. 49f Berichterstattung**

Die Prüfungen schliesst die Finanzkontrolle mit einem Bericht ab, welcher die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit umfasst (*Abs. 1*). Ein solcher Bericht kann beispielsweise die Grossratswahlen betreffen und die einzelnen Ergebnisse zu den stichprobenweise geprüften Kampagnen enthalten. Bevor der Bericht veröffentlicht wird, erhalten die geprüften politischen Akteurinnen und Akteure die Gelegenheit, sich zu den sie betreffenden Teile des Prüfungsberichts zu äussern (*Abs. 2*). Die Akteurinnen und Akteure erhalten dazu eine angemessene Frist zur Stellungnahme. Ihre allfällige Stellungnahme wird zusammen mit dem Prüfungsbericht der Finanzkontrolle auf der digitalen Plattform veröffentlicht (*Abs. 3*). Damit kann sich die Öffentlichkeit ein umfassendes Bild über die geprüfte Kampagne machen.

Anders als im Bundesrecht, welches die Beurteilung und Veröffentlichung von Verstössen gegen die Offenlegungspflichten den Gerichten überlässt (siehe Art. 76e Abs. 3 BPR, Art. 15 Abs. 3 VPof), veröffentlicht die Finanzkontrolle die Prüfergebnisse und überlässt es der Öffentlichkeit, sich ein Urteil zu bilden.

Diese spezialgesetzliche Berichterstattung der Finanzkontrolle ist von derjenigen im KFKG abzugrenzen (siehe Art. 24 ff. KFKG). Die neue Aufgabe der Finanzkontrolle im Bereich der Offenlegungspflichten wird jedoch in geeigneter Form künftig auch in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht behandelt werden (Art. 25 KFKG).

#### **6.1.8 Art. 49g Austausch von Informationen mit kommunalen Behörden**

Mit *Absatz 1* wird ermöglicht, dass sich die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden direkt untereinander austauschen können, die gemäss ihrem Recht für die Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen zuständig sind. Momentan verpflichtet

auf Gemeindeebene bloss die Stadt Bern politische Akteurinnen und Akteure zur Offenlegung ihrer Finanzierung.<sup>30</sup>

Diese Behörden können einander Informationen wie namentlich Personendaten bekanntgeben, die für den Vollzug der jeweiligen kantonalen und kommunalen Gesetzgebung über die Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen erforderlich sind (*Abs. 2*).

Eine weitergehende Regelung zum Bearbeiten von Personendaten und dem Austausch von Informationen, wie sie das Bundesrecht in Artikel 76i BPR kennt, ist im PRG nicht nötig. So ergibt sich die Zulässigkeit der Datenbearbeitung (insb. von Angaben über politische Ansichten als besonders schützenswerte Personendaten) durch die zuständigen Behörden bereits klar aus den vorstehenden Bestimmungen und ist dieses Bearbeiten auch zur Erfüllung der gesetzlichen Offenlegungspflicht zwingend erforderlich (siehe Art. 6 KDSG). Aufgrund der anderen Konzeption bei der Kontrolle der offenlegungspflichtigen Informationen wird insbesondere auch kein kantonales Anzeigerecht an die Strafverfolgungsbehörden eingeführt (vgl. Art. 76i Abs. 2 Bst. b BPR).

## **6.2 Indirekte Änderung des Finanzkontrollgesetzes (KFKG)**

### **6.2.1 Art. 11: Abs. 1a (neu)**

Wie zu Artikel 49e näher ausgeführt (siehe Ziff. 6.1.6), übernimmt die Finanzkontrolle die neue Aufgabe der Prüfung der Offenlegungspflicht. Wie die anderen Aufgaben der Finanzkontrolle ist sie ebenfalls in Artikel 11 des KFKG aufzuführen. Weil es sich um eine spezialgesetzliche Aufgabe auf dem Gebiet der politische Rechte handelt, die sich bezüglich des Verfahrens und der Berichterstattung einzig nach den Bestimmungen des PRG und nicht nach jenen des KFKG richtet, wird die neue Prüfungsaufgabe als separaten *Absatz 1a* ausgestaltet.

## **7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen**

Wie erwähnt ist die vorliegende Gesetzesrevision durch die überwiesene Motion 060-2021 «Transparenz über Politikfinanzierung – auch kantonal» initiiert worden. Die Einführung von Offenlegungspflichten bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen ist nicht in den Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 enthalten. Die neuen Gesetzesbestimmungen und Kantonsaufgaben widersprechen ihr aber auch nicht. Es sind keine anderen wichtigen Planungen von dieser Vorlage betroffen.

## **8. Finanzielle Auswirkungen**

Für die Umsetzung der Transparenzregelungen bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen fallen einmalige Kosten für den Aufbau und die Einführung der digitalen Plattform sowie zusätzlich jährlich wiederkehrende Kosten für den Betrieb der Plattform an. Die nachfolgenden Angaben zu den finanziellen Auswirkungen sind Schätzungen, die sich auf den vorliegenden Gesetzesentwurf und die gemachten Erfahrungen des Bundes sowie des Kantons

---

<sup>30</sup> Siehe Kapitel 6a des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB Nr. 141.1) und Abschnitt 6a der Verordnung vom 23 März 2005 über die politischen Rechte (VPR; 141.11) der Stadt Bern.

Schwyz stützen. Der tatsächliche Finanzbedarf wird sich erst mit der vom Gesetzgeber verabschiedeten Vorlage zeigen, wobei anzunehmen ist, dass weitergehende Massnahmen auch zu zusätzlichen Kosten führen werden.

## 8.1 Aufbau der digitalen Plattform

Der Aufbau einer digitalen Plattform ist ein wesentlicher Bestandteil der Umsetzung der Transparenzregelungen. Die diesbezüglichen einmaligen Projektkosten für externe Beraterdienstleistungen belaufen sich auf 220'000 Franken. Zusätzlich wird ein projektbezogener Personalbedarf in der Staatskanzlei von 0.4 FTE und bei der kantonalen Finanzkontrolle von 0.2 FTE erwartet. Die geschätzten Kosten für den Aufbau der Plattform belaufen sich auf 60'000 Franken, sofern eine ähnliche Lösung verwendet werden kann, die bereits im Kanton Schwyz und in der Bundesverwaltung eingesetzt wird.

Untenstehende Tabelle gibt eine Übersicht zum erwarteten Aufwand für den Aufbau und die Einführung der digitalen Plattform.

Leistung	Einmaliger Aufwand
Externe Beraterdienstleistungen	CHF 220'000
Interner Personalbedarf Staatskanzlei	0.4 FTE
Interner Personalbedarf Kantonale Finanzkontrolle	0.2 FTE
Entwicklungskosten Plattform	CHF 60'000

Tabelle 1: Aufwand für den Aufbau und die Einführung der digitalen Plattform

## 8.2 Wiederkehrende jährliche Folgekosten ab dem Jahr 2026

Für die Berechnung der jährlich wiederkehrenden Folgekosten wird der fachliche und technische Betrieb unterschieden.

Der fachliche Betrieb liegt einerseits bei der Staatskanzlei und umfasst die regelmässige Aktualisierung und Wartung der Plattform und deren Inhalte, die Plausibilisierung sowie den 1st-Level Support für die Nutzerinnen und Nutzer. Dazu wird ein kontinuierlicher Personalbedarf in der Staatskanzlei von 0.5 FTE erwartet.

Die Finanzkontrolle prüft stichprobenweise die Einhaltung der Offenlegungspflicht der politischen Akteurinnen und Akteuren. Dazu wird ein Personalbedarf in der Finanzkontrolle von ebenfalls 0.5 FTE geschätzt. Die Finanzkontrolle wird in einer ersten Phase bis Ende 2026 den zusätzlichen Ressourcenbedarf mit den vorhandenen Mitarbeitenden leisten. Sobald der Zeitaufwand verlässlich abgeschätzt werden kann, wird die Finanzkontrolle (zusammen mit den in den letzten Jahren zusätzlichen übernommenen Aufgaben u.a. Whistleblowingstelle für kantonale Anstalten) bei der Finanzkommission einen Antrag um Erhöhung der Planstellen (ca. 1 FTE) stellen.

Der technische Betrieb der Plattform als SaaS-Lösung verursacht gemäss ersten Schätzungen wiederkehrende Kosten von jährlich 50'000 Franken. Dies beinhaltet auch alle 2nd-Level Support Leistungen zu Gunsten der Staatskanzlei und der Finanzkontrolle. Die konkreten Kostenfolgen können jedoch erst nach Vorliegen der vollständigen Rechtsgrundlagen und in Kenntnis der neuen Transparenzregeln beziffert werden.

Untenstehende Tabelle gibt eine Übersicht zum erwarteten Aufwand zur Erfüllung der Aufgaben auf dem Gebiet der Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen inklusive Betrieb der digitalen Plattform.

<b>Leistung</b>	<b>Wiederkehrender Aufwand</b>
Interner Personalbedarf Staatskanzlei	0.5 FTE
Interner Personalbedarf Finanzkontrolle	0.5 FTE
Betriebskosten der Plattform	CHF 50'000

Tabelle 2: Wiederkehrender jährlicher Aufwand

### 8.3 Finanzierung

Gemäss Artikel 101 Absatz 3 KV ist vor der Übernahme einer neuen Aufgabe darzulegen, wie sie finanziert werden kann. Die aufgeführten Kosten der neuen kantonalen Aufgabe werden durch die allgemeinen Steuereinnahmen finanziert und sind – mit Ausnahme der voraussichtlich benötigten personellen Ressourcen - bereits in der Finanzplanung enthalten.

## 9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Mit der neuen Aufgabe ist ein administrativer Zusatzaufwand verbunden, der bei den Behörden schätzungsweise folgende personellen und organisatorischen Auswirkungen auslösen wird.

Nach Abschluss des Projekts wird der Betrieb der neuen Plattform durch die Staatskanzlei resp. durch den Fachbereich für Politische Rechte sichergestellt. Neben der Pflege und Aktualisierung der Plattform, sind insbesondere die nötigen Informationen im Vorfeld von Urnengängen abzubilden. Politische Akteurinnen und Akteure sind auf Fristen und Offenlegungspflichten hinzuweisen. Eingehende Angaben sind zu plausibilisieren und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Meldenden zu vervollständigen. Die Staatskanzlei übernimmt damit eine neue Aufgabe, die ohne entsprechende personelle Ressourcen nicht umgesetzt werden kann. Es ist davon auszugehen, dass die Staatskanzlei zusätzliche personelle Ressourcen im Umfang von 0.5 FTE benötigt, die im Rahmen des Finanzplanungsprozesses erstmals für 2025 einzustellen und zu bewilligen sind.

Für die stichprobenweisen Prüfungen der Einhaltung der Offenlegungspflichten der politischen Akteurinnen und Akteuren wird die Finanzkontrolle ab dem Geschäftsjahr 2026 Wirtschaftsprüferinnen und -prüfer einsetzen. In einer ersten Phase wird die Finanzkontrolle diese Aufgaben mit dem bestehenden Personalbestand abdecken. Sobald der personelle Ressourceneinsatz verlässlich abgeschätzt werden kann, wird die Finanzkontrolle bei der Finanzkommission ein Gesuch um Erhöhung des Personalbestandes (von heute 24 FTE auf voraussichtlich 25 FTE) stellen. Durch die Übernahme von zusätzlichen Aufgaben (z.B. Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen und Whistleblowingstelle für die kantonalen Hochschulen) sollte zur Sicherstellungen der Erfüllung der Hauptaufgaben (Finanzaufsicht und Abschlussprüfungen) der Personalbestand der Finanzkontrolle überprüft und erhöht werden.

## 10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

Hinzuweisen ist, dass im kantonalen Recht kein Vorbehalt der kommunalen Gesetzgebung vorgesehen ist, wie es das Bundesrecht in Bezug auf die kantonale Gesetzgebung kennt (Art. 76k BPR): die Gemeinden sollen bei den *kantonalen* Wahlen und Abstimmungen nicht noch zusätzliche kommunale Vorschriften erlassen können. Davon zu unterscheiden ist ihr Recht, gestützt auf ihre Autonomie die Transparenz bei der *kommunalen* Politikfinanzierung eigenständig regeln zu können und sich die zuständigen kommunalen Behörden für den Vollzug der Offenlegungspflichten mit den Kantonsbehörden austauschen können (Art. 49g).

## **11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Beurteilung anhand der Regulierungscheckliste hat ergeben, dass die Vorlage nur geringe Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat. Mit dem neuen Recht werden kampagnenführende Akteurinnen und Akteure (wie Kampagnenorganisationen, Verbände, Parteien etc.) meldepflichtig, sofern sie die Schwellenwerte erreichen. Spendet ein Unternehmen mehr als 5'000 Franken für eine kantonale Wahl- oder Abstimmungskampagne (bzw. mehr als 15'000 Franken für eine Ständeratskampagne), so müssen diese Beträge durch die unterstützte Akteurin bzw. den unterstützten Akteur offengelegt werden. Diesem volkswirtschaftlich geringen administrativen Aufwand steht das Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz über die relevanten Finanzquellen der kantonalen Politik gegenüber.

Die Vorlage richtet sich stark am Bundesrecht aus, damit die verpflichteten Akteurinnen und Akteuren bei eidgenössischen wie bei bernischen Urnengängen möglichst denselben, einheitliche Transparenzregeln unterliegen. Das kantonale Recht weicht aber in bestimmten Bereichen vom Bundesrecht ab, um den administrativen Aufwand für die Privaten und die Behörden zu senken. Insbesondere erfolgen im Kanton Bern die Meldungen der erforderlichen Beträge vollständig digital und wird anstelle von staatlichen Kontrollen und Sanktionen weitgehend ein System der Selbstregulierung durch die Öffentlichkeit eingeführt (siehe oben Ziff. 3.2).

## **12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

### **12.1 Einführung von kantonalen Offenlegungspflichten im Allgemeinen**

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Vernehmlassungsverfahrens unterstützen grossmehrheitlich die Einführung von Offenlegungspflichten bei kantonalen Wahl- und Abstimmungskampagnen. Die Einführung wird von folgenden Organisationen und Behörden begrüsst: Kantonalparteien der GLP, Junge GLP (JGLP), Die Mitte, EVP, SP, GRÜNEN; Bernjurassischer Rat, Rat für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne; Städte Biel, Burgdorf und Bern, Kirchgemeindeverband sowie Opendata.ch.

Verschiedene Teilnehmerinnen und Teilnehmer betonen, Transparenz sei entscheidend für das Vertrauen in die Politik, die unverfälschte Meinungsbildung und Chancengleichheit und damit das Funktionieren der Demokratie an sich. Es bestehe ein öffentliches Interesse, dass die Stimmberechtigten transparent informiert seien, wer politische Akteurinnen und Akteure massgeblich finanziell unterstütze. Die Vorlage schliesse eine Lücke, nachdem Offenlegungspflichten auf nationaler Ebene geschaffen wurden. Weiter wurde begrüsst, dass sich die kantonale Regelung stark am Bundesrecht orientiere und so auf die bestehenden Erfahrungen zurückgegriffen werden könne. Für die SP und die GRÜNEN gehe die Vorlage des Regierungsrates bei einigen

Punkten noch zu wenig weit und sie bedauern, dass der Vernehmlassungsentwurf in wesentlichen Punkten von der Motion abweiche, die der Revision zugrunde liege.

Die Kantonalparteien der SVP und der EDU, die Stadt Thun, der Handels- und Industrieverein des Kantons Bern (HIV) und der Gewerbeverband Berner KMU lehnen die vorgeschlagene Gesetzesänderung hingegen ab. Es wird befürchtet, die Gesetzesänderung schaffe administrativen und finanziellen Aufwand für Parteien, Politikerinnen und Politiker und die Verwaltung ohne effektiven Mehrwert für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Finanzielle Mittel hätten bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen vergleichsweise geringe Wirkung. Zudem sei eine Umgehung der Vorschriften relativ einfach möglich, es werde eine Scheingenaugigkeit resp. Scheintransparenz geschaffen.

Mit Überweisung der Motion 060-2021 «Transparenz über Politikfinanzierung – auch kantonal» hat der Grosse Rat den Regierungsrat beauftragt, eine entsprechende Vorlage zu erarbeiten. Für den Regierungsrat zeigen die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, dass die Einführung von kantonalen Offenlegungspflichten für Wahl- und Abstimmungskampagnen von den Parteien, Behörden und Organisationen mehrheitlich getragen wird. Er hält daher an seiner Vorlage grundsätzlich fest. Die vorgesehenen Abweichungen zum Bundesrecht, welche die Transparenzpflichten im Kanton Bern vereinfachen sollen, sieht er auch als Kompromiss und Entgegenkommen zu den kritischen Stimmen des Vernehmlassungsverfahrens.

## **12.2 Parteienfinanzierung und Kampagnenausgaben**

Die GRÜNEN, SP, GLP und die Stadt Bern beantragen, die Offenlegungspflicht auf die Parteienfinanzierung für die im Grossen Rat vertretenen Parteien auszudehnen, wie es die als Postulat überwiesene Ziffer 1 der Motion verlangte. Es sei unverständlich, weshalb die Parteienfinanzierung auf Bundesebene transparent sein sollte, auf kantonaler Ebene hingegen nicht. Die Offenlegung der allgemeinen Parteienfinanzierung sei ein wichtiges Element der Transparenz, insbesondere, weil Parteien Themen auch ausserhalb von eigentlichen Kampagnen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen bewirtschaften und damit auf die öffentliche Meinung Einfluss nehmen würden. Die EVP hingegen erachtet es als sinnvoll, dass die kantonalen Transparenzbestimmungen im Unterschied zum Bundesrecht auf eine Offenlegung von Bilanz und Erfolgsrechnung der politischen Parteien verzichten und den Fokus stattdessen einzig auf Wahlen und Abstimmungskampagnen legen würden.

Auch um die Umsetzung der Vorschriften für Parteien und Verwaltung schlank zu belassen, hält der Regierungsrat fest, die Offenlegungspflicht auf die Kampagnen zu kantonalen Wahlen und Abstimmungen zu beschränken. Weil die kantonalen Offenlegungspflichten somit nur die Kampagnenfinanzierung umfassen, wurden die Bestimmungen im Gesetz sowie die Ausführungen im vorliegenden Vortrag im Vergleich zur Vernehmlassungsversion entsprechend umbenannt (analog zu Art. 76c BPR): Transparenz bzw. Offenlegungspflicht «bei den Wahl- und Abstimmungskampagnen» statt «bei der Politikfinanzierung».

Die SP und der Gemeinderat der Stadt Bern fordern Transparenzbestimmungen auch bei den Kampagnenausgaben, weil nachgewiesen werden müsse, für welche Zwecke die finanziellen Mittel eingesetzt würden.

Der Regierungsrat hält hingegen an seiner Vorlage fest und beschränkt die Transparenzpflicht auf die Einnahmenseite einer Kampagne. Wie oben in Ziffer 3.3 beschrieben, werden die Ausgaben nur bei der Berechnung des Gesamttotals einer Kampagne eine Rolle spielen.<sup>31</sup> Dies entspricht dem Bundesrecht: Der Bundesgesetzgeber hatte bewusst darauf verzichtet, die Offenlegung der Ausgaben und der Vermögenslage (z.B. Bilanz und Erfolgsrechnung) zu verlangen. Die Bürgerinnen und Bürger wollten wissen, wer die Parteien bzw. Kampagnen finanziert. Ob die Parteien (bzw. die weiteren Organisationen) das Geld für Personal oder für Sachleistungen ausgeben, sei für die Öffentlichkeit kaum von Interesse.<sup>32</sup>

### **12.3 Offenlegungspflicht bei den Ständeratswahlen**

Die SVP und die EVP beantragen, auf kantonale Offenlegungspflichten für Ständeratswahlen zu verzichten. Nach ihrer Ansicht sollte das kantonale Recht nicht weitergehen als das Bundesrecht, welches nur die gewählten Ständeratsmitglieder zur Transparenz verpflichtet. Die SP fordert andererseits, dass bei Ständeratswahlen für alle Kandidierenden dieselben (tieferen) Schwellenwerte gelten sollen wie bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen.

Weil die Ständeratswahlen kantonale Wahlen sind, kann das Bundesrecht nur die gewählten Mitglieder des Ständerates zur Offenlegung verpflichten. Mit Artikel 49b sollen die Transparenzregeln auch für nicht gewählte Ständeratskandidierende gelten und es werden somit alle Kampagnen zu den Ständerats- und Nationalratswahlen gleichbehandelt und offenlegungspflichtig. Das schliesst im Kanton Bern eine bestehende Lücke für die Transparenz bei Kampagnen zu den eidgenössischen Wahlen. Aufgrund ihrer gesamtkantonalen Wirkung sollen bei Kampagnen zu den Ständeratswahlen ausserdem die höheren Schwellenwerte des Bundesrechts gelten. National- und Ständeratswahlen werden in der Praxis häufig als Einheit wahrgenommen, weshalb unterschiedliche Schwellenwerte weniger praktikabel wären.

### **12.4 Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten**

Die GLP, Die Mitte, GRÜNEN, SP und die Städte Biel und Bern sowie der Kirchgemeindevorstand beantragen, Sanktionsmöglichkeiten insbesondere bei vorsätzlicher Verletzung der Transparenzregeln und/oder verstärkte Kontrollen einzuführen.

Demgegenüber erachten es die SVP, die EVP, die JGLP und der Gewerbeverband Berner KMU als sinnvoll, dass keine Strafbestimmungen aufgenommen wurden und sich die Berichterstattung der Finanzkontrolle zu den Prüfungsergebnissen nicht an eine übergeordnete Kontroll- oder Strafbehörde wende, sondern an die Öffentlichkeit.

Sowohl bei der geforderten Einführung von Sanktionsmöglichkeiten als auch bei der Verschärfung der Kontrollmöglichkeiten hält der Regierungsrat an seiner Konzeption fest. Auf systematische Kontrollen soll zugunsten einer schnellen Veröffentlichung der gemeldeten Angaben verzichtet werden, sodass sich die Öffentlichkeit vor dem Urnengang ein Bild zu den eingesetzten Mitteln machen kann. Aus Sicht des Regierungsrates kann die Finanzkontrolle nach dem Urnengang mit Stichproben gezielter vorgehen, als wenn eine Kontrolle systematisch und mit hohem Verwaltungsaufwand bei allen Akteurinnen und Akteuren durchgeführt werden müssten. Nach der bernischen Konzeption soll es der Öffentlichkeit statt den Straf- oder Verwaltungsbehörden überlassen werden, welche Schlüsse sie z.B. aus einem Prüfungsbericht der Finanzkon-

<sup>31</sup> Um die offenlegungspflichtigen Angaben effektiv prüfen zu können, kann die Finanzkontrolle aber gestützt auf Art. 49e Abs. 2 Bst. a auch die Aufwendungen einsehen, um die Angaben über die Einnahmen zu plausibilisieren (siehe oben Ziff. 6.1.6).

<sup>32</sup> Bericht SPK-S zur BPR-Änderung, S. 7886.

trolle ziehen will. Wie die lebhaftere öffentliche Debatte und mediale Berichterstattung zur Finanzierung der eidgenössischen Wahlen 2023 gezeigt hat, fand gestützt auf die veröffentlichten Angaben ein Diskurs vor dem Urnengang statt. Der Regierungsrat sieht die Essenz der neuen Transparenzregeln in der raschen und unmittelbaren Veröffentlichung der Informationen, der ausgelösten Diskussion in der Bevölkerung und im Allgemeinen dem dadurch ausgelösten Kulturwandel. Eine voraussichtlich deutlich spätere Verurteilung bei fehlbarem Verhalten dürfte hingegen kaum einen Mehrwert bringen. Aufgrund dieser Ausrichtung der Transparenzregeln auf die Öffentlichkeit sieht der Regierungsrat die vorliegende Gesetzgebung auch als geeigneten Bereich an, wo zugunsten der Entlastung der Strafbehörden auf neue Sanktionsinstrumente verzichtet werden kann. Sollte sich die Kontrolle durch die Öffentlichkeit nach den ersten Erfahrungen mit den kantonalen Offenlegungspflichten als ungenügend erweisen, könnten später immer noch Sanktionsmöglichkeiten oder stärkere Kontrollen eingeführt werden.

## **12.5 Verbot von anonymen Spenden**

Die EVP, SP, GRÜNEN, GLP und JGLP fordern in ihren Stellungnahmen, anonyme Spenden analog zum Bundesrecht auch im kantonalen Recht zu verbieten. Wer die Veröffentlichung seiner Spende vermeiden wolle, spende so beispielsweise einfach zweimal 3'000 Franken anonym und entgehe der Veröffentlichung.

Wie oben in Ziffer 3.1 zum Zweck der Offenlegungspflichten ausgeführt, sollen sich die kantonalen Transparenzregeln auf die Geldbeträge mit einem gewissen Beeinflussungspotenzial fokussieren, weshalb entsprechende Schwellenwerte festgelegt werden. Aus Sicht des Regierungsrates besteht bereits mit der Offenlegungspflicht gemäss Artikel 49a ff. eine genügende Grundlage, damit die Öffentlichkeit die Namen der bedeutenden Spenden ab 5'000 bzw. 15'000 Franken erfährt, weil die begünstigten Akteurinnen und Akteure die Namen der Urheberin bzw. des Urhebers der Zuwendung melden müssen (Art. 49c Abs. 1). Er geht davon aus, dass für die begünstigte Akteurin bzw. den begünstigten Akteur in der Praxis in aller Regel erkennbar ist, von wem die grossen Spenden oberhalb des Schwellenwertes stammen. Eine wissentliche Stückelung unter dem Schwellenwert ist zudem nicht zulässig. Betrags- und anzahlmässig dürften anonymen Spenden keine grosse Bedeutung haben (so dürften wohl vorab Klein- und Kleinstspenden anonym erfolgen, bspw. im Rahmen eines digitalen Crowdfundings oder einer analogen Spendensammlung an einem Parteianlass), weshalb die Gesetzgebung das praxisnahe Szenario abbildet.

Sollte es trotzdem zu grossen anonymen Spenden kommen, könnte die Finanzkontrolle bei ihrer Prüfung bspw. feststellen, dass die Zuwenderin bzw. der Zuwender nicht genügend ausgewiesen wurde. Die Öffentlichkeit würde damit erfahren, dass die Akteurin bzw. der Akteur Spenden über dem Schwellenwert aus einer unbekanntem Quelle erhalten hat, was zu einem entsprechenden Reputationsschaden führen dürfte.

## **12.6 Höhe der Schwellenwerte**

Die SP und Opendata.ch empfinden die gewählten Schwellenwerte als zu hoch. Die SP weist dabei auf die Beträge, die in den anderen Kantonen und der Stadt Bern gelten und beantragt die Schwellenwerte für die Kampagnen von 20'000 auf 10'000 Franken sowie für die einzelnen Zuwendungen von 5'000 auf 1'000 Franken zu senken. Die SVP empfindet die Grenzen hingegen als zu tief und für kantonale Kampagnen kaum ausreichend, weshalb sie grundsätz-

lich eine Erhöhung beantragt. Weiter verlangt sie, bei Zuwendungen steuerbefreiter Organisationen tiefere Schwellenwerte vorzusehen, um effektiv Transparenz herzustellen. Die EVP erachtet die vorgesehenen Schwellenwerte wiederum als angemessen.

Für den Regierungsrat sind zum einen Kampagnen für kantonale Abstimmungen und Wahlen bzgl. Höhe der offenkundigspflichtigen Beiträge nicht vergleichbar mit jenen in der Stadt Bern. Zum andern liegen die gewählten Schwellenwerte, wie bereits oben in Ziff. 6.1.2 zu Artikel 49a erwähnt, zwischen jenen des Bundes und den anderen Kantonen mit einer tieferen Bevölkerungszahl. Der Regierungsrat schätzt die gewählten Schwellenwerte daher als angemessen ein und verzichtet zugunsten eines einfachen Vollzug darauf, die Schwellenwerte je nach Organisation unterschiedlich auszugestalten.

## 12.7 Weitere Themen der Vernehmlassung

Aus Sicht der JGLP würde eine nicht offenkundigspflichtige Spende von knapp unterhalb von 5'000 Franken zu einer *überproportionalen Einflussnahme* führen. Es sei ein offensichtlicher Fehler, die relative Höhe der Zuwendungen gegenüber dem Budget einer Kampagne zu vernachlässigen. Für den Regierungsrat würde der Vollzug der Offenkundigspflichten hingegen erheblich komplizierter, wenn die offenkundigspflichtigen Zuwendungen in ein Verhältnis zum Gesamtbudget einer Kampagne gesetzt werden müssten. Eine solche Differenzierung ist auch im Bundesrecht nicht vorgesehen.

Die GLP und JGLP beantragen, die Vorlage mit einer Regelung zu ergänzen, die das Anonymisieren von *Spenden via «Drittakteure»* wie z.B. Spendenvereine verhindern sollten. Die eidgenössischen Wahlen 2023 hätten gezeigt, dass die Transparenzvorschriften mehrmals legal mithilfe von eigens dafür gegründeten Spendenvereinen umgangen worden seien. Der Kanton Bern habe die Chance, aus dieser Erfahrung auf Bundesebene zu lernen und die Lücke zu schliessen. Der Regierungsrat ist mit dem Anliegen einverstanden und erachtet solche Spendenvereine für die beabsichtigte Transparenz als störend. Gemäss Artikel 10 Absatz 2 VPofI gilt die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft als Urheberin oder Urheber der Zuwendung, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen. Wie die Erläuterungen ausführen, soll mit dieser Definition verhindert werden, dass Umgehungen durch das Zwischenschalten von Drittpersonen (wie z.B. Vereinen) leicht möglich sind.<sup>33</sup> Diese Definition des Bundesrechts wird daher ins PRG übernommen (Art. 49c Abs. 2). Werden Kampagnen dennoch z.B. mittels Gönnervereinen finanziert, so werden solche bei Überschreiten des Schwellenwertes öffentlich bekannt und kann die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Prüfung weitere Abklärungen vornehmen.

Die SVP verlangt, dass die bevorstehende Veröffentlichung den im Prüfungsbericht erwähnten Betroffenen (Parteien, Kandidierende, Spenderinnen und Spender) *in Form einer anfechtbaren Verfügung* mitgeteilt werden soll. Aus Gründen des Datenschutzes und des Rechtsschutzes habe die bevorstehende Veröffentlichung derart sensibler Daten in Form einer Verfügung zu erfolgen. Der Regierungsrat sieht aus folgenden Gründen keine Lücken im Rechtsschutz: Erstens hat die Finanzkontrolle als kantonale Behörde den Datenschutz bei ihrer Berichterstattung zu wahren. Zweitens entspricht es der Konzeption der bernischen Regelung, dass der Prüfungsbericht nicht in Form einer förmlichen Verfügung der geprüften Akteurin bzw. dem geprüften Akteur zugestellt wird und bei Differenzen kein Verwaltungsjustizverfahren angestrengt werden soll. Mit dem Prüfungsbericht der Finanzkontrolle wird nämlich kein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis i.S.v. Artikel 49 VRPG begründet, sondern eine Berichterstattung zu den Of-

---

<sup>33</sup> VPofI-Erläuterungen zu Art. 10 Abs. 2, S. 17.

fenlegungspflichten ermöglicht. Dabei wird den betroffenen Akteurinnen und Akteuren Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben und ihnen ermöglicht, ihre inhaltliche Kritik am Prüfungsbericht als eigene Stellungnahme gegenüber der Öffentlichkeit vorzubringen.

### **13. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die vorliegende Änderung des Gesetzes über die politische Rechte (PRG) zu beschliessen.