

**Erläuternder Bericht
zum Vorentwurf des Gesetzes über die
Politikfinanzierung**

19. August 2019

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zum Vorentwurf des Gesetzes über die Politikfinanzierung.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1	Einleitung	3
1.1	<i>Volksabstimmung vom 4. März 2018</i>	3
1.2	<i>Organisation der gesetzgeberischen Arbeiten</i>	3
2	Transparenz in der Politikfinanzierung auf Bundesebene und in anderen Kantonen	4
2.1	<i>Transparenz in der Politikfinanzierung auf Bundesebene</i>	4
2.2	<i>Transparenz in der Politikfinanzierung in den Kantonen Genf, Tessin und Neuenburg</i>	5
2.3	<i>Angenommene Schwyzer Verfassungsinitiative zur Offenlegung der Politikfinanzierung</i>	8
3	Heutiger Rechtsrahmen für politische Organisationen und Mandatsträger	8
3.1	<i>Politische Organisationen</i>	8
3.2	<i>Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Kanton Freiburg</i>	9
4	Finanzierung der politischen Organisationen durch den Staat	11
4.1	<i>Situation auf Bundesebene</i>	11
4.2	<i>Situation in den Kantonen Genf, Tessin und Neuenburg</i>	11
4.3	<i>Situation im Kanton Freiburg</i>	12
5	Weitere Regelungen zur Finanzierung der politischen Organisationen: der neue Artikel 139a KV	12
5.1	<i>Argumente für die kantonale Verfassungsinitiative</i>	13
5.2	<i>Sitz der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 139a KV</i>	14
6	Zentrale Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 139a KV	15
6.1	<i>Gestaltungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers bei der Umsetzung von Artikel 139a KV</i>	15
6.2	<i>Umsetzung von Artikel 139a KV und Datenschutzgesetzgebung</i>	16
6.3	<i>Wahl- und Abstimmungskampagnen gemäss Artikel 139a Abs. 1 KV (Gemeinde-, Kantons- und/oder Bundesebene)</i>	18
6.4	<i>Unterschiedlicher «Status» der National- und Ständeratsmitglieder: Stellungnahme des Bundesamts für Justiz</i>	21

6.5	<i>Organisationen nach Artikel 139a Abs. 1 KV</i>	22
6.6	<i>Inhalt und Zeitpunkt der Offenlegung durch die Organisationen gemäss Artikel 139 Abs. 1 KV</i>	23
6.7	<i>Welches sind die «gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden» nach Artikel 139a Abs. 2 KV, und kann der Gesetzgeber diesen Begriff auf andere gewählte Mandatsträger ausdehnen?</i>	23
6.8	<i>Einkommen im Zusammenhang mit dem Mandat (Art. 139a Abs. 2 KV)</i>	25
6.9	<i>Was geschieht mit anonymen oder unter einem Pseudonym eingegangenen Spenden?</i>	25
6.10	<i>Prüfung der Rechnungen der Organisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie der von den gewählten Mandatsträgern offengelegten Einkommen</i>	26
6.11	<i>Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflicht</i>	28
7	Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	28
	<i>ERSTES KAPITEL Allgemeine Bestimmungen</i>	28
	<i>2. KAPITEL Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie von politischen Organisationen (Art. 139a Abs. 1 und Abs. 3 KV)</i>	30
	<i>3. KAPITEL Offenlegung der Einkommen der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Art. 139a Abs. 2 und Abs. 3 KV)</i>	33
	<i>4. KAPITEL Veröffentlichung und Datenschutz</i>	34
	<i>5. KAPITEL Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflicht</i>	35
	<i>6. KAPITEL Schlussbestimmungen</i>	36
8	Finanzielle und personelle Auswirkungen	36
9	Auswirkungen des Vorentwurfs auf die Aufgabenteilung Staat- Gemeinden	36
10	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	36
11	Nachhaltige Entwicklung	37
12	Referendumsklausel	37

Übersicht

Der vorliegende Vorentwurf zum Gesetz über die Politikfinanzierung legt einerseits das Verfahren für die Umsetzung der neuen Transparenzpflichten von Artikel 139a KV fest, an das sich die politischen Organisationen und die Behörden zu halten haben. Er bezeichnet die Personen und Organisationen, die der Offenlegungspflicht unterstehen, und bestimmt

die Behörden, die für die Überprüfung der Rechnungen der politischen Parteien und Gruppierungen, der Wahl- und Abstimmungskomitees und der übrigen Organisationen zuständig sind, die langfristig aufgestellt sind und/oder sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen. Des Weiteren hält der Vorentwurf fest, welche gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der neuen verfassungsmässigen Pflicht zur Offenlegung der direkt oder indirekt aus dem öffentlichen Amt erzielten Einkommen unterstellt sind und wie sie dieser Pflicht nachkommen müssen. Er bezeichnet auch die Behörde, die für die Überprüfung der Angaben zuständig ist.

Um den Volkswillen angemessen umzusetzen, wird ausserdem vorgeschlagen, die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten von der strikten Einhaltung der Vorschriften im Bereich der Offenlegung der Politikfinanzierung abhängig zu machen. Des Weiteren sollen strafrechtliche Sanktionen eingeführt werden, damit die neuen Pflichten nicht wirkungslos bleiben.

1 Einleitung

1.1 Volksabstimmung vom 4. März 2018

In der Volksabstimmung vom 4. März 2018 wurde die Verfassungsinitiative «*Transparenz bei der Finanzierung der Politik*» mit 65 360 gegen 30 024 Stimmen angenommen (fast 70 % Ja-Stimmen).

Der Bundesrat stellte mit Botschaft vom 21. November 2018 fest, dass der neue Verfassungsartikel bundesrechtskonform ist. Er beantragte daher dem Parlament, die Gewährleistung zu erteilen, was am 22. März 2019 geschah.

1.2 Organisation der gesetzgeberischen Arbeiten

Die Verfassungsinitiative «*Transparenz bei der Finanzierung der Politik*», die durch den neuen Artikel 139a KV konkretisiert wird, muss durch Ausführungsbestimmungen umgesetzt werden.

Zuständig dafür, dem Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf zur Umsetzung von Artikel 139a KV zu unterbreiten, ist die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, durch das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA). Eine *technische* Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Gemeinden, der Oberämter und der Kantonsverwaltung (Staatskanzlei, Datenschutz, Amt für Gemeinden) wurde damit beauftragt, den Gesetzesvorentwurf und den erläuternden Bericht des IAEZA zu prüfen.

Danach wurden der Vorentwurf und der erläuternde Bericht von einem Steuerungsausschuss überprüft, der sich wie folgt zusammensetzte:

- Didier Castella, Staatsrat, Direktor der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), Präsident;
- Willy Schorderet, Oberamtmann des Glanebezirks;
- Danielle Gagnaux Morel, Staatskanzlerin (SK).

2 Transparenz in der Politikfinanzierung auf Bundesebene und in anderen Kantonen

2.1 Transparenz in der Politikfinanzierung auf Bundesebene

Am 10. Oktober 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit 109 826 gültigen Unterschriften eingereicht.

Die Initiative will den Bund verpflichten, Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene zu erlassen. Sie verlangt dazu eine Ergänzung der Bundesverfassung (Art. 39a und 197 Ziff. 12 BV).

Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sollen gegenüber der Bundeskanzlei jährlich ihre Bilanz und ihre Erfolgsrechnung sowie den Betrag und die Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken pro Jahr und Person offenlegen. Jede Zuwendung muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können (Art. 39a Abs. 2 BV). Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in die Bundesversammlung oder auf eine eidgenössische Abstimmung mehr als 100 000 Franken aufwenden, haben vor der Wahl gegenüber der Bundeskanzlei ihr Gesamtbudget, die Höhe der Eigenmittel sowie den Betrag und die Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken pro Person offenzulegen. Auch diesbezüglich muss jede Zuwendung der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können (Art. 39a Abs. 3 BV).

Die Initiative verlangt zudem, dass die Bundeskanzlei die Informationen über die Finanzierung der politischen Parteien jährlich und jene über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen rechtzeitig vor der Wahl oder der Abstimmung veröffentlicht (Art. 39a Abs. 4 BV).

Die Annahme anonymer Geld- und Sachzuwendungen soll grundsätzlich untersagt werden; das Gesetz regelt die Ausnahmen (Art. 39a Abs. 5 BV). Weiter sollen auf Gesetzesstufe Sanktionen bei Missachtung der Offenlegungspflichten festgelegt werden (Art. 39a Abs. 6 BV).

Eine Übergangsbestimmung hält zudem fest, dass der Bundesrat mit dem Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen innerhalb eines Jahres beauftragt wird, wenn die Bundesversammlung solche nicht innerhalb von drei Jahren nach Annahme der neuen Bestimmung erlässt (Art. 197 Ziff. 12 BV).

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat sich im Februar 2019 basierend auf einen Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerats für einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative ausgesprochen. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats hat am 7. Mai 2019 einen Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Transparenz bei der Politikfinanzierung) in die Vernehmlassung gegeben.

2.2 **Transparenz in der Politikfinanzierung in den Kantonen Genf, Tessin und Neuenburg**

Drei Kantone (Tessin, Genf und Neuenburg) verfügen bereits über rechtliche Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung der politischen Parteien. Der Kanton Schwyz ist gegenwärtig dabei, Ausführungsbestimmungen für den neuen Verfassungsartikel auszuarbeiten.

Aus Transparenzgründen wird nachfolgend die Analyse der Genfer, Tessiner und Neuenburger Gesetzgebung wiedergegeben, die das Bundesamt für Justiz (BJ) 2018 im Rahmen der Vorbereitung der Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»¹ durchführte.

1. Der Kanton Genf hat Transparenzvorschriften in Artikel 29A der Loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE) festgelegt. Jede Partei oder Gruppierung, die eine Liste mit Kandidatinnen und Kandidaten für eine Kantons- oder eine Gemeindewahl (in Gemeinden mit über 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern) abgibt, muss jährlich der zuständigen Behörde Bericht über ihre Bilanz erstatten und eine Liste ihrer Spenderinnen und Spender einreichen. Die Höhe der einzelnen Zuwendungen wird jedoch nicht offengelegt und diese werden auch nicht den einzelnen Spenderinnen und Spendern zugeordnet. Als Sanktion gegen Zuwiderhandlungen ist ein Ausschluss von den staatlichen Beiträgen festgelegt. Eine Revision des Gesetzes ist vorgesehen: Am 8. November 2017 hat der Regierungsrat des Kantons Genf einen Gesetzesentwurf zur Revision der Transparenzvorschriften der LEDP-GE verabschiedet, der gegenwärtig vom Grossen Rat geprüft wird. Anonyme Spenden sollen gemäss Gesetzesentwurf bis zu einem jährlichen Gesamtbetrag von 5000 Franken zulässig sein (weitere anonyme Spenden sind untersagt). Für Gesetzesverstösse ist als Sanktion eine Geldstrafe von bis zu 60 000 Franken vorgesehen. Alle politischen Parteien, Vereine oder Gruppierungen, die zu einer eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Abstimmung eine Stellungnahme abgeben, würden der zuständigen Behörde unter gewissen Voraussetzungen ihre Bilanz in Zusammenhang mit der fraglichen Abstimmung sowie die Liste ihrer Spenderinnen und Spender mitteilen müssen. [...]

Gemäss den Informationen der Staatskanzlei des Kantons Genf wurde seit dem Inkrafttreten der Transparenzregelung weniger als ein Dutzend Mal pro Jahr um Einsicht in die Erfolgsrechnungen und Bilanzen sowie die Identitätsangaben der Spenderinnen und Spender ersucht. Die Anfragen werden von Journalistinnen und Journalisten sowie von politischen Parteien gestellt. Die im Grossen Rat vertretenen Parteien halten sich an die gesetzlichen Pflichten, wobei zu erwähnen ist, dass die bei einer Widerhandlung drohenden Sanktionen relativ streng sind (Streichung des staatlichen Grundbeitrags von 100 000 Franken pro Partei und von 7000 Franken pro

¹ Vgl. Botschaft 18.070 des Bundesrats vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)», S. 5638 ff.

Sitz). Von den im Kantonsparlament nicht vertretenen Parteien wurde die Regelung bei Inkrafttreten hingegen kaum beachtet: Sie wären verpflichtet gewesen, ihre Rechnungsabschlüsse unabhängig von den in der Wahlkampagne eingesetzten Mitteln durch eine anerkannte und unabhängige Revisionsstelle prüfen zu lassen. Der damit verbundene finanzielle Aufwand war für einige, die nur geringe Ausgaben bestätigen lassen mussten, allerdings zu hoch. Um dem Abhilfe zu schaffen, schlug der Genfer Staatsrat vor, Schwellenwerte einzuführen, ab denen die Rechnungsabschlüsse durch eine unabhängige Revisionsstelle geprüft werden müssen (Aufwendungen von 10 000 Franken für eine Abstimmungskampagne und von 15 000 Franken bei der Jahresrechnung). Seit 2015 hat sich die Situation offenbar verbessert. Was die Einhaltung der Regelung angeht, kontrolliert der Kanton Genf weder die Rechnungsabschlüsse noch die gesamte Liste der Spenderinnen und Spender. Die Kontrolle wird durch eine unabhängige und anerkannte Treuhandgesellschaft sichergestellt, die von der Partei oder der Gruppierung beauftragt wird. Der Staat vergewissert sich lediglich, dass die vorgeschriebenen Anforderungen erfüllt und die Unterlagen innert der erforderlichen Fristen geliefert werden. Im Jahr 2016 wurden der Staatskanzlei rund 400 Rechnungsabschlüsse von Kampagnen und Jahresrechnungen übergeben. Rund 55 Prozent davon stammten von kantonalen oder kommunalen politischen Parteien, rund 40 Prozent von verschiedenen Gruppierungen und Vereinigungen und 5 Prozent von Referendums- und Initiativkomitees.

2. Der Kanton **Tessin** hat als erster Schweizer Kanton eine Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung sowie Transparenzvorschriften erlassen. Die Offenlegungsvorschriften sind in den Artikeln 114 und 115 der Legge sull'esercizio dei diritti politici vom 7. Oktober 1998 enthalten. Die Parteien und die politischen Bewegungen müssen jährlich der Staatskanzlei Zuwendungen, die 10 000 Franken übersteigen, offenlegen und über die Identität der Spenderinnen und Spender Auskunft geben. Die Angaben werden im Amtsblatt publiziert. Die Missachtung der Bestimmungen wird mit einer Kürzung der staatlichen Finanzhilfen oder sogar mit deren Streichung sanktioniert. Diese Regelung ist grundsätzlich auch anwendbar auf Organisatorinnen und Organisatoren von Initiativen und Referenden (v. a. Initiativkomitees) auf Kantonsebene. Die Kandidatinnen und Kandidaten sind gehalten, 30 Tage vor dem Wahltermin der Staatskanzlei Summen, die 5000 Franken übersteigen, zu melden und über die Identität der Spenderinnen und Spender Auskunft zu geben. Auch diese Angaben werden im Amtsblatt veröffentlicht. Zuwiderhandlungen werden mit einer Busse bis zu 7000 Franken geahndet. [...]

Aus den Antworten auf den Fragebogen, den das BJ Anfang April 2018 versandte, geht hervor, dass der Kanton Tessin nur über wenige Informationen zur Wirksamkeit seiner Regelung verfügt. Seit dem Jahr 2000 sind der Staatskanzlei 70 Spenden an politische Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten sowie die Namen der entsprechenden Spenderinnen und Spender gemeldet worden. Einige Beträge, die gemeldet wurden, sind sogar tiefer als der gesetzliche Schwellenwert von 10 000 Franken. Die Daten werden im Tessiner Amtsblatt veröffentlicht. Es kann daher nicht festgestellt werden, wie viele Personen die Angaben konsultieren. Die Staatskanzlei fordert die Angaben jedes Jahr von den politischen Parteien ein, sie hat jedoch nicht die Befugnis, sie auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit hin zu überprüfen. Der Kanton habe aber keine

Hinweise auf Unterlassungen seitens der Parteien oder anderer Personen. Er sei sich bei Inkrafttreten des Gesetzes der Grenzen der Durchsetzung der Bestimmungen bewusst gewesen. Man habe aber wenigstens ein Zeichen für die Transparenz setzen wollen. Schliesslich sei seit der Einführung der Regelung keine Sanktion verhängt worden: Bestehe der Verdacht, dass eine angeforderte Information nicht gemeldet wurde, kontaktiere der Kanton die betreffende Organisation direkt und erhalte sodann die erforderlichen Informationen für die Veröffentlichung. Schwieriger sei es hingegen, die betreffenden Angaben von den Kandidatinnen und Kandidaten zu erhalten. Der Kanton arbeite zurzeit an einer verstärkten Sensibilisierung der betroffenen Kreise.

Es wird darauf hingewiesen, dass der Grosse Rat des Kantons Tessin am 19. November 2018 ein neues kantonales Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte verabschiedet hat. Es tritt am 1. September 2019 in Kraft. Die Artikel 90 und 91 des neuen Gesetzes bekräftigen den Ansatz des Gesetzes aus dem Jahr 1998. Hingegen hat der Grosse Rat den Umfang der Offenlegungspflicht auf die von den Parteien anerkannten Sektionen, überkommunalen Organismen und Verbände ausgeweitet. Die Rechenschaftspflicht wurde im Übrigen auf die Gemeindeebene ausgedehnt. Die Busse, die bei Widerhandlungen verhängt werden kann, wurde auf 10 000 Franken erhöht. Und schliesslich wurden die Fristen für die Offenlegung der Finanzierung revidiert und ergänzt.

3. Im Kanton **Neuenburg** sind am 1. Januar 2015 gesetzliche Vorschriften zur Parteienfinanzierung in Kraft getreten (Art. 133a bis 133p der Loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques [LDP-NE]). Die im Parlament vertretenen Parteien sind zur jährlichen Offenlegung ihrer Bilanzen verpflichtet. Weiter ist vorgesehen, dass jede Partei oder andere Gruppierung, die im Rahmen einer kantonalen oder kommunalen Wahl eine Liste abgibt, der Staatskanzlei Zuwendungen von 5000 Franken oder mehr melden muss. Grundsätzlich soll der Staatskanzlei eine Liste mit den Namen aller Spenderinnen und Spender und mit den entsprechenden Summen übermittelt werden. Alternativ kann auch nur die Gesamtsumme sämtlicher Zuwendungen angegeben werden. Sofern eine Person mehrere Zuwendungen tätigt, werden diese kumuliert. Sobald die kumulierte Zuwendung 5000 Franken erreicht, muss die Person auf der Liste genannt werden. Anonyme Zuwendungen sind untersagt. Für die Kandidatinnen und Kandidaten bei Kantons- und Kommunalwahlen sowie für Initiativ- und Referendumskomitees bestehen analoge Regelungen, die ebenfalls eine Offenlegung von Zuwendungen ab 5000 Franken verlangen. Die Nichtbefolgung der genannten Transparenzvorschriften wird mit Busse bis zu 40 000 Franken bestraft.

Der Kanton Neuenburg hat gemäss seinen Antworten auf den Fragebogen des BJ vom April 2018 seit dem Inkrafttreten der Regelung – mit Ausnahme einer Anfrage des Büros des Grossen Rates – kein Gesuch um Einsicht in die Rechnungsabschlüsse der politischen Parteien oder die Liste der Spenderinnen und Spender erhalten. Der Kanton stellt fest, dass die politischen Parteien ihrer Pflicht zur Meldung der Spenden nachkommen, auch wenn solche Spenden selten sind (nur vier im Jahr 2017 über einen Gesamtbetrag von 38 000 Franken), und dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden kann, ob der Betrag der Spenden an die politischen Parteien seit dem Inkrafttreten der Regelung zurückgegangen ist. Die im Grossen Rat vertretenen Parteien

reichen jedes Jahr im April oder Mai ihre Rechnungsabschlüsse ein. Ausser aus buchhalterischer Sicht ist keine Überprüfung der Einhaltung der Pflichten gesetzlich vorgeschrieben. Sanktionen bei Missachtung der gesetzlichen Pflichten sind in Artikel 138a und 138b LDP-NE vorgesehen. Der Kanton verfügt weder über Berichte noch über Zahlen zu allfälligen bereits verhängten Sanktionen.

Schliesslich wurden in den letzten Jahren in mehreren Kantonen Volksinitiativen zu diesem Thema abgelehnt (insbesondere im Kanton Aargau im Jahr 2014 und im Kanton Baselland im Jahr 2013). Die Annahme der Initiativen in den Kantonen Freiburg und Schwyz im März 2018 führte jedoch zu zahlreichen parlamentarischen Vorstössen sowie Gesetzes- und Verfassungsinitiativen in anderen Kantonen (vor allem Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Zug und Waadt; im Kanton Jura wurde eine Initiative angekündigt).

2.3 Angenommene Schwyzer Verfassungsinitiative zur Offenlegung der Politikfinanzierung

Die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung wurde vom Schwyzer Stimmvolk am 4. März 2018 mit 50,28 Prozent der Stimmen angenommen.

Sie forderte eine ähnliche Änderung der Schwyzer Kantonsverfassung wie die im Kanton Freiburg angenommene Verfassungsinitiative. Alle Parteien und politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen, die sich an Wahl- und Abstimmungskampagnen beteiligen, müssen ihre Finanzen offenlegen. Unter die Offenlegungspflicht fallen insbesondere die Finanzierungsquellen und das Gesamtbudget für Wahl- und Abstimmungskampagnen, die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags, sofern dieser 1000 Franken übersteigt, sowie die Namen der natürlichen Personen, die mehr als 5000 Franken gespendet haben.

Gemäss der Schwyzer Initiative müssen sämtliche Personen, die für ein öffentliches Amt auf Kantons- und Bezirksebene sowie für die Exekutive oder Legislative auf kommunaler Ebene kandidieren, bei der *Anmeldung ihrer Kandidatur* ihre Interessenbindungen offenlegen. Dasselbe gilt für alle gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern zu Beginn eines Kalenderjahres.

Der Schwyzer Verfassungstext sieht zudem vor, dass der Kanton oder eine unabhängige Stelle die Richtigkeit der Angaben überprüfen muss. Schliesslich hält er ausdrücklich fest, dass Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflichten mit Busse bestraft werden.

3 Heutiger Rechtsrahmen für politische Organisationen und Mandatsträger

3.1 Politische Organisationen

Die Schweizer Gesetzgebung enthält keine besonderen Bestimmungen und keine spezifische rechtliche Definition für die politischen Organisationen und Parteien. Diese nehmen grundsätzlich die Form eines Vereins (Art. 52 und 60–79 des Zivilgesetzbuchs [ZGB]) an,

um Rechtspersönlichkeit zu erlangen. Die Parteien können auch die Rechtsform der einfachen Gesellschaft nach den Artikeln 530 bis 552 des Obligationenrechts (OR) wählen. In diesem Fall haben sie jedoch keine Rechtspersönlichkeit. Die Bundesverfassung enthält nur einen Artikel zu den politischen Parteien, und zwar Artikel 137 BV, der wie folgt lautet: *«Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.»* In der Freiburger Kantonsverfassung gibt es ebenfalls einen Artikel zu den politischen Parteien. Artikel 139 KV hat folgenden Wortlaut: *«Die politischen Parteien stellen eine bedeutende demokratische Kraft dar; Staat und Gemeinden können sie finanziell unterstützen.»*

Der Bund und der Kanton Freiburg verpflichten die politischen Organisationen nicht, sich zu registrieren:

- Auf Bundesebene können Parteien, die dies wünschen, um Eintragung in ein Register der Bundeskanzlei ersuchen. Durch den Eintrag im Register kommen sie in den Genuss gewisser administrativer Erleichterungen bei den eidgenössischen Wahlen.

In der Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Parteienregister werden die Voraussetzungen und das Verfahren zur Eintragung der politischen Parteien bestimmt. Nach dieser Verordnung gilt als politische Partei im Sinne von Artikel 76a BPR jeder Verein, der aufgrund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt (Art. 2).

- Der Kanton Freiburg verfügt mit Artikel 52b PRG über eine ähnliche Regelung. Politische Organisationen/Parteien, die dies wünschen, können sich bei der Staatskanzlei amtlich registrieren lassen. Die Eintragung ist mit gewissen administrativen Erleichterungen bei den Wahlen für den Ständerat, den Grossen Rat, den Staatsrat und in das Amt des Oberamtmanns verbunden (vgl. Art. 52a PRG). Sie hat jedoch keine Auswirkungen auf die Nationalratswahlen, die sich nach dem Bundesrecht richten.

Artikel 52b PRG definiert die grundlegenden Modalitäten der Registrierung: Eine politische Organisation/Partei kann sich bei der Staatskanzlei amtlich registrieren lassen, wenn sie die Rechtsform eines Vereins im Sinne der Artikel 60 bis 79 ZGB aufweist, der aufgrund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt, und wenn sie unter demselben Namen mit mindestens drei Mitgliedern im Grossen Rat vertreten ist. Wie auch auf Bundesebene können sich also politische Organisationen, die als einfache Gesellschaft organisiert sind, nicht eintragen lassen.

3.2 Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Kanton Freiburg

Personen, die in ein öffentliches Amt auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene gewählt wurden, unterstehen einer Reihe von allgemeinen Regeln, die in erster Linie die Arbeitsweise betreffen. Dazu gehören insbesondere das Amtsgeheimnis und das Kollegialitätsprinzip.

Die Regeln im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger beschränkten sich lange auf die Ausstands- und

Unvereinbarkeitsvorschriften. Vor etwas mehr als zehn Jahren wurden jedoch mit den kantonalen und eidgenössischen Transparenzregeln neue Pflichten für gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger eingeführt, die vor allem die Information und die Öffentlichkeit der Sitzungen betreffen, an denen sie teilnehmen.

Im Bereich der Transparenz wurde vor allem eine wichtige Neuerung für die einzelnen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger eingeführt: die Pflicht der Mitglieder des Grossen Rats und des Staatsrats, der Oberamtfrauen und Oberamtänner sowie der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, ihre privaten und öffentlichen Interessenbindungen offenzulegen. Diese werden in einem öffentlichen Register, dem «Register der Interessenbindungen», eingetragen. Gemäss Artikel 13 des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) müssen dem registerführenden Organ bei Amtsantritt der betreffenden Personen sowie bei jeder Änderung folgende Interessenbindungen gemeldet werden (*unter Vorbehalt des Berufsgeheimnisses im Sinne des Strafgesetzbuchs*):

- a) berufliche Tätigkeiten;
- b) Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten juristischer Personen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, eines Kantons, einer Gemeinde oder einer interkantonalen oder interkommunalen Zusammenarbeit;
- d) politische Ämter;
- e) dauernde Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für Interessengruppen.

Ausserdem hält das Gesetz fest, dass die Sekretariate des Grossen Rats, des Staatsrats und der Gemeinden das Register der Interessenbindungen führen, es regelmässig nachführen und es öffentlich zugänglich machen (Art. 14 InfoG).

Die freiburgischen Mitglieder der Bundesversammlung, das heisst unsere Ständerätinnen und Ständeräte und unsere Nationalrätinnen und Nationalräte, sind verpflichtet, bei Amtsantritt ihre Interessen offenzulegen (vgl. Art. 11 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [ParlG]; SR 171.10). Dabei muss jedes Ratsmitglied das Büro informieren über seine:

- a. beruflichen Tätigkeiten; falls das Ratsmitglied Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist, so sind die Funktion und die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber anzugeben;
- b. Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c. Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen;
- d. dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen;
- e. Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes.

4 Finanzierung der politischen Organisationen durch den Staat

4.1 Situation auf Bundesebene

Auf Bundesebene werden die politischen Parteien nicht direkt durch staatliche Mittel finanziert.

Allerdings können die an die Fraktionen geleisteten Beiträge gemäss Artikel 12 des Parlamentsressourcengesetzes vom 18. März 1988 (PRG) als eine Form der indirekten Finanzierung der in den eidgenössischen Räten vertretenen politischen Parteien betrachtet werden. Laut diesem Artikel richtet der Bund einen jährlichen Beitrag an die Fraktionen der Bundesversammlung aus. Dieser setzt sich derzeit aus einem Grundbeitrag und einem zusätzlichen Beitrag pro Fraktionsmitglied zusammen. Laut Artikel 10 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 18. März 1988 zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG) müssen die einzelnen Fraktionen der Verwaltungsdelegation jeweils bis Ende März Bericht über die Verwendung der Beiträge im vergangenen Rechnungsjahr erstatten. Sodann geht aus den Statuten einiger im Parlament verteilter Parteien hervor, dass sie sich – neben privaten Spenden und Zuwendungen sowie Mitgliederbeiträgen – namentlich auch durch Beiträge von Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie durch Beiträge aus ihrer Fraktion finanzieren.

4.2 Situation in den Kantonen Genf, Tessin und Neuenburg²

1. Im Kanton **Genf** erhalten die im Parlament vertretenen Parteien einen Grundbeitrag von 100 000 Franken sowie 7000 Franken pro Sitz. Der Kanton beteiligt sich zudem mit bis zu 10 000 Franken pro Liste an den Wahlkampfausgaben von Parteien und anderen Gruppierungen. Von der Kostenbeteiligung kann profitiert werden, wenn bei Proporzahlen die eigene Liste mindestens 5 Prozent der Stimmen erhält oder bei Majorzwahlen die Kandidatin oder der Kandidat mindestens 20 Prozent der Stimmen auf sich vereint. Als weitere Unterstützung von Wahl- und Abstimmungskampagnen werden die Kosten übernommen, die bei den Parteien oder anderen Gruppierungen für Plakatflächen anfallen. Diese Unterstützung kostet die Staatskasse jährlich rund 650 000 Franken.
2. Der Kanton **Tessin** kennt eine staatliche Finanzierung der parlamentarischen Fraktionen. Jede Fraktion (Liste mit mindestens 5 Gewählten) erhält einen jährlichen Beitrag von 40 000 Franken und 3000 Franken für jede Abgeordnete und jeden Abgeordneten im Parlament. Abgeordnete, die keiner Fraktion angehören, erhalten die Beitragssumme von 3000 Franken direkt. Die Fraktionen bestimmen die Modalitäten der Zahlung und überweisen einen Teil direkt an ihre Parteien. Insgesamt beläuft sich die Finanzierung gemäss Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato vom 24. Februar 2015 auf rund 500 000 Franken pro Jahr.

² Vgl. Botschaft 18.070 des Bundesrats vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)», S. 5638 ff. Stand: 2018.

3. Im Kanton **Neuenburg** erhält jede im Parlament vertretene Partei einen staatlichen Beitrag von 3000 Franken pro Sitz. Insgesamt beträgt die Parteienfinanzierung jährlich rund 340 000 Franken. Diese Form der Finanzierung bestand allerdings bereits vor Inkrafttreten der Transparenzvorschriften und ist somit nicht als Konsequenz davon zu sehen.

4.3 Situation im Kanton Freiburg

Im Kanton **Freiburg** erhalten die politischen Organisationen und Parteien *direkte* und *indirekte* Unterstützung vom Staat:

- Die direkten Beihilfen oder Zuschüsse des Staates bestehen hauptsächlich aus den Beiträgen an die Wahlkampfkosten, die den politischen Parteien und Gruppierungen in Anwendung des Gesetzes vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG; SGF 115.6) überwiesen werden.

Der Kanton Freiburg gewährt den Parteien zusätzlich zu den indirekten Beiträgen an die parlamentarischen Fraktionen eine direkte staatliche Hilfe. Anders als im Kanton Genf ist die staatliche Direkthilfe derzeit aber nicht mit einer Transparenz- oder Kontrollpflicht der politischen Parteien und Gruppierungen verknüpft.

- Die indirekten Beihilfen oder Zuschüsse des Staates umfassen hauptsächlich die Rückerstattung der Druckkosten (vgl. Art. 38 PRG) und/oder die Entschädigungen für die einzelnen Fraktionen (vgl. Art. 26 Abs. 4 des Gesetzes vom 6. September 2006 über den Grossen Rat [GRG]; SGF 121.1) und Mitglieder des Grossen Rats (vgl. Art. 162 ff. GRG).

5 Weitere Regelungen zur Finanzierung der politischen Organisationen: der neue Artikel 139a KV

Der neue Artikel 139a KV soll *gemäss den Initiantinnen und Initianten* Transparenz schaffen und «Licht ins Dunkel» bringen bei der «nichtstaatlichen» Finanzierung der politischen Organisationen (vgl. nachstehende «Abstimmungserläuterungen»).

Artikel 139a KV hat folgenden Wortlaut:

Art. 139a (neu) *Verpflichtung zur Transparenz*

¹ Politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, müssen ihre Rechnung offenlegen. Insbesondere müssen offengelegt werden:

- a) bei Wahl- und Abstimmungskampagnen die Finanzierungsquellen und das Gesamtbudget der entsprechenden Kampagne;*
- b) für die Finanzierung der obgenannten Organisationen, der Firmenname der juristischen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen, sowie der Betrag der Zahlungen;*

c) *die Identität der natürlichen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen; ausgenommen sind Personen, deren Zahlungen pro Kalenderjahr 5000 Franken nicht übersteigen.*

² *Die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden veröffentlichen zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.*

³ *Die veröffentlichten Daten gemäss den Absätzen 1 und 2 werden von der Verwaltung oder einer unabhängigen Stelle geprüft. Sobald diese Daten geprüft worden sind, werden sie online und auf Papier zur Verfügung gestellt.*

⁴ *Im Übrigen regelt das Gesetz die Anwendung. Es berücksichtigt insbesondere das Berufsgeheimnis.*

Der neue Verfassungsartikel legt die Transparenzpflichten im Bereich der Finanzierung der politischen Organisationen (Offenlegung der Rechnungen), der Wahl- und Abstimmungskampagnen (Offenlegung der Kampagnenbudgets) und der Einkommen der kantonalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus ihrem Mandat und den damit verbundenen Aktivitäten auf den ersten Blick detailliert fest. Trotzdem erfordert seine konkrete Umsetzung den Erlass zahlreicher ergänzender Gesetzesbestimmungen. Gemäss Artikel 139a Abs. 4 KV ist dabei insbesondere das Berufsgeheimnis zu berücksichtigen. Artikel 139a KV steckt also im Wesentlichen den Rahmen der Gesetzgebung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung in unserem Kanton ab.

Damit das von der Verfassungsbestimmung angestrebte Ziel, das heisst Transparenz bei der Finanzierung der politischen Organisationen sowie der Wahl- und Abstimmungskampagnen, erreicht werden kann, so dass man weiss, «*wer zahlt, um die Macht zu erlangen*», wie es die Initiantinnen und Initianten formulierten (vgl. nachstehende «Abstimmungserläuterungen»), braucht es Bestimmungen, die eine Umgehung oder Vereitelung des Gesetzes verhindern.

5.1 **Argumente für die kantonale Verfassungsinitiative**

Das Initiativkomitee brachte in den Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 4. März 2018 folgende Argumente zugunsten der Verfassungsinitiative für mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung vor³:

Wer zahlt, um politische Macht zu erlangen?

Der Kampf für mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung ist vor allem ein Kampf für mehr Demokratie, der alle Generationen und Gesellschaftsschichten betrifft.

Anhand der tiefen Stimmbeteiligung an den letzten Wahlen und Abstimmungen lässt sich ein gewisses Desinteresse der Stimmberechtigten an der Schweizer Politik feststellen, welches auf einen Mangel an Vertrauen und Lesbarkeit der Politik hindeutet. Eine

³ Vgl. Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 4. März 2018, S. 5

obligatorische Offenlegung der Partei- und Kampagnenfinanzierung würde dabei helfen, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein neues Interesse an der Politik zu vermitteln, und ihnen ermöglichen, ein neues politisches Bewusstsein zu entwickeln.

Warum braucht es mehr Transparenz?

Eine grössere Transparenz in der Parteienfinanzierung ermöglicht es den Stimmberechtigten, zu erkennen, wer politische Kampagnen finanziert und welche Privatinteressen die Parteien und Komitees vertreten. Zudem erlaubt es, das Ausmass der finanziellen Zuwendungen und deren Auswirkungen auf die Politik besser abzuschätzen.

Parteien und Komitees müssten die Herkunft von Spenden über 5'000 Franken offenlegen. Somit sind die grossen Geldgeber verpflichtet, ihre Beteiligung öffentlich zu rechtfertigen. Es wäre nicht mehr möglich, sich mit Geld politischen Einfluss zu erkaufen, ohne dass die Stimmberechtigten über die Zahlungen informiert sind.

So zeigen die Parteien, dass sie die Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen. Sie geben ihnen die Möglichkeit, sich eine unabhängige Meinung zu bilden. Nur wenn die Finanzierungsquellen von Kampagnen bekannt sind, kann man sich über politische Interessen der Geldgeber, finanzielle Verflechtungen und mögliche Abhängigkeiten ein Bild machen.

Die Schweizer Demokratie würde dadurch gestärkt, denn Transparenz schafft Vertrauen in die Politik und die demokratischen Institutionen, und die politischen Vertreter würden der Bevölkerung mit gutem Beispiel vorangehen. Die Schweiz hinkt im internationalen Vergleich stark hinterher – umliegende Länder kennen bereits strikte Transparenzregelungen in der Parteienfinanzierung. Bringen wir Licht ins Dunkel, denn Transparenz ist ein Grundpfeiler unserer Demokratie.

Dieser Text wird bei der Beantwortung der Fragen helfen, die sich im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels stellen.

5.2 Sitz der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 139a KV

Das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) enthält derzeit keine Bestimmungen über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen bzw. von politischen Organisationen. Auf kantonaler Ebene sieht nur das Gesetz vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten Regeln im Zusammenhang mit der Finanzierung von Wahlkampagnen vor, und dies nur für kantonale und eidgenössische Wahlen. Gegenstand dieses Gesetzes ist jedoch lediglich die *Beteiligung des Staates* an der Finanzierung von Wahlkampagnen; es handelt sich also wie bereits erwähnt grundsätzlich um ein Gesetz über die staatliche Subventionierung von politischen Parteien und Wählergruppen.

Artikel 139a KV hat einen anderen Zweck. Er will unabhängig von den staatlichen Beihilfen Transparenz schaffen bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen und von politischen Organisationen sowie bei den Einkommen, die die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden aus ihrem Mandat und den damit verbundenen Aktivitäten erzielen. Erklärtes Ziel der Initiantinnen und Initianten ist es im Wesentlichen, Transparenz bei den Interessenbindungen der politischen Organisationen und der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu gewährleisten.

Da der Zweck von Artikel 139a KV nicht darin besteht, die bereits heute transparente Gewährung von staatlichen Beihilfen zu regeln, sondern darin, die Offenlegung der Zuwendungen von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sicherzustellen, können die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 139a KV nicht in das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten integriert werden. Auch das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte ist dafür nicht geeignet, da es, wie der Titel schon sagt, die Ausübung der politischen Rechte bei Wahlen und Abstimmungen regelt. Deshalb wurde beschlossen, einen Gesetzesentwurf über die Transparenz bei der Politikfinanzierung auszuarbeiten, wie es übrigens auch der Kanton Schwyz getan hat. Dies schliesst aber nicht aus, dass Verbindungen zwischen dem neuen Gesetz und den beiden vorgenannten Gesetzen geschaffen werden können, beispielsweise wenn es darum geht, die Nichteinhaltung der Transparenzpflichten nach Artikel 139a KV durch die Verweigerung von staatlichen Beihilfen zu ahnden.

6 Zentrale Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 139a KV

6.1 Gestaltungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers bei der Umsetzung von Artikel 139a KV

Artikel 39 Abs. 1 der Bundesverfassung lautet wie folgt:

Art. 39 Ausübung der politischen Rechte

¹ Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

Der Bundesrat kam in seiner Botschaft vom 21. November 2018, in der er namentlich auf diese Bestimmung verwies, zum Schluss, dass Artikel 139a KV bundesrechtskonform ist. Dabei hielt er zuhanden der Bundesversammlung, die für die Gewährleistung der kantonalen Bestimmung zuständig ist, Folgendes fest: *Nach Artikel 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die Kompetenz ergibt sich bereits aus der Organisationsautonomie der Kantone. Die Organisationsautonomie ist aber nicht uneingeschränkt: Die Kantone müssen insbesondere die Grundrechte beachten. Die Änderungen der freiburgischen KV betreffen die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten⁴ und gehören zur kantonalen Organisationsautonomie. Die Änderungen bewegen sich im Rahmen der Gestaltungsmöglichkeiten der Kantone im Bereich der von ihnen zu regelnden politischen Rechte und sind mit den Grundrechten, insbesondere der Wahlfreiheit, vereinbar. Sie sind bundesrechtskonform und damit zu gewährleisten.*

Folglich ist Artikel 139a KV grundsätzlich so zu verstehen, dass er gegebenenfalls nur die Regelung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten betrifft.

⁴ Schriftauszeichnung hinzugefügt

Aufgrund der Normenhierarchie und des Legalitätsprinzips muss jede Rechtsnorm mit dem übergeordneten Recht vereinbar sein. Bei der Umsetzung von Artikel 139a KV ist daher zu berücksichtigen, dass die politischen Rechte (Abstimmungen und Wahlen) auf nationaler Ebene hauptsächlich durch das Bundesrecht geregelt werden. Dies bedeutet, dass alle einschlägigen kantonalen Bestimmungen, die dagegen verstossen, nicht anwendbar sind.

6.2 Umsetzung von Artikel 139a KV und Datenschutzgesetzgebung

Artikel 139a Abs. 3 KV sieht vor, dass der Firmenname der juristischen Personen, die sich an der Finanzierung politischer Organisationen beteiligen, **online und auf Papier veröffentlicht** wird. Dasselbe gilt für die Identität der natürlichen Personen, die Spenden tätigen. Eine solche Offenlegung bzw. Datenbearbeitung – gemäss Terminologie des Datenschutzes – könnte mit der Datenschutzgesetzgebung in Konflikt geraten.

Die Bearbeitung von Daten ist bekanntlich einer Reihe von allgemeinen Grundsätzen unterworfen, die unter allen Umständen zu beachten sind. Dabei handelt es sich namentlich um die folgenden Prinzipien: Gesetzmässigkeit, Treu und Glauben, Erkennbarkeit, Verhältnismässigkeit, Zweckbindung, Richtigkeit und Sicherheit. Sie dienen nicht nur der Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes im Bereich des Datenschutzes, sondern müssen auch beim Erlass von Rechtsvorschriften, die die Bearbeitung von Personendaten umfassen, sowie bei der Auslegung spezifischer Bestimmungen der Spezialgesetzgebung berücksichtigt werden.

Artikel 139a KV umfasst an sich keine Bestimmung, die den Regeln im Bereich des Schutzes von Personendaten widersprechen würde. Die Tatsache, dass die politischen Ansichten zu den besonders schützenswerten Personendaten gehören, kann die rechtskonforme und umfassende Umsetzung von Artikel 139a KV nicht verhindern. Allerdings ist bei der Umsetzung des Verfassungstexts den Modalitäten besondere Beachtung zu schenken. So müssen sowohl bei der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes als auch später bei der Anwendung der Gesetzesbestimmungen alle Massnahmen getroffen werden, die für einen angemessenen Schutz der Persönlichkeitsrechte der Spenderinnen und Spender erforderlich sind.

Gemäss der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz sind dabei vor allem folgende Punkte zu beachten:

- Aufgrund des Grundsatzes der Erkennbarkeit und des Prinzips von Treu und Glauben müssen potenzielle Spenderinnen und Spender vorgängig klar und unmissverständlich darauf hingewiesen werden, dass und unter welchen Bedingungen ihre Identität offengelegt werden kann. Diese Information müsste grundsätzlich gut sichtbar auf allen Unterlagen figurieren, die die politischen Organisationen verteilen, insbesondere auf Spendenaufrufen. Auch die Angaben zum Inhaber der Datensammlung müssen klar ersichtlich sein.

Idealerweise sollte die Auskunftspflicht im Ausführungsgesetz zum Verfassungsartikel ausdrücklich erwähnt werden.

- Artikel 139a KV sieht die Offenlegung der Identität von natürlichen Personen vor, die mehr als 5000 Franken pro Jahr spenden. Diese Einschränkung kann als gerechtfertigt und verhältnismässig angesehen werden. Sie entspricht auch den Empfehlungen der GRECO⁵ an die Schweiz. Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz findet es jedoch merkwürdig, dass dieser Schwellenwert nicht auch für juristische Personen gilt. Ihrer Ansicht nach macht es keinen Unterschied, ob ein Quartierladen 100 Franken für einen Kunden spendet, der für einen Sitz im Parlament kandidiert, oder ob dies eine Privatperson macht. Sie sieht in beiden Fällen kein öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung. Nach Auffassung der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz besteht die *ratio legis* vermutlich darin, zu verhindern, dass verschiedene Gesellschaften derselben Gruppe mehrere Spenden unter 5000 Franken überweisen.

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz hat in einem Gutachten festgehalten, dass diesbezüglich eine Lösung gefunden werden muss, die besser mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist (z. B. Stichkontrollen, die im Missbrauchsfall zu Sanktionen führen können).

Sie empfiehlt, diesen Aspekt bei der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes zu korrigieren.

- Nach Ansicht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz muss besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, wie die Identität der Spenderinnen und Spender offengelegt wird. Eine Veröffentlichung im Internet ist ihrer Meinung nach möglichst zu vermeiden und würde auf jeden Fall eine spezifische und genügend präzise Gesetzesgrundlage erfordern. Zudem müssten bei einer Publikation im Internet zwingend organisatorische und sicherheitstechnische Massnahmen ergriffen werden, die unter Umständen kostspielig sind.

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz empfiehlt in Anlehnung an die Regelungen der Kantone Genf, Tessin und Neuenburg, *die Spenderlisten bei einer eigens dazu bezeichneten öffentlichen Stelle (z. B. bei der Staatskanzlei) zu hinterlegen, wo sie gratis eingesehen werden können. Die Einsichtnahme müsste auf einen bestimmten Zeitraum nach dem Urnengang beschränkt werden.* Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ist der Ansicht, dass die entsprechenden Daten nach einer gewissen Zeit gelöscht bzw. vernichtet werden müssten. Dies ist insbesondere damit zu begründen, dass sich politische Ansichten im Laufe der Zeit ändern können. Mit Blick auf die Grundsätze der Richtigkeit und der Verhältnismässigkeit sowie den Sinn und Zweck der Transparenz wäre es nicht korrekt, falsche und/oder überholte Daten aufzubewahren.

Um einerseits den Erfordernissen der Transparenz, die der neue Verfassungsartikel vorschreibt, aber auch jenen des Schutzes der Personendaten gerecht zu werden, wurde in Zusammenarbeit mit den Datenschutzbehörden die Option geprüft, nur Minimalangaben über die Finanzierung und die Einkommen online (also ins Internet) zu stellen, die vollständigen Daten jedoch auf Papier zur Verfügung zu

⁵ Die GRECO (kurz für groupe d'Etats contre la corruption) ist ein Gremium des Europarats.

stellen. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass es äusserst wichtig ist, den Willen des Volkes zu respektieren, das sich dafür ausgesprochen hatte, dass die Daten «online» zur Verfügung gestellt werden. Er schlägt in diesem Vorentwurf daher vor, dass sämtliche Daten, die in Anwendung von Art. 139a veröffentlicht werden müssen, auf der Website des Staates online gestellt werden. Im Übrigen wäre die Lösung, nur allgemeine Daten online zu stellen und die vollständigen Daten auf Papier zur Verfügung zu stellen, nur bedingt effizient gewesen, zumal es sehr einfach gewesen wäre, die vollständigen Daten in der Papierversion zu besorgen und diese dann auf Internet zu veröffentlichen.

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz empfiehlt schliesslich noch, alle notwendigen organisatorischen und sicherheitstechnischen Massnahmen zu ergreifen, um die Zuverlässigkeit und den Schutz der erhobenen Daten sowie die Ausübung der Rechte der betroffenen Personen zu gewährleisten (namentlich: Auskunftsrecht, Recht auf Berichtigung, Angaben zum Inhaber der Datensammlung).

6.3 **Wahl- und Abstimmungskampagnen gemäss Artikel 139a Abs. 1 KV (Gemeinde-, Kantons- und/oder Bundesebene)**

Artikel 139a Abs. 1 KV präzisiert nicht, für welche «Ebene» die politischen Organisationen ihre Rechnungen von Wahl- und Abstimmungskampagnen offenlegen müssen.

- Der kantonale Gesetzgeber verfügt, wie bereits erwähnt, aufgrund von Artikel 39 Abs. 1 BV über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz im Bereich der **kantonalen** und **kommunalen** Urnengänge. Dies bedeutet konkret, dass der Kanton vollumfänglich befugt ist, Rechtsvorschriften zu erlassen über die Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen:
 - a) auf **Kantonebene**, das heisst insbesondere kantonale Volksabstimmungen und Wahl der Mitglieder des Staatsrats;
 - b) auf **Bezirks- und/oder Wahlkreisebene**, das heisst namentlich Wahl der Oberamtfrauen und Oberamt Männer und/oder der Mitglieder des Grossen Rats;
 - c) auf **Gemeindeebene**, das heisst Wahl der Gemeindebehörden (Gemeinderat, Generalrat) und Gemeindeabstimmungen sowie Urnengänge im Zusammenhang mit den **Gemeindeverbänden**.

Dass Wahlen und Abstimmungen auf **Kantonebene**, an denen politische Organisationen teilnehmen, unter Artikel 139a Abs. 1 KV⁶ fallen, scheint offensichtlich. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dies auch für Urnengänge auf **Gemeindeebene** gelten «muss».

Um diese Frage zu beantworten, kann der am selben Tag angenommene Artikel 45a der Schwyzer Kantonsverfassung herangezogen werden, denn es ist davon auszugehen, dass sich die Initiantinnen und Initianten bei der Formulierung der beiden Texte abgesprochen haben. Ein Vergleich mit Artikel 139a KV zeigt, dass

⁶ Die kantonalen Behörden werden in Artikel 139a Abs. 2 KV ausdrücklich erwähnt, was offensichtlich ein Hinweis darauf ist, dass «zumindest» die Urnengänge auf Kantonebene betroffen sind.

Artikel 45a der Schwyzer Kantonsverfassung im Gegensatz zum Freiburger Verfassungsartikel nicht nur die Abstimmungen und Wahlen auf **Kantonebene ausdrücklich** erwähnt, *sondern auch jene auf **Bezirks-** und **Gemeindeebene***, wobei die Offenlegungspflicht sowohl die Finanzierungsquellen als auch das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf umfasst. Da die beiden Texte sonst sehr ähnlich sind, ist anzunehmen, dass die Bezirks- und Gemeindeebene in der freiburgischen Fassung wahrscheinlich *absichtlich* weggelassen wurde.

Aus diesen Gründen scheint es vollumfänglich mit dem Verfassungstext vereinbar, die Gemeindeautonomie in diesem Bereich zu respektieren. Deshalb wird vorgeschlagen:

- ✓ nur auf Kantonebene eine Offenlegungspflicht vorzusehen, wobei zu beachten ist, dass *im Kanton Freiburg die Bezirke und die Wahlkreise, die lediglich Verwaltungskreise ohne Rechtspersönlichkeit darstellen, unter den Begriff der kantonalen Urnengänge subsumiert werden können*;
 - ✓ es unter Wahrung der Gemeindeautonomie den Gemeinden zu überlassen, diese Pflichten auf kommunaler Ebene zu regeln, wenn sie dies für sinnvoll erachten.
- Wahlen und Abstimmungen auf **nationaler** Ebene richten sich ebenfalls nach Artikel 39 Abs. 1 BV, der wie folgt lautet: «*Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.*»
- a) Es ist daher schwierig, den möglichen Handlungsspielraum der Kantone bei den eidgenössischen **Volksabstimmungen** abzuschätzen. Der Staatsrat geht deshalb davon aus, dass er in diesem Bereich grundsätzlich keinen Spielraum zum Erlass von Rechtsvorschriften in Anwendung von Artikel 139a KV hat. Diese Feststellung beruht auch auf pragmatischen Überlegungen: Eine einschlägige kantonale Gesetzgebung hätte keine Auswirkungen auf die nationalen politischen Organisationen, da sie nur auf Kantonebene gelten würde. Für Abstimmungen auf dieser Ebene könnte nur ein Bundesgesetz eine Offenlegungspflicht einführen.
 - b) In Bezug auf die eidgenössischen **Wahlen**, das heisst die Wahlkampagnen für die Mitglieder der Bundesversammlung, ist die Antwort weniger eindeutig, ob es nun um die Mitglieder des Nationalrats oder des Ständerats geht.

Nur schon um die Unterschiede zwischen den beiden Wahlen hervorzuheben, ist zuerst einmal darauf hinzuweisen, dass Kandidatinnen und Kandidaten für den Nationalrat nicht in ihrem Wahlkreis oder Kanton wohnhaft sein müssen.⁷ Personen, die für den Ständerat kandidieren,

⁷ Vgl. Art. 27 Abs. 2 BRG, der übrigens nur aus diesem Grund notwendig ist.

müssen dagegen im Kanton wohnen, damit sie gewählt werden können (vgl. Art. 48 Abs. 1 PRG). Zudem gilt Folgendes zu beachten:

- ✓ Die Nationalratswahlen richten sich nach den Artikeln 149 Abs. 2 und 3 BV sowie nach den Artikeln 16 bis 57 BPR. *Das Bundesrecht enthält jedoch derzeit keine Bestimmungen zu ihrer Finanzierung.*
- ✓ Die Ständeratswahlen fallen gemäss Artikel 150 Abs. 3 BV in die Zuständigkeit der Kantone.

Es gibt also zwei unterschiedliche Regelungen für die Wahl der eidgenössischen Räte: das Bundesrecht für die Mitglieder des Nationalrats und die kantonale Gesetzgebung für die Mitglieder des Ständerats. Trotzdem sind sowohl die Nationalrätinnen und Nationalräte als auch die Ständerätinnen und Ständeräte Teil der Bundesbehörden und werden gleichzeitig im Kanton Freiburg gewählt, und hier wird es etwas komplizierter.

Aus den vorstehenden Erläuterungen folgt, dass bei der Wahl der eidgenössischen Räte das Bundesrecht auf die Nationalratswahlen und das kantonale Recht auf die Ständeratswahlen anwendbar ist. *Eine strikte Anwendung der vorgenannten Grundsätze bei der Umsetzung von Artikel 139a KV dürfte dazu führen, dass der Kanton Freiburg für die Transparenz der Kampagnen und für die Offenlegung des Einkommens ausschliesslich für die Ständerätinnen und Ständeräte Vorschriften erlassen würde. Da aber die National- und Ständeratswahlen gleichzeitig stattfinden, führen die politischen Organisationen vielfach für beide Räte eine gemeinsame Wahlkampagne. Diese Tatsache (Vermischung der Konten) könnte in der geltenden Rechtsordnung zu praktischen Problemen bei der Abgrenzung der Mittel führen, die für die eine oder die andere Kampagne eingehen oder ausgegeben werden.*

Der Kanton Schwyz befindet sich in einer ähnlichen Situation wie der Kanton Freiburg. Der Schwyzer Regierungsrat wies den Kantonsrat in seinem Bericht auf die oben angeführten Abgrenzungsschwierigkeiten hin, hielt aber trotzdem fest, dass nur die Ständeratswahlen unter die neue Regelung fallen. Die Bestimmungen der Kantone Genf, Tessin und Neuenburg gelten ebenfalls nur für Wahlen in der Zuständigkeit des jeweiligen Kantons, ohne dass der Gesetzestext genau definiert, um welche es sich handelt. Auf Anfrage des BJ bestätigten alle betroffenen Kantone, dass ihre Bestimmungen (nur) auf die Ständeratswahlen anwendbar sind.

Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass es hier in Anbetracht des Gesetzeszwecks unabdingbar ist, pragmatisch vorzugehen. Auch wenn er sich über die rechtlichen Grenzen seines politischen Willens im Klaren ist, schlägt er hier vor, nicht nur die Ständeratswahlen, sondern auch die Nationalratswahlen der Offenlegungspflicht zu unterstellen. Er findet, dass

eine unterschiedliche Regelung bezüglich der Offenlegung der Einkommen besagter Mandatsträger keinen Sinn ergibt, auch wenn dies rechtlich vertretbar wäre. Er wird später auf die Fragen, die sich in Zusammenhang mit diesen unterschiedlichen Status stellen, zurückkommen.

6.4 Unterschiedlicher «Status» der National- und Ständeratsmitglieder: Stellungnahme des Bundesamts für Justiz

Auf eine *informelle* Anfrage vom 18. Dezember 2018 zu Artikel 139a Abs. 2 KV vertrat das Bundesamt für Justiz (BJ) im Wesentlichen die Ansicht, diese Bestimmung betreffe *prima facie* lediglich die gewählten Mitglieder der Kantonsbehörden, was die **Ständerätinnen und Ständeräte** ausschliessen würde, die einer Bundesbehörde angehören (5. Titel der BV in Verbindung mit Art. 148 BV).

Das BJ hielt des Weiteren jedoch Folgendes fest: Nach Artikel 39 Abs. 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone bestimmen sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Diese Präzisierung wird von der Lehre zu Recht als rein deklaratorisch angesehen, da sich die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung der politischen Rechte auf Kantons- und Gemeindeebene ohnehin aus ihrer Organisationsautonomie ergibt. Artikel 150 Abs. 3 BV bestimmt zudem, dass die Wahl in den **Ständerat** vom Kanton geregelt wird. Nach Ansicht des BJ sind die Kantone daher aufgrund ihrer Organisationsautonomie sowie der Artikel 39 Abs. 1 und 150 Abs. 3 BV befugt, die Offenlegung der Finanzierung von Wahlkampagnen für ihre Ständerätinnen und Ständeräte zu regeln. Die Frage, ob der Bund gestützt auf Artikel 164 Abs. 1 Bst. g BV Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung der Ständeratsmitglieder erlassen könnte, wie er beispielsweise das Gelübde regelt (Art. 3 ParlG), das sowohl für Stände- wie Nationalratsmitglieder gilt, ist laut BJ umstritten, und zwar auch in der Bundesverwaltung.

Das BJ schreibt zudem, dass sich diese Frage bei einer Annahme der Transparenzinitiative (s. BBl 2018 5623), die auch die **Ständeratswahlen** einschliesst, möglicherweise nicht mehr stellen würde. Diese Volksinitiative sieht nämlich vor, dass der Bund Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von Kampagnen im Hinblick auf Wahlen in die Bundesversammlung erlässt (Art. 39a Abs. 1 Bst. b). Bei einer Annahme der Initiative wären also vermutlich sowohl die Ständeratswahlen als auch die Nationalratswahlen von der neuen Bundesregelung betroffen. Diese hätte grundsätzlich Vorrang vor den kantonalen Transparenzvorschriften für die Ständeratswahlen. Dasselbe wäre der Fall, wenn das Parlament der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberstellt, der die eidgenössischen Wahlen⁸ einschliesst, und das Volk diesen Gegenentwurf annimmt. Falls der Initiative ein indirekter Gegenvorschlag gegenüberstellt wird, würde sich in diesem Fall die Frage stellen, ob das Parlament über eine genügende Verfassungsgrundlage verfügt, um Vorschriften für die Ständeratswahlen zu erlassen. Ob eine ausreichende Verfassungsgrundlage zur Regelung der Ständeratswahlen besteht, ist innerhalb der

⁸ Dies ist der Fall beim Vorentwurf des Bundesgesetzes 19.400 Pa.Iv. «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung», den die Staatspolitische Kommission des Ständerates am 7. Mai 2019 in die Vernehmlassung gegeben hat.

Bundesverwaltung wie bereits erwähnt umstritten. Falls ein Bundesgesetz Offenlegungspflichten für die Ständeratswahlen vorsehen würde, würden diese Regeln den bestehenden kantonalen Bestimmungen grundsätzlich ebenfalls vorgehen.

Was die **Nationalratswahlen** betrifft, ist der Bund gemäss BJ befugt, Transparenzvorschriften zu erlassen, da er dafür zuständig ist, die Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene sowie die Organisation und die Arbeitsweise des Nationalrats als Bundesbehörde zu regeln. *Offen lässt das BJ die Frage, ob die Kantone ihre parallele Zuständigkeit zum Erlass von Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von Wahlkampagnen für die Nationalratswahlen behalten, solange die jeweilige Regelung dem Bundesrecht nicht entgegensteht und als übergeordnetes Ziel die Transparenz oder die Korruptionsbekämpfung zum Gegenstand hat. [...]*

Wie bereits erwähnt, strebt der Staatsrat mit diesem Gesetz Transparenz an. Er schlägt daher vor, im kantonalen Recht sowohl die Ständerats- als auch die Nationalratswahlen sowie die Personen, die bei diesen Wahlen gewählt werden, den von Art. 139a KV vorgegebenen Offenlegungspflichten zu unterstellen.

6.5 Organisationen nach Artikel 139a Abs. 1 KV

Das Ziel der Initiative besteht im Wesentlichen darin zu verhindern, dass Personen oder Organisationen, die Privatinteressen verfolgen, diskret *«zahlen können, um politische Macht zu erlangen»*, wie es die Initianten formulieren. Dies bedeutet grundsätzlich, dass die politischen Organisationen jedes Mal, wenn sie sich an einem Urnengang beteiligen, ihre Finanzierung offenlegen müssen.

Dieses Ziel lässt sich nur erreichen, wenn alle politischen Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen oder an Wahlen beteiligt haben, die Identität oder den Firmennamen der Personen offenlegen, die den betreffenden Urnengang unterstützt haben, wie dies auch die anderen Kantone vorschreiben, die über eine Transparenzpflicht im Bereich der Politikfinanzierung verfügen, und wie es Artikel 139a Abs. 1 Bst. b und c KV im Übrigen ausdrücklich vorsieht. Der vorliegende Vorentwurf muss daher nicht nur die offenzulegenden Mindestinformationen und die Publikationsdaten oder -fristen sowie weitere Modalitäten festlegen, sondern auch den Kreis der politischen Organisationen, die der Offenlegungspflicht unterstehen, möglichst klar abgrenzen.

Was diesen letzten Punkt betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass das Gesetz nicht nur für politische Parteien im klassischen Sinn gelten soll, sondern für alle politischen Organisationen, *die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen*. Mit einer möglichst umfassenden Formulierung soll verhindert werden, dass die Pflicht zur Offenlegung der Finanzierung durch bestimmte Organisationsformen umgangen werden kann. Aus dem gleichen Grund sollen auch Abstimmungen, die auf einem Referendum oder einer Initiative basieren, der Transparenzpflicht unterstellt werden; hier geht es um die finanziellen Mittel, die Initiativ- und Referendumskomitees für ihre Kampagnen einsetzen.

Was dagegen die Offenlegung der Rechnung, das heisst der «ordentlichen» Finanzierung des politischen Geschehens anbelangt, kann diese Pflicht de facto nicht auf kurzlebige «Kampagnenorganisationen» angewendet werden. Um den Anliegen der Initiantinnen und

Initianten möglichst weitgehend Rechnung zu tragen, wird vorgeschlagen, nur langfristig aufgestellte politische Organisationen dieser «ordentlichen» Pflicht zur Offenlegung der Politikfinanzierung zu unterwerfen. Nur die im Parteienregister gemäss PRG eingetragenen politischen Organisationen sollen ihre Jahresrechnungen offenlegen müssen.

6.6 Inhalt und Zeitpunkt der Offenlegung durch die Organisationen gemäss Artikel 139 Abs. 1 KV

Gemäss den in den Abstimmungserläuterungen aufgeführten Argumenten des Initiativkomitees ermöglicht es eine grössere Transparenz in der Politikfinanzierung *«den Stimmberechtigten, zu erkennen, wer politische Kampagnen finanziert und welche Privatinteressen die Parteien und Komitees vertreten. Zudem erlaubt es, das Ausmass der finanziellen Zuwendungen und deren Auswirkungen auf die Politik besser abzuschätzen. [...] Es wäre nicht mehr möglich, sich mit Geld politischen Einfluss zu erkaufen, ohne dass die Stimmberechtigten über die Zahlungen informiert sind. So zeigen die Parteien, dass sie die Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen. Sie geben ihnen die Möglichkeit, sich eine unabhängige Meinung zu bilden. Nur wenn die Finanzierungsquellen von Kampagnen bekannt sind, kann man sich über politische Interessen der Geldgeber, finanzielle Verflechtungen und mögliche Abhängigkeiten ein Bild machen.»*

Daraus geht hervor, dass die Initiative mit dem Ziel konzipiert wurde, dass die Stimmberechtigten **vor** dem Abstimmen oder Wählen wissen, welche allfälligen Privatinteressen hinter den Kampagnen der politischen Organisationen stecken. Dies bedeutet, dass die Interessen jeweils vor der Abstimmung oder Wahl offengelegt werden müssen. Deshalb wurde vielleicht in Artikel 139a Abs. 1 Bst. a KV auch der Begriff «Budget» gewählt.

Das Gesetz muss also konkret vorsehen, dass die politischen Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, innerhalb einer zu bestimmenden Frist ein Kampagnenbudget mit allen geplanten Aufwendungen und deren Finanzierung vorlegen müssen.

Da die Initiantinnen und Initianten davon ausgegangen sind, dass das Kampagnenbudget **vor** dem Urnengang vorzulegen ist, muss das Gesetz schliesslich eine Pflicht zur Offenlegung der Schlussabrechnung nach der jeweiligen Wahl oder Abstimmung vorsehen. Nur so kann verhindert werden, dass die Bestimmung durch Zuwendungen **nach** der Veröffentlichung des Budgets umgangen werden kann.

6.7 Welches sind die «gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden» nach Artikel 139a Abs. 2 KV, und kann der Gesetzgeber diesen Begriff auf andere gewählte Mandatsträger ausdehnen?

Gemäss Artikel 139a Abs. 2 KV veröffentlichen *«die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.»*

- 1) Zunächst stellt sich die Frage, was unter dem Begriff «**gewählte Mitglieder** der kantonalen Behörden» zu verstehen ist. Handelt es sich nur um Personen, die vom Volk gewählt wurden? Fallen «indirekt», das heisst beispielsweise durch den Grossen Rat gewählte Personen ebenfalls unter diese Bestimmung?
 - ✓ Falls der Begriff «**gewählte Mitglieder** der kantonalen Behörden» auch indirekt gewählte Personen umfassen sollte, könnte Artikel 139a Abs. 2 KV die vom Grossen Rat gewählten «kantonalen Behörden» betreffen, die in Artikel 103 Abs. 1 KV ausdrücklich aufgeführt sind. Dabei handelt es sich *namentlich* um die Mitglieder des Justizrats, der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft sowie um die Generalsekretärin oder den Generalsekretär des Grossen Rats.

Da Transparenz gegenüber den «Stimmberechtigten» gefordert wird (vgl. Abstimmungserläuterungen), ist die Offenlegungspflicht auf Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu beschränken, die durch Volkswahl in ein öffentliches Amt gewählt werden.

- 2) Des Weiteren ist zu entscheiden, ob die Transparenzpflicht nur für gewählte Mitglieder der **kantonalen Behörden** gelten soll, wie es Artikel 139a Abs. 2 KV vorsieht, oder ob das Ausführungsgesetz⁹ diese Pflicht auch für die **Kantonsvertreterinnen und -vertreter in den Bundesbehörden** bzw. für **kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger** einführen soll.
 - Wie weiter oben ausgeführt, wird insbesondere aus Gründen der Gemeindeautonomie sowie wegen des Wortlauts von Artikel 139a Abs. 2 KV vorgeschlagen, kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nicht zur Offenlegung ihrer Einkünfte zu verpflichten. Zu berücksichtigen ist auch, dass kleine Gemeinden zunehmend Mühe haben, ihre Behörden zu besetzen. Mit einer Erweiterung der Pflicht zur Offenlegung der Einkommen würde das Amt eines kommunalen Mandatsträgers in diesen Gemeinden vermutlich noch unattraktiver.
 - Dagegen wird, wie wir bereits weiter vorne gesehen haben, vorgeschlagen, dass alle Freiburger Vertreterinnen und Vertreter in der Bundesversammlung ihre Einkommen offenlegen müssen. Diese Frage muss diskutiert werden, obwohl der Vorschlag wie weiter oben erwähnt Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht aufwerfen könnte. Diesbezüglich wird

⁹ In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der kantonale Gesetzgeber zwar nicht das Recht hat, die in der Kantonsverfassung klar und deutlich formulierten Pflichten einzubeschränken, aber befugt ist, sie gestützt auf eine formell-gesetzliche Grundlage auszudehnen. So kann das kantonale Recht eine Transparenzpflicht für eidgenössische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger vorsehen, *sofern die Ausdehnung der Pflicht mit dem übergeordneten Recht (Bundesrecht) vereinbar ist*. Da die politischen Rechte auf Gemeindeebene in die Zuständigkeit des kantonalen Gesetzgebers fallen, kann dieser ohne Weiteres eine Offenlegungspflicht für kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger einführen.

auf die Ausführungen zur Frage verwiesen, welche Wahl- und Abstimmungskampagnen von Artikel 139a Abs. 1 KV betroffen sind. Die dort aufgeführten Argumente für die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter des Kantons in den Bundesbehörden gelten *mutatis mutandis* auch für die Frage, ob diese Personen einer kantonalen Pflicht zur Offenlegung ihrer Einkommen unterstellt werden können.

6.8 Einkommen im Zusammenhang mit dem Mandat (Art. 139a Abs. 2 KV)

Die Formulierung der Initiantinnen und Initianten lässt viele Möglichkeiten offen, die zum Teil zu einer Verletzung des Berufsgeheimnisses führen könnten, beispielsweise wenn die Offenlegung ein Mandat betrifft, das dem Berufsgeheimnis untersteht.

Da die Unterlagen der Initiantinnen und Initianten sowie deren Stellungnahmen im Vorfeld der Abstimmung diesbezüglich keine Hinweise enthalten, wird vorgeschlagen, alle Einkünfte, die gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in Verbindung mit ihren offengelegten (oder offenzulegenden)¹⁰ Interessenbindungen erzielen, als Einkommen im Zusammenhang mit dem Mandat anzusehen.

Die hauptberufliche Tätigkeit ist (*wenn es sich nicht um eine politische Tätigkeit handelt, denn in diesem Falle würde sie unter die Definition des mit dem Mandat erzielten Einkommens fallen*) von der Offenlegungspflicht ausgenommen, da sie nicht «Bestandteil» der politischen Tätigkeit ist. Im Übrigen hätte eine solche Offenlegungspflicht möglicherweise eine erhebliche abschreckende Wirkung auf viele potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten für ein öffentliches Amt und würde ausserdem dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen.

6.9 Was geschieht mit anonymen oder unter einem Pseudonym eingegangenen Spenden?

Gemäss Artikel 139a Abs. 1 Bst. b und c KV und dem vorliegenden Gesetzesvorentwurf müssten die politischen Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, vor dem Urnengang die Namen der natürlichen und juristischen Personen bekannt geben, die mehr als 5000 Franken gespendet haben. Dieser Pflicht kann natürlich nur nachgekommen werden, sofern diese Informationen bekannt sind. Da wie weiter oben erwähnt verhindert werden soll, dass diese Bestimmung umgangen wird, indem Spenden erst nach der Vorlage des Budgets getätigt werden, muss nach der Wahl oder Abstimmung eine Schlussabrechnung veröffentlicht werden. Diese muss insbesondere die Namen der Spenderinnen und Spender enthalten.

Anonyme oder unter einem Pseudonym eingegangene Spenden, die den Schwellenwert übersteigen, dürfen unter der neuen Verfassungsbestimmung offensichtlich nicht mehr angenommen werden. Da sie naturgemäss nicht zurückgegeben werden können, muss das Gesetz festlegen, was die politischen Organisationen damit machen können.

¹⁰ Vgl. Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten

Es wird vorgeschlagen, dass solche Zuwendungen in Anwendung von Artikel 1a Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten zu dem vom Grossen Rat gewährten fixen Betrag für die allgemeinen Wahlkampfkosten hinzugefügt werden.

6.10 Prüfung der Rechnungen der Organisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie der von den gewählten Mandatsträgern offengelegten Einkommen

Nach Artikel 139a Abs. 3 KV müssen die veröffentlichten Daten von der Kantonsverwaltung oder einer unabhängigen Stelle geprüft werden. Die beauftragte Stelle muss prüfen, ob die Angaben zur Finanzierung und zu den Einkommen der in Anwendung von Artikel 139a Abs. 2 KV bezeichneten Personen korrekt sind. Gemäss dem Verfassungstext müssen die überprüften Daten anschliessend online zur Verfügung gestellt werden, damit sie von jedermann eingesehen werden können.

Für die aufgrund des neuen Artikels 139a KV getroffenen Massnahmen könnte eine unabhängige Kontrolle vorgesehen werden. Die Einführung wirkungsvoller Kontrollmechanismen wäre allerdings mit erheblichen Kosten und einem beträchtlichen administrativem Aufwand verbunden. In der Schweiz und im Kanton Freiburg gibt es ja nicht nur Parlamentswahlen wie in anderen Staaten Europas, sondern eine Vielzahl von regelmässigen Abstimmungen und Wahlen.

Der Wortlaut von Artikel 139a Abs. 3 KV enthält zwar keine spezifischen Vorschriften für die Kontrolle. Trotzdem befindet sich der Staatsrat, und nach ihm der Grosse Rat, in einem Dilemma: Entweder wird ein staatsinterner Kontrollmechanismus eingeführt, oder dann werden vom Staat unabhängige Kontrollmechanismen vorgesehen, die aufwendig sind und hohe Kosten für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und/oder die politischen Organisationen nach sich ziehen.

Angesichts der Regelungen der Kantone Tessin, Genf und Neuenburg, die der Bundesrat in seiner Botschaft vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» vorstellte (vgl. Ziff. 2.2.1 bis 2.2.3 der Botschaft), schlägt der vorliegende Gesetzesvorentwurf vor, aus Kostengründen bei der Offenlegung der politischen Organisationen in erster Linie auf das Vertrauen sowie auf Stichkontrollen durch die Behörden abzustellen. Alle anderen Lösungen scheinen unverhältnismässig aufwendig im Vergleich zum angestrebten Ziel. Dies gilt umso mehr, als von einem sehr geringen Betrugsrisiko auszugehen ist, weil die bei einer Stichkontrolle aufgedeckten Unregelmässigkeiten einen enormen Imageschaden für die fehlbare politische Organisation oder den fehlbaren Mandatsträger zur Folge hätten. Ausserdem hätten die vorgeschlagenen verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Sanktionen, auf die weiter unten eingegangen wird, ebenfalls eine stark abschreckende Wirkung.

Um den trotzdem beträchtlichen finanziellen und organisatorischen Aufwand der neuen Aufgaben optimal zu verteilen, ist vorgesehen, dass die verantwortlichen Stellen der politischen Organisationen bzw. die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die erforderlichen Informationen durch Selbstdeklaration den Behörden mitteilen.

Der Staatsrat wird, entsprechend dem definitiven Wortlaut dieses Ausführungsgesetzes, das oder die staatlichen Organe bezeichnen, das oder die damit beauftragt werden sollen, nicht nur die Erklärungen zur Finanzierung der Kampagnen, sondern auch jene zu den Einkommen aufzubewahren und zu kontrollieren. Derzeit ist vorgesehen, dass die Staatskanzlei, die bereits allgemein für die Organisation der Wahlen und Abstimmungen zuständig ist, die Erklärungen zur Finanzierung der Kampagnen und der politischen Organisationen aufbewahren und kontrollieren soll. Die Kantonale Steuerverwaltung könnte ebenfalls eine Rolle spielen bei der Kontrolle der offengelegten Einkommen.

Zu diesem Zweck wird die vom Staatsrat bezeichnete Behörde für jedes Kalenderjahr die vollständige Liste der Personen zur Verfügung stellen, die ihre Einkommen offenlegen müssen. Diese Zentralisierung der Kontrolle ermöglicht einen klaren Überblick über die Sachlage, vor allem in den Fällen, in denen Sanktionen notwendig sind. Was die Erklärungen zu den Einkommen betrifft, so könnte, wie wir weiter oben gesehen haben, in Zusammenarbeit mit der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) kontrolliert werden, ob die Angaben zu den Einkommen vollständig sind. Gegebenenfalls würde dies durch Stichkontrollen erfolgen, wobei die der vom Staatsrat bezeichneten Behörde vorliegenden Angaben mit jenen der KSTV verglichen werden. Da die natürlichen Personen ihre Steuererklärung an unterschiedlichen Daten retournieren können bzw. müssen, werden die Einkommen eines bestimmten Jahres grundsätzlich zwischen September und Dezember des darauffolgenden Jahres kontrolliert.

Stimmen die auf der Liste angegebenen Einkommen mit den in der Steuererklärung deklarierten Einkommen überein, so könnte die KSTV die vom Staatsrat bezeichnete Behörde lediglich darüber in Kenntnis setzen. Sollte die KSTV hingegen feststellen, dass die in der Steuererklärung aufgeführten Einkommen auf der Liste nicht angegeben wurden, obwohl sie ihrer Ansicht nach hätten gemeldet werden sollen, meldete sie besagte Einkommen und ihre Beträge der vom Staatsrat bezeichneten Behörde, damit diese die notwendigen Massnahmen ergreifen kann (man denkt hier namentlich an eine Strafanzeige im Sinne des Gesetzes über die Transparenz bei der Politikfinanzierung). In diesem Zusammenhang **würde die vorgeschlagene Bestimmung (Art. 12 des Entwurfs) in direktem Zusammenhang mit der Ausführungsregelung eine formell-gesetzliche Grundlage bilden, die die Geheimhaltungspflicht, der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KSTV nach Art. 139 DStG unterstehen, aufheben würde.** Ohne die Aufhebung der Geheimhaltungspflicht würde die vom Staatsrat bezeichnete Behörde nicht über die Informationen verfügen, die sie für den Vollzug des Gesetzes benötigt.

Sollte die KSTV hingegen feststellen, dass auf der Liste der vom Staatsrat bezeichneten Behörde angegebene Einkommen in der Steuererklärung nicht erfasst wurden, könnte sie diese Information im Rahmen eines Verfahrens für versuchte Steuerhinterziehung bzw. gegebenenfalls im Rahmen eines Nachsteuerverfahrens verwenden. Im Sinne von Art. 194 DStG müssen die Personen, die der Offenlegungspflicht unterstellt sind, mit dem Formular, das sie jedes Jahr gemäss Art. 12 ausfüllen müssen, auf diese Punkte hingewiesen werden.

Wie es Artikel 139a Abs. 4 KV verlangt, veröffentlicht die vom Staatsrat bezeichnete Behörde alle diese Daten anschliessend auf der Website des Kantons.

6.11 Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflicht

Auch wenn nicht für jede Pflicht unbedingt «repressive» Massnahmen vorgesehen werden müssen, wird im vorliegenden Gesetzesvorentwurf vorgeschlagen, Verstösse gegen die in Artikel 139a Abs. 1 KV verankerte Transparenzpflicht mit der Verweigerung aller Beiträge gemäss der Gesetzgebung über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten zu ahnden.

Ausserdem soll die vorsätzliche Nichteinhaltung der Transparenzpflichten durch politische Organisationen und gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden.

Für den Fall, dass Unregelmässigkeiten festgestellt würden, wäre der Imageschaden für die politische Organisation oder die Mandatsträgerin oder den Mandatsträger so gross, dass vernünftigerweise angenommen werden kann, dass das Betrugsrisiko von vornherein stark beschränkt ist.

7 Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

ERSTES KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Zweck des Gesetzes

Diese Bestimmung regelt den Zweck des Gesetzes, das heisst die Umsetzung von Artikel 139a KV. Sie erfordert keine weiteren Erläuterungen.

Artikel 2 Geltungsbereich des Gesetzes

Artikel 2 Abs. 1 beschränkt im Wesentlichen den Geltungsbereich des Gesetzes auf kantonale Urnengänge und die Wahlen der Freiburger Vertreterinnen und Vertreter in den Stände- und den Nationalrat.

Es wird darauf hingewiesen, dass Wahlen auf der Stufe der Bezirke und Wahlkreise als kantonale Urnengänge gelten, da dabei Mitglieder kantonaler Behörden gewählt werden (Oberamtfrauen und Oberamt männer, Mitglieder des Grossen Rats). Für weitere Informationen zu diesem Punkt wird auf Ziffer 6.3 des erläuternden Berichts verwiesen.

Art. 2 präzisiert, dass die Transparenz in der Politikfinanzierung auf Gemeindeebene nicht in diesem Gesetz geregelt ist. Es wird darauf hingewiesen, dass sie mit der Verabschiedung eines allgemeinverbindlichen Reglements von den Gemeinden selbst geregelt werden kann. Dasselbe gilt im Übrigen für die Gemeindeverbände und die Agglomerationen.

Artikel 3 Begriff der politischen Organisation, die sich an Kampagnen beteiligen

Der Hauptzweck von Artikel 3 Abs. 1 besteht darin, den Vorentwurf lesbarer zu machen. Unter dem Begriff «politische Organisation» lassen sich «politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen» des neuen Artikels 139a KV zusammenfassen. Es wird keine Angabe dazu gemacht, welche Rechtsform diese

Organisationen aufweisen müssten, und zwar genau deshalb, weil eine solche Präzisierung dazu führen würde, dass der Geltungsbereich des Verfassungstextes und dieses Gesetzes drastisch eingeschränkt würde. Es handelt sich grundsätzlich um Personengesellschaften und juristische Personen.

Absatz 2 definiert, was die Verfassung mit dem Ausdruck «die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen» bezeichnet. Es geht gemäss dem Gesetzesentwurf darum, eine «Kampagne zu führen», was eine Unterscheidung ermöglicht zu den Akteuren, die an einer Kampagne lediglich teilnehmen (z. B. durch eine Spende). Eine Kampagne führen heisst in erster Linie, wie in Abs. 2 beschrieben, während einer bestimmter Dauer einen Aufwand von gewisser Intensität zu betreiben mit dem Ziel, den Ausgang des Urnengangs zu beeinflussen. Im Wesentlichen beteiligt sich eine Person, die sich ein einziges Mal äussert, nicht an einer Wahl- oder Abstimmungskampagne; sie führt keine Kampagne. Eine Person, die einer Kandidatin oder einem Kandidaten oder einer politischen Organisation 10 000 Franken für eine Kampagne spendet, wird auch nicht als «politische Organisation» im Sinne des Gesetzes betrachtet. Der überwiesene Betrag steht jedoch im veranschlagten Einkommen oder in der Schlussrechnung der politischen Organisation, die eine Kampagne führt, und muss daher gemeldet werden.

Mit der Präzisierung «bzw. indem sie zu diesem Zweck Finanzmittel Dritter sammeln» soll im Wesentlichen vermieden werden, dass Gesellschaften, Unternehmen, juristische Personen oder Personengesellschaften, die in ihrem eigenen Namen und mit ihren eigenen Mitteln eine Kampagne führen, der Transparenzpflicht unterstellt werden. Das Anliegen hinter Artikel 139a KV besteht ja wie bereits erwähnt darin zu informieren, «wer zahlt, um politische Macht zu erlangen»; es macht keinen Sinn, Einheiten, die eine Abstimmungskampagne mit eigenen Mitteln führen, der Transparenzpflicht zu unterstellen, denn sie treten ja bereits in ihrem eigenen Namen und damit völlig transparent auf. Wenn diese Einheiten jedoch neben ihren eigenen Mitteln auch Zuwendungen Dritter für die Kampagne einsetzen oder sammeln, fallen sie ebenfalls unter den Begriff «politische Organisation, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen» und unterstehen deshalb dem vorliegenden Gesetz.

Wer eigene finanzielle Mittel für seine Kandidatur für ein öffentliches Amt einsetzt, muss diese nicht offenlegen. Eine solche Person kann offensichtlich nicht als «politische Organisation» im Sinne von Art. 139a KV betrachtet werden.

Artikel 4 *Vorgängige Information potenzieller Spenderinnen und Spender*

Mit dieser Bestimmung sollen gewisse datenschutzrechtliche Anforderungen abgedeckt werden. Natürliche und juristische Personen, deren Name bzw. Firmenname unter Umständen in Anwendung von Artikel 139a KV und des vorliegenden Gesetzes veröffentlicht werden, sind vorgängig zu informieren. Im Übrigen wird auf Ziffer 6.2 des erläuternden Berichts verwiesen.

2. KAPITEL

Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie von politischen Organisationen (Art. 139a Abs. 1 und Abs. 3 KV)

Artikel 5 Betroffene Kampagnen und politische Organisationen

In Artikel 5 sind die Wahl- und Abstimmungskampagnen aufgelistet, die vom Gesetzesentwurf betroffen sind. In Absatz 2 wird darauf hingewiesen, dass die Organisationskomitees von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene im Rahmen der Unterschriftensammlung auch offenlegungspflichtig sind; es wird davon ausgegangen, dass es sich bei dieser Phase bereits um eine Kampagne im Hinblick auf eine Abstimmung handelt.

Artikel 6 Finanzierungsarten und anonym oder unter einem Pseudonym eingegangene Spenden

Artikel 6 Abs. 1 hält im Wesentlichen fest, dass neben den üblichen «geldwerten» finanziellen Zuwendungen von natürlichen und juristischen Personen auch Sachleistungen als Finanzierung gelten. Darunter fallen beispielsweise zu Sonderkonditionen gedrucktes Wahl- oder Abstimmungsmaterial, von einer Firma kostenlos abgegebene Werbeartikel und Geschenke zum Verteilen, etwa Bleistifte usw. Der wirtschaftliche Wert solcher Leistungen ist zu berücksichtigen oder zum marktüblichen Preis anzugeben, sofern er quantifizierbar ist. Der Wert ehrenamtlicher Tätigkeiten, wie zum Beispiel das Verteilen von Flugblättern oder anderem müssten hingegen nicht zwingend beziffert werden; folglich sollten sie nicht unter diese Definition fallen. Gemischte Schenkungen fallen ebenfalls unter Art. 6 Abs. 1, ansonsten wäre eine Umgehung des Gesetzes leicht möglich; Dies, indem der (Kauf-)Preis bewusst unter dem Wert des Veräusserungsgegenstandes angesetzt wird, um die wirtschaftliche Differenz der Erwerberin bzw. der politischen Organisation unentgeltlich zukommen zu lassen. Bei gemischten Schenkungen gilt allerdings nur die Differenz zwischen Leistung und Gegenleistung als Spende im Sinne der Gesetzesvorlage.

Aufgrund der Transparenzpflicht dürfen anonym oder unter einem Pseudonym eingegangene Spenden über 5000 Franken nicht mehr angenommen werden.

Da sie jedoch nicht zurückgeschickt werden können, muss eine andere Lösung gefunden werden. Die in diesem Artikel vorgeschlagene Lösung wird in Ziffer 6.9 näher erläutert.

Artikel 7 Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen

Artikel 7 Abs. 1 führt einen Schwellenwert ein, ab dem die Offenlegungspflicht gilt. Damit soll sichergestellt werden, dass die politischen Organisationen nicht über Bagatellaufwendungen Rechenschaft ablegen müssen, und gleichzeitig wird ihnen und dem Staat ein hoher administrativer Aufwand erspart. Der Schwellenwert wird auf 10 000 Franken festgesetzt. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass bei Wahlen oder Abstimmungen, die nicht umstritten sind oder bei denen die politischen Organisationen keine bedeutenden finanziellen Mittel einsetzen, trotzdem ein beträchtlicher administrativer Aufwand entsteht. Eine politische Organisation muss also die Finanzierung, das heisst ihr Budget nur offenlegen, wenn sie beabsichtigt, mehr als den Schwellenwert für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne auszugeben. Stellt sie nach der Wahl oder Abstimmung fest,

dass der Schwellenwert überschritten wurde, muss sie auch eine Schlussabrechnung einreichen.

In Bezug auf Absatz 2 wird zunächst daran erinnert, dass das zentrale Anliegen der Verfassungsbestimmung darin besteht, Klarheit darüber zu schaffen, wer welche (finanziellen) Mittel zur Unterstützung von Wahlen und Abstimmungen und/oder von Befürwortern oder Gegnern einer Vorlage einsetzt. Damit die Stimmberechtigten wissen, wer mit welchen Mitteln eine Wahl oder Vorlage unterstützt, müssen die entsprechenden Budgets rechtzeitig vor der entsprechenden Wahl oder Abstimmung der zuständigen Stelle eingereicht werden, damit diese sie vor dem Versand der Wahl- oder Abstimmungsunterlagen prüfen und veröffentlichen kann.

Das Budget der politischen Organisationen muss einerseits die geplanten Aufwendungen enthalten. Dazu gehören zum Beispiel Ausgaben für Werbemaßnahmen (Inserate, Plakate, Flyer usw.) und Standaktionen. Andererseits muss das Budget angeben, wie diese Aufwendungen finanziert werden sollen, etwa aus Beiträgen der Parteikasse, Spenden, Fundraising usw. Dabei müssen *sofern bereits bekannt* auch Name und Wohnsitz bzw. Firmenname und Geschäftssitz der natürlichen und juristischen Personen angegeben werden, die die entsprechende Kampagne mit mehr als 5000 Franken unterstützen wollen.

Nach der Wahl oder Abstimmung müssen die politischen Organisationen eine Schlussabrechnung vorlegen. Diese muss die (definitive) Liste der natürlichen und juristischen Personen enthalten, die mehr als 5000 Franken für die entsprechende Wahl oder Abstimmung gespendet haben. Mit der Einreichung einer Schlussabrechnung kann verhindert werden, dass Spenden, die nach Einreichen des Budgets, aber vor der Wahl oder Abstimmung eingehen, nicht deklariert werden und so die Transparenzvorschriften im Bereich der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen umgangen werden. Zudem wird mit der Schlussabrechnung auch die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen erfasst, wenn eine Kampagne erst spät lanciert wurde und kein Budget eingereicht werden konnte bzw. wegen Nichterreichens der Schwellenwerte auch nicht eingereicht werden musste.

Artikel 8 *Finanzierung der im Register eingetragenen politischen Organisationen*

Die Bestimmungen über die Offenlegung der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen sollen nicht dadurch umgangen werden können, dass finanzielle Zuwendungen einfach ausserhalb der Wahlen und Abstimmungen überwiesen werden. Dieses Risiko scheint allerdings nur bei politischen Organisationen zu bestehen, die grundsätzlich langfristig aufgestellt sind.

Deshalb wird vorgeschlagen, dass nur die im Parteienregister eingetragenen politischen Organisationen ihre Rechnung jedes Jahr vorlegen müssen. Konkret handelt es sich dabei um die «traditionellen» politischen Parteien, da diese eine gewisse zeitliche Konstanz oder Kontinuität aufweisen. Allerdings ist es den nicht im Register eingetragenen politischen Organisationen nicht verboten, ihre Rechnung ebenfalls zu veröffentlichen.

Das Risiko, dass sich eine politische Organisation nicht im Register einträgt oder ihre Streichung beantragt, um dieser Pflicht zu entgehen, scheint vernachlässigbar angesichts der offensichtlichen medialen und politischen Folgen eines solchen Entscheids, auch wenn er nicht damit begründet würde.

Absatz 2 ist selbsterklärend und im Zusammenhang mit den Anforderungen in Bezug auf die Kampagnen zu sehen.

Die Modalitäten für die Veröffentlichung werden im 4. Kapitel des Vorentwurfs festgelegt.

Artikel 9 *Einreichung und Überprüfung der Finanzierungserklärungen*

Der im Einleitungssatz von Abs. 1 vorgesehene Ausdruck der «Verantwortlichen der offlegungspflichtigen Organisationen» verweist zu deren Identifizierung implizit auf die Statuten oder Reglemente der betreffenden politischen Organisationen. Falls die für die Erklärungen verantwortlichen Personen im Sinne von Art. 9 dort nicht klar identifiziert sind, so gelten jene Personen, die diese Aufgaben tatsächlich wahrnehmen oder wahrnehmen sollten, als Verantwortliche.

In Bezug auf Absatz 1 Bst. a wird zunächst auf die Regelung von Artikel 12 Abs. 2 PRG für die Zustellung des Stimm- und Wahlmaterials hingewiesen:

- a) bei eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Abstimmungen **frühestens 28 Tage**, spätestens jedoch 21 Tage vor dem Abstimmungstag;
- b) spätestens 10 Tage vor den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen, beim zweiten Wahlgang jedoch spätestens 5 Tage vorher.

Artikel 9 Abs. 1 Bst. a des Vorentwurfs geht bei der Festsetzung der Frist zur Einreichung des Wahl- und Abstimmungsbudgets durch die politischen Organisationen von der 28-tägigen Frist aus. Mit der im Vorentwurf vorgesehenen Frist von sechs Wochen vor der Wahl oder Abstimmung verfügt die vom Staatsrat für die Prüfung der Plausibilität der Angaben (Abs. 2) bezeichnete Behörde über knapp zwei Wochen bis zum frühesten Termin gemäss PRG, um das Wahl- und Stimmmaterial zu verschicken. Die Angaben müssen gemäss dem Vorentwurf spätestens im Zeitpunkt des Versands der Wahl- und Abstimmungsunterlagen publiziert werden (vgl. Art. 13 Abs. 2). *Schliesslich gilt sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten Kenntnis von diesen Informationen haben, bevor sie ihr Stimmrecht ausüben, zum Beispiel brieflich.* Obwohl die Fristen kurz sind, sollte es angesichts der Einführung eines Schwellenwerts in Artikel 7 Abs. 1 des Vorentwurfs möglich sein, die eingereichten Budgets zu überprüfen.

Die Schlussabrechnung einer Wahl oder Abstimmung ist innerhalb von sechs Monaten nach dem Urnengang vorzulegen (Abs. 1 Bst. b).

Die Jahresrechnungen müssen bis Ende Juni des folgenden Jahres eingereicht werden (Abs. 1 Bst. c). Zu diesem Zeitpunkt sind die Jahresrechnungen in der Regel abgeschlossen und wurden von den zuständigen Gremien der politischen Organisationen (Rechnungsrevisoren, Generalversammlung) genehmigt. Sie müssen von der vom Staatsrat

bezeichneten Behörde im Laufe des Folgejahres veröffentlicht werden; diese verfügt damit über genügend Zeit, um die Angaben zu kontrollieren (Art. 13 Abs. 3).

Da es sich bei den Finanzinformationen, insbesondere denjenigen zu den Budgets der einzelnen Wahlen und Abstimmungen, teilweise um Annahmen und Selbstdeklarationen handelt, kann die Prüfung nur in einer Plausibilisierung der Angaben bestehen. Bei den Rechnungen handelt es sich dagegen nicht mehr um Annahmen; aus den insbesondere in Ziffer 6.10 genannten Gründen wird jedoch darauf verzichtet, ein anderes Kontrollsystem einzuführen. Schliesslich kann die vom Staatsrat bezeichnete Behörde zur Ausübung ihres Prüfauftrags Unterstützung beziehen oder zusätzliche Unterlagen anfordern.

Absatz 3 trägt den Organisationen ohne Internetauftritt Rechnung. Es scheint unverhältnismässig, von möglicherweise kurzlebigen Organisationen zu verlangen, dass sie für eine einzelne Kampagne eine Website aufschalten. Deshalb wird vorgeschlagen, dass die Veröffentlichung durch die vom Staatsrat bezeichnete Behörde einer Veröffentlichung durch die politischen Organisationen gleichkommt.

3. KAPITEL

Offenlegung der Einkommen der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Art. 139a Abs. 2 und Abs. 3 KV)

Artikel 10 Betroffene Behördenmitglieder

Wie die Sachüberschrift schon sagt, bezeichnet Artikel 10 die Personen, die der Offenlegungspflicht unterstehen. Für einen ausführlichen Kommentar zu dieser Bestimmung wird auf Ziffer 6.7 des Berichts verwiesen.

Artikel 11 Der Offenlegungs- und Veröffentlichungspflicht unterstellte Einkommen

Wie die Sachüberschrift deutlich macht, regelt Artikel 11 die Einkommen, die unter Artikel 139a Abs. 2 KV fallen. Um den in Art. 139a Abs. 2 KV vorgegebenen Rahmen einzuhalten, ist in Absatz 1 die Rede von allen *direkt mit dem Mandat erzielten Einkommen* (d. h. das «Gehalt» der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger), und in Absatz 2 wird so genau wie möglich beschrieben, was unter den *«in Zusammenhang mit dem Mandat erzielten Einkommen»* zu verstehen sein könnte.

Wie bereits in Ziffer 6.8 des Berichts erwähnt, wird hier in Verbindung mit Artikel 11 Abs. 2 darauf hingewiesen, dass Einkommen aus der (nicht politischen im Sinne von Art. 11 Abs. 1) hauptberuflichen Tätigkeit nicht unter den Begriff der Einkommen fallen, die mit dem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielt werden. Die hauptberufliche Tätigkeit kann nicht als «Bestandteil» der politischen Tätigkeit angesehen werden. Wäre dies der Fall, so würde sie logischerweise unter Art. 11 Abs. 1 fallen. Im Übrigen könnte eine auf das Einkommen aus der hauptberuflichen Tätigkeit ausgedehnte Offenlegungspflicht eine erhebliche abschreckende Wirkung auf potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten für ein «Milizamt» haben und würde ausserdem dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen.

Schliesslich ist zu beachten, dass die mit oder in Zusammenhang mit dem Mandat erzielten Einkommen die als Lohn erhaltenen Beträge (Gehalt) betreffen. Die Spesen (z. B. Reisekosten) zählen nicht zum Einkommen.

Artikel 12 Einreichung und Überprüfung der Einkommen

Es wird vorgeschlagen, dass die betroffenen Personen die Angaben zu den Einkommen im Zusammenhang mit ihrem Mandat (Liste der Einkommen) bei der vom Staatsrat bezeichneten Behörde einreichen. Ziel dieser Regelung ist es zum jetzigen Zeitpunkt des Gesetzesvorentwurfs, die Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Vollzug dieses Gesetzes bei einer einzigen Behörde zu zentralisieren (Art. 12 Abs. 1).

Die Liste müsste anschliessend einem anderen staatlichen Organ übermittelt werden, wahrscheinlich der Kantonalen Steuerverwaltung. Diese ist wohl als einzige Behörde des Kantons in der Lage, die vorgelegten Angaben wirkungsvoll zu überprüfen. Das Vorgehen für die Prüfung und deren allfällige Folgen ist unter Ziffer 6.10 (Art. 12 Abs. 2) im Detail erläutert.

Artikel 12 Abs. 3 trägt den Personen ohne Internetauftritt Rechnung. Es scheint unverhältnismässig zu verlangen, dass sie für die Veröffentlichung ihrer Einkommen eine Website erstellen. Aus diesem Grund und weil die vom Staatsrat bezeichnete Behörde überprüfte Daten veröffentlichen muss, wird vorgeschlagen, dass die Einreichung der Listen bei dieser Behörde einer Veröffentlichung durch die betroffenen Personen gleichkommt.

4. KAPITEL

Veröffentlichung und Datenschutz

Artikel 13 Veröffentlichung der Informationen zur Finanzierung und zu den Einkommen

Gemäss Artikel 139a Abs. 3 KV müssen die Informationen zur Finanzierung der Parteien und der Wahlen und Abstimmungen sowie zu den Einkommen der gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nach ihrer Überprüfung veröffentlicht werden. Artikel 13 Abs. 1 legt fest, dass dafür eine vom Staatsrat bezeichnete Behörde zuständig ist.

Die Kampagnenbudgets müssen spätestens im Zeitpunkt des Versands der Wahl- oder Abstimmungsunterlagen an die Stimmberechtigten veröffentlicht werden, damit die angestrebte Transparenz vor der Wahl bzw. der Abstimmung geschaffen werden kann.

Die Rechnungen müssen im Laufe des Folgejahres publiziert werden, nach ihrer Einreichung und Überprüfung durch die Staatskanzlei (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. c).

In Bezug auf Absatz 4 ist zu beachten, dass zur Überprüfung ein Abgleich mit der entsprechenden Steuererklärung vorgenommen werden müsste. Es ist jedoch schwierig, dafür eine bestimmte Frist festzulegen, da jede steuerpflichtige Person eine Fristverlängerung bis zum Ende des Kalenderjahres für die Einreichung ihrer Steuererklärung beantragen kann.

Artikel 14 Art und Dauer der Veröffentlichung oder Zurverfügungstellung

Daten zu natürlichen und juristischen Personen, die politische Organisationen mit Zuwendungen unterstützen, sowie Einkommensdaten sind Personendaten im Sinne des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz und des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten. Das vorliegende Gesetz ist auf die Bearbeitung dieser Daten in den entsprechenden Registern anwendbar; es stellt eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe schützenswerter Personendaten im Sinne der vorgenannten Gesetze dar.

Zu Absatz 2 sei daran erinnert, dass aus datenschutzrechtlichen Gründen Informationen zu Finanzierungen und Einkommen nach einer bestimmten Frist, das heisst wenn kein Interesse mehr an ihrer Veröffentlichung aufgrund von Artikel 139a KV besteht, entfernt werden müssen.

Im Übrigen wird auf den Kommentar zu Ziffer 6.2 verwiesen.

5. KAPITEL

Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflicht

Artikel 15 Verwaltungssanktion

Gemäss Artikel 15 soll allen politischen Organisationen, die gegen ihre Offenlegungspflicht verstossen, die Unterstützung entzogen werden, die sie in Anwendung des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten geltend machen können. Wie sie das schon heute gemäss dem Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten tut, wird die Staatskanzlei wahrscheinlich als zuständige Behörde bezeichnet werden, um in Anwendung des kantonalen verwaltungsrechtlichen Verfahrens (VRG) über eine Verweigerung und gegebenenfalls die Rückerstattung von nicht gerechtfertigt ausbezahlten Beträgen zu entscheiden.

Artikel 16 und 17 Strafverfolgung

Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Kantone gemäss Artikel 335 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) befugt sind, Widerhandlungen gegen das kantonale Verwaltungs- und Prozessrecht mit Sanktionen zu ahnden. Bei der Regelung dieser Strafnormen sind die Kantone völlig frei, und es können auch juristische Personen gebüsst werden (BGE 101 Ia 107 ff.).

In vorliegendem Falle wird vorgeschlagen, eine strafrechtliche Sanktion bis höchstens 10 000 Franken für absichtlich begangene Widerhandlungen vorzusehen. Der Höchstansatz der Busse entspricht demjenigen des ordentlichen Strafrechts (Art. 106 Abs. 1 StGB). Widerhandlungen werden auch im Falle von Fahrlässigkeit bestraft, jedoch mit einer gemässigten Busse von höchstens 5000 Franken. Bussen können zum Beispiel gegen alle der Offenlegungspflicht unterstellten Personen verhängt werden, die ihre Angaben zu den Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielt haben, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig offenlegen. Das strafrechtliche Verfahren wird von den ordentlichen Strafbehörden, also der Staatsanwaltschaft, geführt, wodurch aufgrund der Gewaltenteilung namentlich die notwendige Unabhängigkeit gewährleistet ist. Nach dem

Beispiel der Neuenburger Lösung ist auch vorgesehen, dass nicht gemeldete Spenden zugunsten des Staates beschlagnahmt werden.

6. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Artikel 18 bis 21 Gesetzesänderungen

Die in Artikel 18 bis 21 vorgesehenen Gesetzesänderungen dienen dazu, den Begriff der politischen Organisation in den entsprechenden Gesetzen einzuführen, damit es nicht zu terminologischen Unstimmigkeiten im Rechtssystem kommt.

Artikel 22 Inkrafttreten und Referendum

Dieser Artikel erfordert keinen besonderen Kommentar. Allerdings möchte der Staatsrat hervorheben, wie er es bereits in seiner Antwort auf die Anfrage 2018-CE-238 Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» – Zeitplan für die Umsetzung getan hat, dass das Ziel darin besteht, vor den nächsten kantonalen Wahlen im Jahr 2021 über ein Ausführungsgesetz zu verfügen.

8 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Es scheint heute unvorstellbar, dass die neuen, durch Art. 139a übertragenen Aufgaben erfüllt werden können, ohne dabei auf zusätzliches Personal zurückzugreifen, sei es fest angestelltes oder auf Auftragsbasis engagiertes Personal. Zum jetzigen Zeitpunkt könnte dieser zusätzliche Bedarf, der allenfalls auf mehrere Verwaltungseinheiten aufgeteilt werden könnte (z. B: Staatskanzlei, ILFD, Kantonale Steuerverwaltung, Staatsanwaltschaft), zwischen 200 000 Franken und 250 000 Franken pro Jahr.

9 Auswirkungen des Vorentwurfs auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden

Dieser Gesetzesvorentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass beschlossen wurde, es den Gemeinden zu überlassen, ob sie in diesem Bereich Regeln erlassen wollen oder nicht.

10 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Die Änderungen oder Anpassungen, die dieser Gesetzesvorentwurf nach sich zieht, sind bundesrechtskonform. Sie sind auch mit dem Europarecht vereinbar.

11 Nachhaltige Entwicklung

Wie die Argumente der Initiantinnen und Initianten zeigen, soll Artikel 139a KV hauptsächlich das Vertrauen der Schweizerinnen und Schweizer in die demokratischen Institutionen des Landes stärken. Gemäss den Initiantinnen und Initianten geht es darum, Licht ins Dunkel zu bringen, denn nur *wenn die Finanzierungsquellen von Kampagnen bekannt sind, kann man sich über politische Interessen der Geldgeber, finanzielle Verflechtungen und mögliche Abhängigkeiten ein Bild machen.*

Aus diesen Argumenten, die zur Annahme von Artikel 139a KV durch das freiburgische Stimmvolk führten, geht hervor, dass der Vorentwurf keine negativen Auswirkungen auf die verschiedenen Komponenten der nachhaltigen Entwicklung hat. Wie die Initiantinnen und Initianten festhalten, hat er aus gesellschaftlicher Sicht im Gegenteil vielmehr vorteilhafte Auswirkungen.

12 Referendumsklausel

Das vorliegende Gesetz unterliegt dem (fakultativen) Gesetzesreferendum.

Dem Finanzreferendum, auch dem fakultativen, unterliegt es hingegen nicht.