2014.SK.000124

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision (Abstimmungsbotschaft)

1. Worum es geht

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

2. Zu den rechtsetzungstechnischen und redaktionellen Anpassungen

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

Ergänzungantrag 12 Gammenthaler:

Art. 86c Abstimmungs und Wahlkampagnen:
[1-3] unverändert.
[4] **Die Finanzierung von Initiativen und Referenden sind rückwirkend offenzulegen, sobald feststeht, dass sie zustande gekommen sind (neu).**

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

Art. 86d Offenlegung von Spenden
[1] Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen, **bezogene bezahlte Arbeitszeit (neu)** sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen.
[2-5] unverändert.

Ergänzungsantrag 15 Gammenthaler:

Art. 86d Offenlegung von Spenden
[1] unverändert.
[2] Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt**. Ausgenommen sind Spendentöpfe an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen, wobei der Maximalbetrag für einen anonymen Beitrag in einen Spendentopf auf 100 Franken festzulegen ist (neu).**

[3-5] unverändert.

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

Art. 86d[bis] (neu) Definition weitere geldwerte Leistungen
Der Gemeinderat definiert das Nähere durch Verordnung (neu).

Ergänzungsantrag 21 SBK:

Art. 86b Listen und Kandidierende
[1-3] unverändert
[4] Spätestens 90 Tage nach dem Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen. **Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden (neu).**

Art. 86c Abstimmungs- und Wahlkampagnen:
[1-2] unverändert.
[3] Spätestens 90 Tage nach dem Abstimmungs- und Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen. **Die Frist kann auf begründetes Gesuch hin verlängert werden (neu).**

Ergänzungsantrag 22 SBK:

Art. 86d Offenlegung von Spenden
[1] unverändert.
[2] Die Annahme anonymer Spenden ist untersagt**. Anonym eingegangene Spenden sind wenn möglich zurückzuerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende an die Stadt Bern zu übertragen und von dieser an gemeinnützige Organisationen, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen System befassen, weiterzugeben (neu).**

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

Artikel 86c (Abstimmungs- und Wahlkampagnen)

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

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

Artikel 86d (Offenlegung von Spenden)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artikel 86f (Veröffentlichung)

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

3. Zur überarbeiteten Abstimmungsbotschaft

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

- In Artikel 86b Absatz 4 und Artikel 86c Absatz 3 RPR wird neu ausdrücklich vorgesehen, dass die Frist zur Einreichung des Schlussberichts von 90 Tagen auf begründetes Gesuch hin verlängert werden kann. Die Tabelle zu den Offenlegungspflichten im Überblick (S.10) wurde mit entsprechenden Hinweisen ergänzt.

- Die überarbeitete Abstimmungsbotschaft trägt der Tatsache Rechnung, dass neu auch Personen oder Organisationen, die eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum lancieren, die Finanzierung rückwirkend offenzulegen haben, sobald feststeht, dass das Volksbegehren gültig zustandegekommen ist. Entsprechende Ergänzungen wurden einerseits im Kapitel «Das Wichtigste auf einen Blick» und andererseits im Kapitel «Die Inhalte der Vorlage» (bei den Vorschriften im Überblick [S. 8, den detaillierten Ausführungen betreffend Abstimmungs- und Wahlkampagnen [(S. 9] sowie in der Tabelle zu den Offenlegungspflichten im Überblick [S. 10]) eingefügt. Die Abstimmungsbotschaft äussert sich insbesondere auch zum Umfang der Offenlegung: Dabei sind die Aufwendungen für die Unterschriftensammlung anzugeben und ab 5000 Franken nähere Angaben zu Einnahmen und Ausgaben sowie zur Herkunft der Mittel zu machen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 86c unter Ziff. 2 weiter oben).

- Was die Definition des Spendenbegriffs gemäss Artikel 86d Absatz 1 betrifft, so wurde die Abstimmungsbotschaft dahingehend ergänzt, dass auch bezogene bezahlte Arbeitszeit erfasst werden soll. Im Kästchen «Was sind Spenden» auf S. 9 wird in diesem Zusammenhang ausgeführt, bezogene bezahlte Arbeitszeit liege namentlich vor, wenn eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber bezahlte Arbeitszeit für die Ausübung einer politischen Tätigkeit zur Verfügung stellt. Hingewiesen wird sodann darauf, dass der Gemeinderat den Spendenbegriff auf Verordnungsstufe weiter schärfen wird.

- Weil Artikel 86d Absatz 2 neu eine Ausnahme vom Verbot der Annahme anonymer Spenden vorsieht (Beiträge von maximal 100 Franken pro Person im Rahmen von Spendentöpfen), ist in der Abstimmungsbotschaft in diesem Zusammenhang nur noch von einem «grundsätzlichen» Verbot die Rede (siehe S. 5, Abschnitt zur Offenlegung von Spenden, und S. 8, Lead sowie Vorschriften im Überblick). Insbesondere wurde auf Seite 9 der Botschaft der entsprechende Abschnitt (ursprünglich «Keine Annahme anonymer Spenden», neu «Grundsätzliches Verbot anonymer Spenden») inhaltlich angepasst. Ebenfalls ergänzt wurde die tabellarische Übersicht «Die Offenlegung von Spenden im Überblick» auf Seite 11 der Botschaft.

- Artikel 86d Absatz 3 sieht neu ausdrücklich vor, wie mit – entgegen dem grundsätzlichen Verbot – eingegangenen anonymen Spenden zu Verfahren ist. Diese sind zurückzuerstatten. Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, ist die Spende an die Stadt Bern zu übertragen, welche die Spende schliesslich weiterleitet an eine gemeinnützige Organisation, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen Systems befasst. Die Ausführungen unter «Grundsätzliches Verbot anonymer Spenden» auf Seite 9 der Botschaft wurden entsprechend ergänzt.

- In inhaltlicher Hinsicht aktualisiert wurden schliesslich die Informationen zur eidgenössischen Transparenz-Initiative auf Seite 7 der Botschaft. Der Enwurf der parlamentarischen Initiative als indirekter Gegenvorschlag befindet sich nicht mehr in der externen Vernehmlassung, sondern wird derzeit bereits in den eidgenössischen Räten beraten. Eine erste Beratung durch den Ständerat erfolgte in der Wintersession 2019.

- Die neuen Bestimmungen auf Seite 13 f. der Botschaft wurden gemäss SRB Nr. 2019-578 und unter Berücksichtigung der redaktionellen und gesetzestechnischen Anpassungen des Gemeinderats (vgl. hierzu die Ausführungen unter Ziff. 2) angepasst.

4. Zeitplan

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

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision (Abstimmungsbotschaft).

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

3. Er genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten.

Bern, 22. Januar 2020

Der Gemeinderat

Beilagen:

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