

Stadtrat

Bericht und Antrag

Datum SR-Sitzung: 8. Februar 2021
Direktion: Präsidialdirektion
Ressort: Präsidiales
Verfasser: Stefan Ghioldi
Version: GRB: 2021-1594 / 18. Januar 2021

Motion SP-Fraktion betreffend Offenlegung der Finanzierung von Partei-, Wahl- und Abstimmungskampagnen

I. Bericht

Die SP-Fraktion reichte am 2. November 2020 eine Motion ein:

Wortlaut

Der Gemeinderat unternimmt die nötigen Schritte zur Erarbeitung eines Reglements, welches die Offenlegung der Finanzierung von Parteien, insbesondere ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen, auf kommunaler Ebene regelt.

Begründung

Parteienfinanzierung ist in der Schweiz ein Dauerthema. In der Vergangenheit wurde das Thema aufgegriffen, dann aber ohne konkretes Resultat begraben. Das Thema beschäftigt die Öffentlichkeit aber weiterhin, sowohl auf internationaler, nationaler als auch auf kommunaler Ebene. So fordert z.B. Transparency International Schweiz eine umfassende Regulierung der Politikfinanzierung. Die Intransparenz in der Schweizer Politik ist nach Auffassung der Organisation ein Defizit des hiesigen politischen Systems.

Der Schweiz droht neu auch die Aufnahme auf die schwarze Liste des Antikorruptionsorgans des Europarates Greco (Groupe d'Etats contre la corruption), dem die Schweiz 2006 beigetreten ist. Obwohl die Greco-Standards seit 2003 auf dem Tisch liegen, hat die Schweiz in dieser Sache bisher keine Schritte unternommen.

Eine Offenlegungspflicht der Finanzen erachten wir als Kernelement einer funktionierenden Demokratie.

Umfragen zeigen, dass ein Grossteil der Bevölkerung von den politischen Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees vermehrte Offenheit bezüglich ihrer Finanzierung erwartet. Bei Wahlen und Abstimmungen - dies haben die letzten Jahre gezeigt - werden immer höhere Geldsummen einge-

setzt. Gesellschaftliche Interessengruppen und vermögende Einzelpersonen schrecken nicht davor zurück, mehr oder weniger anonym die Macht der Medien in der Hoffnung einzusetzen, die Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in ihrem Sinne zu beeinflussen. Aktive Werbung um die Stimme des Bürgers ist nicht verboten, aber unsere Demokratie lebt von der Offenheit. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können ihren Entscheid nur dann gestützt auf einen freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen, wenn sie wissen, welche Interessen mit welcher finanziellen Potenz hinter einer bestimmten Partei-, Wahl- oder Abstimmungswerbung stehen. Nur dann können sie eine Abstimmungsparole einer Partei oder Gruppierung realistisch einschätzen. Die Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees sollen daher, wie in vielen europäischen und amerikanischen Staaten, verpflichtet werden, ihre Finanz- und Sachmittel offen zu legen und für grössere Beiträge anzugeben, woher diese stammen oder wer sie ermöglicht hat.

Stellungnahme des Gemeinderats

Formelles

Die Motion ist ein Antrag, durch den der Gemeinderat beauftragt wird, dem Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten, ihm einen Antrag zu stellen oder eine Massnahme zu treffen (Art. 28 Stadtratsreglement). Motionen können nur über Gegenstände eingereicht werden, die nicht im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegen.

Materielles

1. Ausgangslage

Die SP-Fraktion reichte am 2. November 2020 eine Motion mit dem Wortlaut ein:
Der Gemeinderat unternimmt die nötigen Schritte zur Erarbeitung eines Reglements, welches die Offenlegung der Finanzierung von Parteien, insbesondere ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen, auf kommunaler Ebene regelt.

1.1 Bundes- und Kantonebene

Zurzeit existieren weder auf *Bundesebene* noch im *Kanton Bern* Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen. Die Schweiz ist international betrachtet eines der wenigen Länder, welches weitgehend auf eine Regelung über die Geldmittel verzichtet, die in Wahl- und Abstimmungskampagnen fliessen.

Seit letztem Herbst (Abstimmung vom 27. September 2020) verfügt neu die *Stadt Bern* über Bestimmungen (Teilrevision Reglement über die politischen Rechte, RPR), welche die Offenlegung der Finanzierung von Parteien vorschreiben (vgl. Vortrag des Gemeinderats der Stadt Bern an den Stadtrat vom 3. Juli 2019; [Mehr Transparenz bei Parteien- und Kampagnenfinanzierung – Mediencenter \(bern.ch\)](#)). Die Vorlage basiert auf einer im Herbst 2012 eingereichten Motion, welche die Ausarbeitung eines kommunalen Reglements zur Offenlegung der Finanzierung von Parteien, insbesondere ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen, in der Stadt Bern forderte. In der Stadtratsdebatte wurde von den Befürwortenden zwar anerkannt, dass eine Regelung auf Bundes- oder kantonaler Ebene besser geeignet wäre, die gewünschten Wirkungen zu erzielen. Die Stadt Bern solle jedoch mit gutem

Beispiel vorangehen, eine «Vorreiterrolle» übernehmen, sich «zu mehr Transparenz bekennen» und «ein Zeichen setzen», so einzelne Voten im Parlament.

1.2 Kommunaler Ebene

Auf kommunaler Ebene finden sich keine Regelungen, welche den Inhalt der Forderungen der Motionärin wiedergeben würde. Zur Beantwortung der Motion, ist daher vorab die Frage zu klären, welche Anwendungsfälle in der Stadt Burgdorf durch die Motion überhaupt in Betracht zu ziehen wären resp. wie gross der Umfang der von der Motion berührten Fragestellung ausfällt. Eine Zusammenstellung der in der Stadt Burgdorf seit dem Jahr 2007 erfolgten **acht** kommunalen Gemeindeabstimmungen ergibt folgendes Bild:

Gemeindeabstimmungen ab 2007

| | |
|--------------------|---|
| 25. November 2007 | Überbauungsordnung Scheunenstrasse – Bernstrasse – Schmiedenrain, Umgestaltung und Lärmschutz Ortsdurchfahrt Burgdorf |
| 24. Februar 2008 | Teilrevision Gemeindeordnung (GO) und Teilrevision Reglement über die Urnenwahlen und –abstimmungen (AbstimmungsR) |
| 17. Mai 2009 | Industrielle Partnerschaft mit Verkauf einer Minderheitsbeteiligung der Localnet AG an die BKW FMB Energie AG |
| 11. März 2012 | Teilrevision Gemeindeordnung (GO) und Teilrevision Reglement über die Urnenwahlen und –abstimmungen (AbstimmungsR) |
| 3. März 2013 | Sanierung und Erneuerung Markthalle |
| 5. Juni 2016 | Änderung des Abfall- und Gebührenreglements (AbfallR) |
| 24. September 2017 | Teilrevision baurechtliche Grundordnung. Änderung des Art. 52 Abs. 8 «ZPP Alpina» |
| 20. Oktober 2019 | Teilrevision Gemeindeordnung |

Hinzukommend fallen in den sachlichen Anwendungsbereich der eingereichten Motion auch die alle vier Jahre stattfindenden Gemeindewahlen. Während des gleichen untersuchten Zeitraums (seit 2007) fanden **viermal** ordentliche Gemeindewahlen statt Wahlen (2008, 2012, 2016 und 2020)

Ein kommunaler Vergleich mit der Stadt Bern zeigt, dass im Zeitraum von 2016 bis 2020 auf kommunaler Ebene 45 Vorlagen zur Abstimmung gebracht wurden sowie eine Gemeindewahl stattfand. Im gleichen Zeitraum in Burgdorf drei kommunale Abstimmungen sowie eine Gemeindewahl durchgeführt wurden.

2. Möglichkeiten auf kommunaler Stufe

2.1 Regelungsspielraum / rechtliche Schranken

Die in Artikel 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101.1) verankerte Garantie der politischen Rechte sichert die freie Willensbildung und die

unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Es soll kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anerkannt werden, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger soll ihren bzw. seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 119 Ia 271 E. 3a).

Gemäss den Artikeln 20 und 33 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) wird die Regelung der Grundzüge des kommunalen Abstimmungs- und Wahlverfahrens «im Rahmen des übergeordneten Rechts» den Gemeinden überlassen. Der Bereich der politischen Rechte gilt als typischer Autonomiebereich der Gemeinden (UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, S. 166, N 47). Die Stadt Burgdorf hat keine Regelungskompetenz über die Finanzierungsmodalitäten sämtlicher auf ihrem Territorium stattfindenden politischen Aktivitäten. Damit besteht zunächst im Bereich der kommunalen Abstimmungen und Wahlen Raum für eine städtische Regelung betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen. Als weiterer Anknüpfungspunkt kommt die Regelungszuständigkeit in Bezug auf die öffentlichen Sachen und Leistungen der Stadt Burgdorf in Frage. Insofern könnte demnach auch die Ausübung politischer Rechte auf Bundes- oder Kantonsebene von den städtischen Transparenzbestimmungen erfasst werden, indem etwa an die kostenfreie Bereitstellung von städtischem Grund für den Wahlplakataushang angeknüpft würde. Zu beachten sind dabei in jedem Fall die Schranken, welche das übergeordnete Recht vorgibt, namentlich die Grundrechte (Politische Rechte, Recht auf informationelle Selbstbestimmung) sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze staatlichen Handelns, wie insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Rechtsgleichheitsgebot. Die Frage, wer in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt ist, ist auf kantonaler Ebene abschliessend geregelt (Art. 114 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1], Art. 13 GG). Schon deswegen wäre beispielsweise eine Bestimmung unzulässig, die Personen bei Nichteinhaltung der städtischen Transparenzbestimmungen von den Wahlen ausschliessen würde.

2.2 Herausforderungen einer kommunalen Regelung

Neben der Stadt Bern wäre Burgdorf soweit ersichtlich eine der ersten Gemeinden, die Transparenzbestimmungen auf kommunaler Ebene erlässt. Die beschränkte Regelungskompetenz der Stadt Burgdorf (siehe Ziffer 2.1 hiervor) bringt Nachteile mit sich. Zwar könnten städtische Parteien, Wahl- und Abstimmungskampagnen erfasst werden; die Finanzierung z.B. von Kampagnen zu eidgenössischen oder kantonalen Abstimmungen oder Wahlen könnte hingegen nicht oder nur sehr begrenzt geregelt werden. Ausserdem fehlen auf der kommunalen Ebene wirksame Möglichkeiten der Kontrolle und der Durchsetzung: So ist die Anwendung von Zwangsmassnahmen und damit eine wirksame Sanktionierung nur eingeschränkt möglich. Die Bussenandrohung im Gemeinderecht ist auf maximal CHF 5'000.00 beschränkt (Art. 58 GG). Zudem wäre eine umfassende Kontrolle sehr aufwändig. Aufgrund des begrenzten Geltungsbereichs einer städtischen Bestimmung sind schliesslich Umgehungsmöglichkeiten kaum vermeidbar. Die städtischen Transparenzbestimmungen müssten diesen Schwierigkeiten Rechnung tragen, indem sie einerseits möglichst weit gehen, insbesondere was den Adressatenkreis betrifft. Dadurch werden Umgehungsmöglichkeiten möglichst verhindert. Andererseits müssen die Bestimmungen aber auch möglichst praktikabel sein, damit der Verwaltungsaufwand und der Aufwand für die betroffenen Akteurinnen und Akteure in einem vernünftigen Rahmen gehalten werden kann. Dennoch fehlten in der Stadtverwaltung die erforderlichen Personalressourcen um einer rechtskonformen Umsetzung einer künftigen kommunalen Regelung Nachachtung zu verschaffen. Für den Gemeinderat sind demzufolge das Kosten/Nutzen Verhältnis bei einer Annahme der Motion und deren Umsetzung nicht gegeben.

3. Schlussfolgerungen

Aufgrund des Umstandes, dass in der Stadt Burgdorf in den letzten 14 Jahren nicht mehr als **acht** kommunalen Abstimmungen¹ und **vier** ordentlichen kommunalen Wahlen stattgefunden haben, rechtfertigt sich der Aufwand zur Erarbeitung eines entsprechenden Reglements resp. die Anpassung der entsprechenden bestehenden reglementarischen Rechtsgrundlagen nicht. Dabei ist selbstredend, dass sich der dahinterstehende administrative Aufwand der Stadtverwaltung zur Erfassung, Prüfung/Controlling und Durchsetzung möglicher Bestimmungen zur Offenlegung nicht umfassend mit eingerechnet ist. Der zeitliche Aufwand zum Aufbau eines entsprechenden Verwaltungsapparates und dessen Betrieb (Vollzugauftrag) vermag die von der Motionärin erhoffte Zielerreichung nicht aufzuwiegen. Eine solche Regelung für eine Kleinstadt wie Burgdorf mit kleinen Parteien und entsprechend auch tiefen Budgets wäre unverhältnismässig. Abstimmungen werden in solchen kommunalen Strukturen vordergründig nicht mit finanziellen Mitteln gewonnen, sondern mit aktiver, lokalpolitischer „Knochenarbeit“ und im direkten Austausch mit der Bevölkerung („Stadtgespräch“). Darüber hinaus stehen auf Bundesebene (Transparenz-Initiative und eine Parlamentarische Initiative als indirekten Gegenentwurf zur Transparenz-Initiative²) zurzeit ähnliche Diskussionen zur Debatte. Zusätzlich zum oben umschriebenen Umstand erscheint es folglich kaum opportun auf kommunaler Ebene Regelungen zu erlassen, welche allenfalls in Kürze bereits wieder überholt sein könnten. Dem Stadtrat wird daher die Ablehnung der Motion beantragt.

II. Antrag

Der Gemeinderat beantragt die Motion zur Ablehnung.

DER GEMEINDERAT

Stefan Berger, Stadtpräsident
Stefan Ghioldi, Stadtschreiber

¹ Von den acht kommunalen Abstimmungen dürfte es sich bei drei Abstimmungen um „rein“ technische und vom übergeordneten Recht zwingend erforderlichen Gemeindeabstimmungen gehandelt haben (GO-Teilrevisionen, Art. 23 GG). Vermutungsweise wurde nur ganz vereinzelt ein intensiverer Abstimmungskampf mit etwas mehr als den üblichen Wahlkampfmittel geführt.

² Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat am 21. Januar 2019 die Ausarbeitung gesetzlicher Grundlagen zur Stärkung der Transparenz in der Politikfinanzierung (Parlamentarische Initiative, 19.400) beschlossen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat dem am 22. Februar 2019 zugestimmt. Aktuell befindet sich der Entwurf der Vorlage in der Diskussion zwischen den Räten (BBl 2019 7901). Zur Behandlung der Transparenz-Initiative (18.070) wurde anlässlich der Frühjahrssession 2020 eine Fristverlängerung bis am 10. April 2021 beschlossen.